

De financiën van de gemeenschappen en gewesten

Johan Claeys
Thomas Stragier
Kris Van Cauter
Luc Van Meensel

Inleiding

Sinds 1970 is het Belgische staatsbestel geëvolueerd naar een federale structuur met drie gemeenschappen en drie gewesten. Het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn territoriaal afgebakende gebieden, die bevoegd zijn voor onder meer ruimtelijke ordening, huisvesting, leefmilieu, openbare werken, toezicht op ondergeschikte besturen en bepaalde aspecten van het landbouw-, energie-, vervoer-, werkgelegenheids- en economisch beleid. De Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap, waartoe de inwoners van respectievelijk het Vlaamse, Franse en Duitse taalgebied behoren, zijn in hoofdzaak bevoegd voor persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, cultuur, welzijnzorg en sommige aspecten van het gezondheidsbeleid⁽¹⁾. In Vlaanderen zijn de gemeenschaps- en gewestinstellingen gefusioneerd.

De Belgische staatshervorming verliep in vijf fases, respectievelijk in 1970, 1980, 1988/89, 1993 en 2001, waarbij steeds meer bevoegdheden van het federale niveau naar de deelgebieden werden overgeheveld. Tegelijkertijd werd voorzien in de middelen ter financiering van die bevoegdheden. De staatshervorming heeft dan ook een zware impact gehad op de Belgische overheidsfinanciën.

Dit artikel bestaat uit vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk schetst de positie van de gemeenschappen en gewesten in de gezamenlijke overheid. In het tweede hoofdstuk worden de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten geanalyseerd. In het derde hoofdstuk

worden hun uitgaven besproken. Het vierde hoofdstuk bevat een analyse van het niveau en het verloop van het financieringssaldo en de schuld. En in het vijfde hoofdstuk, ten slotte, worden de resultaten toegelicht van de projecties met betrekking tot het verloop van de financiën van de gemeenschappen en gewesten.

1. Positie van de gemeenschappen en gewesten in de gezamenlijke overheid

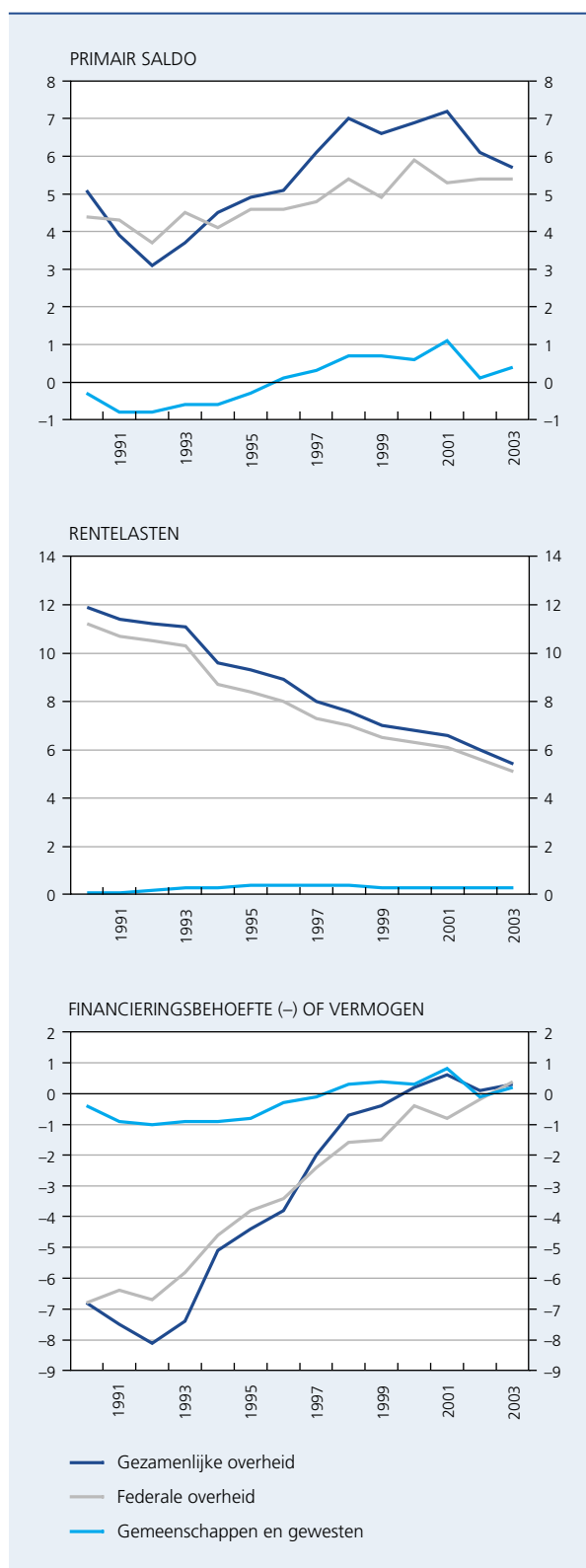
Zowel de ontvangsten als de uitgaven van de gemeenschappen en gewesten maken momenteel ongeveer een kwart uit van de ontvangsten en uitgaven van de gezamenlijke overheid. Ongeveer de helft van het uitgavenpakket van de gemeenschappen en gewesten betreft onderwijs.

Gedurende het afgelopen decennium is het financieringssaldo van de gezamenlijke overheid trendmatig verbeterd. Het tekort, dat in 1990 nog 6,8 pct. bbp beliep, sloeg om in een overschot dat in 2003 0,3 pct. bbp beliep, wat vrijwel volledig toe te schrijven was aan het verloop van het saldo van de federale overheid. De verbetering van dat saldo hield deels verband met de stijging van het primaire overschot, maar was vooral te danken aan de rentelasten, die tussen 1990 en 2003 met 6,1 pct. bbp slonken.

(1) In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden de gemeenschapsbevoegdheden uitgeoefend door de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

GRAFIEK 1 PRIMAIR SALDO, RENTELASTEN EN FINANCIERINGSSALDO VAN DE OVERHEID

(procenten bbp)



Bron : INR.

TABEL 1 UITGAVEN EN ONTVANGSTEN VAN DE OVERHEID ⁽¹⁾

(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen, 1991-2003) ⁽²⁾

	Primaire uitgaven	Ontvangsten
Gezamenlijke overheid	2,5	2,3
Federale overheid	0,9	1,0
Gemeenschappen en gewesten	2,5	3,1
Lokale overheid	3,0	2,5
Sociale zekerheid	2,5	2,1
<i>p.m. Bbp-groei</i>		1,8

Bronnen : INR, NBB.

(1) Gecorrigeerd voor de belangrijkste eenmalige factoren.

(2) Gedefleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

Ook het saldo van de gemeenschappen en gewesten is erop vooruitgegaan. Terwijl aan het begin van de jaren negentig nog tekorten van ongeveer 1 pct. bbp werden opgetekend, hebben de gemeenschappen en gewesten de laatste jaren eerder begrotingsevenwichten en zelfs -overschotten gerealiseerd. Gegeven de relatief geringe rentelasten van de gemeenschappen en gewesten, heeft die verbetering voornamelijk te maken met het verloop van het primaire saldo. De primaire tekorten van de gemeenschappen en gewesten die in de eerste helft van de jaren negentig nog konden oplopen tot 0,8 pct. bbp, hebben de laatste jaren plaats gemaakt voor primaire surplusen.

De verklaring voor deze trendmatige verbetering van het saldo van de gemeenschappen en gewesten ligt in het feit dat het reële groeitempo van hun primaire uitgaven, dat identiek was aan dat van de gezamenlijke overheid, tussen 1990 en 2003 gemiddeld 0,6 procentpunt lager lag dan het groeitempo van hun ontvangsten. Deze laatste lieten immers een forse stijging optekenen: de gemeenschappen en gewesten zagen hun ontvangsten met reëel 3,1 pct. per jaar heel wat sterker oplopen dan de gezamenlijke overheid die haar ontvangsten met 2,3 pct. zag toenemen ⁽¹⁾.

(1) In dit artikel zijn de gegevens van de nationale rekeningen aangepast om breuken in de reeksen te vermijden en om beter aan te sluiten bij de budgettaire realiteit. Om rekening te houden met de herklassering, in 2002, van de openbare omroepen bij de overheidssector werden de ontvangsten- en uitgavencijfers eerder gecorrigeerd. Er is geen rekening gehouden met de toegerekende pensioenen noch met de toegerekende sociale bijdragen. De gegevens betreffende het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vóór 1995 zijn gecorrigeerd om rekening te houden met het effect van de overname, door het Gewest, van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie vanaf 1995. Deze correcties hebben weliswaar een invloed op het ontvangsten- en uitgavenverloop, maar zijn neutraal voor de saldi.

De schuldgraad van de gezamenlijke overheid beliep in 2003 100 pct. bbp. De geconsolideerde brutoschuld – met andere woorden de verplichtingen minus de door de overheid zelf aangehouden overheidseffecten – is voor ruim 90 pct. bij de federale overheid gelokaliseerd. Slechts een klein deel van de schuld bevindt zich bij de gemeenschappen en gewesten. Doordat deze laatste gedurende een groot deel van de jaren negentig tekorten lieten optekenen, klom hun schuldgraad van 3,2 pct. bbp in 1990 tot maximaal 7,4 pct. bbp in 1996. Dankzij betere financieringssaldi kon dat peil vervolgens worden teruggebracht tot 5,2 pct. bbp aan het einde van 2003.

2. Ontvangsten

2.1 Algemeen overzicht

De ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

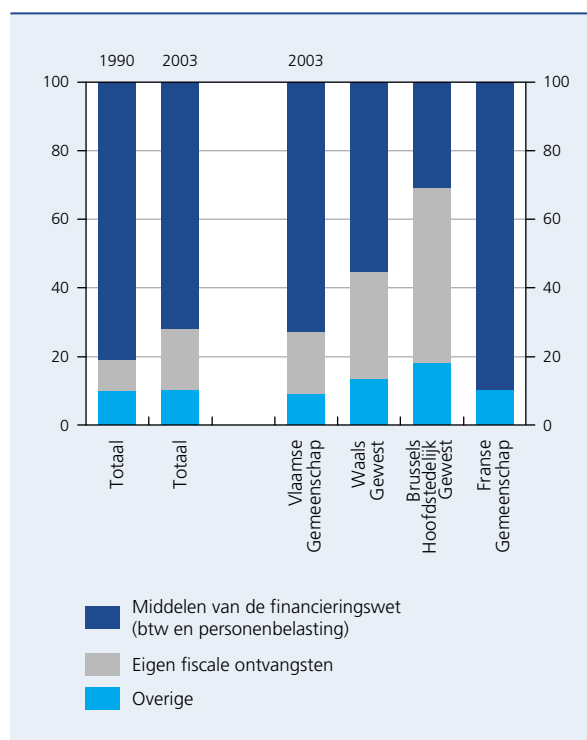
- hun middelen bestaan voornamelijk – in 2003 ten belope van 72 pct. – uit een gedeelte van de personenbelasting en de btw, dat hun door de federale overheid wordt afgestaan volgens de parameters die zijn vastgelegd in de financieringswet van 1989⁽¹⁾, aangevuld door het Sint-Michielsakkoord van 1993 en het Lambermont-akkoord van 2001. Hieronder worden deze ontvangsten « middelen van de financieringswet » genoemd;
- de eigen fiscale ontvangsten, zoals registratierechten, successierechten, verkeersbelastingen, water- en milieuheffingen, maken momenteel ongeveer 18 pct. van hun ontvangsten uit;
- de resterende 10 pct. zijn andere overdrachten vanwege de federale overheid, de opbrengst van de verkoop van goederen en diensten en andere diverse ontvangsten.

De structuur van de ontvangsten is nogal verschillend naargelang van de individuele entiteiten. In de praktijk beschikken de gemeenschappen nauwelijks over eigen fiscale ontvangsten wegens het gebrek aan territoriale grondslag⁽²⁾. De middelen van de financieringswet vertegenwoordigen in de totale ontvangsten van de Franse Gemeenschap dan ook een heel wat ruimer aandeel dan elders. In de twee « zuivere » gewesten, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zijn de eigen fiscale ontvangsten relatief aanzienlijk. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest maken ze zelfs de helft van de totale ontvangsten uit. Het aandeel van de eigen

(1) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

(2) De Franse Gemeenschap heeft een kleine ontvangst van heffingen op de RTBF, RTL-TV1 en de privé-radio's.

GRAFIEK 2 STRUCTUUR VAN DE ONTVANGSTEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN (procenten van het totaal)



Bronnen: INR, NBB.

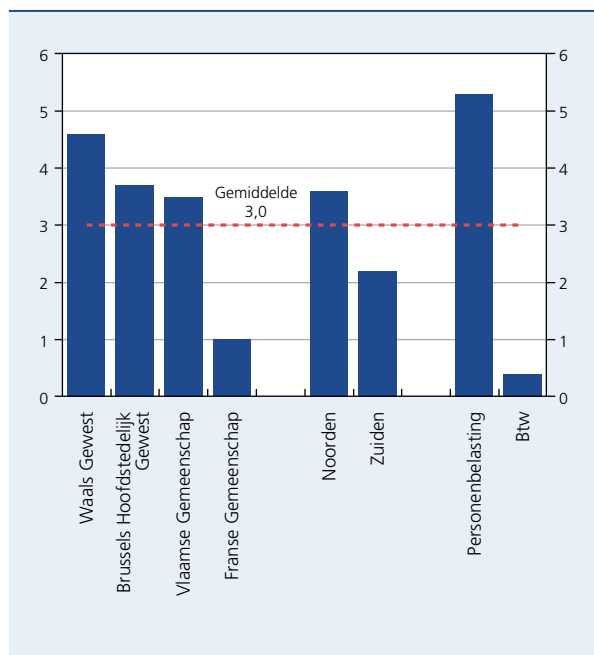
fiscale ontvangsten in de Vlaamse Gemeenschap houdt het midden tussen die van de andere deelgebieden, wat te verwachten valt voor een entiteit die zowel gemeenschap als gewest is.

Ingevolge het Lambermont-akkoord dat de gewesten een grotere fiscale autonomie heeft verleend, zijn de eigen fiscale ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten vanaf 2002 sterk toegenomen. De budgettaire invloed daarvan werd geneutraliseerd door een vermindering van de in het kader van de financieringswet afgestane personenbelasting via de zogeheten negatieve term. Deze verschuiving tussen middelen heeft geen invloed op het geheel van de ontvangsten van de deelgebieden, maar zij vertekent wel het groeitempo van de afzonderlijke ontvangstenrubrieken. In dit artikel worden die groeitempo's gezuiverd voor de invloed van die verschuiving.

Sinds 1990 zijn de totale ontvangsten van de deelgebieden in reële termen met 3,1 pct. per jaar toegenomen. De drie onderscheiden ontvangstencategorieën groeiden elk met ongeveer 3 pct. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verklaringen hiervoor.

GRAFIEK 3 MIDDELEN VAN DE FINANCIERINGSWET

(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen, 1991-2003)⁽¹⁾



Bronnen : FOD Financiën, INR, NBB.

(1) Gedefinieerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

2.2 Middelen van de financieringswet

De ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten bestaan hoofdzakelijk uit het gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting en de btw, waar zij volgens de regels van de financieringswet recht op hebben. Deze middelen zijn in de periode tussen 1990 en 2003 met naar volume gemiddeld 3 pct. gestegen, wat heel wat meer is dan de reële bbp-groei (1,8 pct.) en de toename van de ontvangsten van de gezamenlijke overheid (2,3 pct.)⁽¹⁾.

Naargelang van de individuele entiteiten vertoonden de middelen van de financieringswet een sterk uiteenlopende gemiddelde groei: 4,6 pct. voor het Waalse Gewest, ongeveer 3,5 pct. voor het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Vlaamse Gemeenschap en slechts 1 pct. voor de Franse Gemeenschap.

Deze verschillen hoeven niet te verwonderen aangezien de cijfers betrekking hebben op heterogene entiteiten – zowel gemeenschappen en gewesten als de Vlaamse entiteit, die én gemeenschap én gewest is – en de in de financieringswet bepaalde dynamiek van de ontvangsten erg verschillend is naargelang deze laatste dienen ter financiering van het onderwijs – in budgettair opzicht veruit de belangrijkste bevoegdheid van de

gemeenschappen – of van de andere bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten⁽²⁾. Sinds 1990 zijn de middelen voor onderwijs – dat zijn de toegewezen btw-middelen – in reële termen immers met slechts 0,4 pct. per jaar gestegen, terwijl de toegewezen personenbelasting met 5,3 pct. is toegenomen.

Een middel om de invloed van de institutionele verschillen te elimineren en meer homogene entiteiten te vergelijken, bestaat erin de ontvangsten van het noorden en het zuiden van het land te berekenen. Het noorden wordt daarbij gedefinieerd als de Vlaamse Gemeenschap en 20 pct. van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest; het zuiden bestaat uit de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en 80 pct. van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Uit de berekeningen blijkt dat de middelen van de financieringswet in de periode tussen 1990 en 2003 in het noorden toegenomen zijn met reëel 3,6 pct. per jaar, tegen slechts 2,2 pct. in het zuiden.

In het vervolg van dit artikel wordt dat verschil in groeitempo uitgelegd aan de hand van de belangrijkste mechanismen die ten grondslag liggen aan de toename van de aan de gewesten en de gemeenschappen afgestane middelen, in de vorm van zowel btw als personenbelasting.

2.2.1 Toename van de btw-middelen

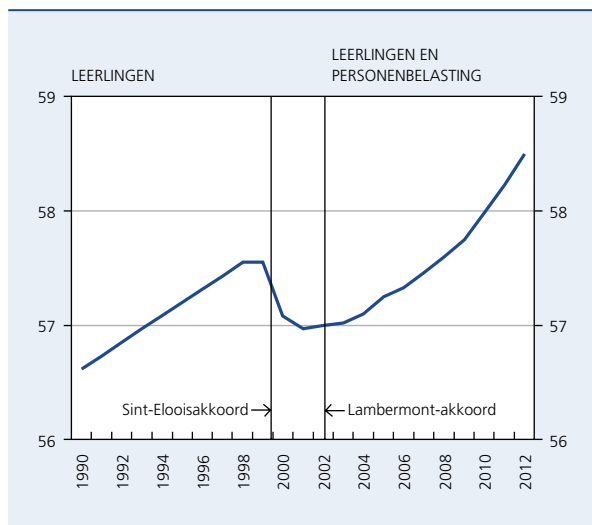
Zoals reeds vermeld, zijn de btw-middelen die aan de beide gemeenschappen ter financiering van hun onderwijsuitgaven worden toegekend, tussen 1990 en 2003 in reële termen met gemiddeld 0,4 pct. per jaar toegenomen. Die zeer zwakke groei heeft te maken met het in de financieringswet van 1989 ingebouwde mechanisme, dat maakt dat die middelen enkel worden aangepast aan het verloop van de consumptieprijzen en aan 80 pct. van de groei van het aantal personen onder de 18 jaar in de gemeenschap waar het aantal jongeren het sterkst stijgt of het minst daalt⁽³⁾. De facto is dat de Franse Gemeenschap geweest, waar het aantal jongeren in zeer geringe mate is toegenomen (met gemiddeld 0,1 pct. per jaar). Dit mechanisme toont aan dat er tussen het verloop van de toegekende middelen, ondanks de benaming ervan, en het verloop van de btw-ontvangsten geen enkele band bestaat. Ingevolge

(1) Ingevolge het Sint-Michielsakkoord (1993) en het Lambermont-akkoord (2001) kregen de gewesten meer bevoegdheden. Er werden hen daartoe ook meer budgettaire middelen afgestaan. De invloed daarvan op de gemiddelde ontvangstengroei voor de periode tussen 1990 en 2003 is echter marginaal (ongeveer 0,04 pct. per jaar).

(2) De btw-middelen stemden bij de aanvang van de financieringswet van 1989 overeen met de vroegere dotaties voor onderwijs. Sindsdien is er geen expliciete band meer tussen beide, aangezien de gemeenschappen autonoom kunnen beslissen over het geheel van hun ontvangsten.

(3) Hierbij werd vooropgesteld dat 20 pct. van de onderwijsuitgaven vaste kosten zijn die niet worden beïnvloed door het verloop van het aantal schoolplichtigen. Het aantal jongeren onder de 18 jaar in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest wordt voor 80 pct. aan de Franse Gemeenschap en voor 20 pct. aan de Vlaamse Gemeenschap toegerekend.

GRAFIEK 4 AANDEEL VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP IN DE AAN DE GEMEENSCHAPPEN TOEGEWEZEN BTW-MIDDELEN (procenten)



Bronnen : Rijksmiddelenbegroting, NBB.

het Lambermont-akkoord hebben de gemeenschappen vanaf 2002 additionele forfaitaire middelen toegewezen gekregen, respectievelijk 198 miljoen euro in 2002 en nogmaals 149 miljoen euro in 2003.

In de periode 1990-2003 groeiden de toegewezen btw-middelen voor de Vlaamse Gemeenschap met 0,5 pct. per jaar iets sneller dan die voor de Franse Gemeenschap (0,3 pct.). Die groeiverschillen hebben te maken met de gehanteerde verdeelsleutels.

De financieringswet van 1989 voorzag in een geleidelijke overschakeling van de in 1988 bestaande verdeling van de kredieten voor onderwijs, namelijk 56,5 pct.

voor de Vlaamse Gemeenschap en 43,5 pct. voor de Franse Gemeenschap, op een verdeling volgens het in 1987 geregistreerde aantal leerlingen, namelijk 57,55 pct. in de Vlaamse Gemeenschap en 42,45 pct. in de Franse Gemeenschap. Als gevolg daarvan is de verdeelsleutel geleidelijk gewijzigd in het voordeel van de Vlaamse Gemeenschap.

Ingevolge het Sint-Elooisakkoord werden de kredieten vanaf 2000 verdeeld op basis van een jaarlijkse telling van het aantal leerlingen. Daardoor kromp het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2000 van 57,55 pct. tot ongeveer 57 pct., waardoor haar middelen in die periode iets trager groeiden dan die van de Franse Gemeenschap.

Het Lambermont-akkoord heeft ervoor gezorgd dat het aantal leerlingen niet langer als enige verdeelsleutel voor de btw-middelen geldt, maar dat geleidelijk meer belang wordt gehecht aan de opbrengst van de personenbelasting in elke gemeenschap. Concreet betekent dit dat in 2002 de in het Lambermont-akkoord overeengekomen supplementaire middelen – dus niet de initieel in de financieringswet van 1989 bepaalde enveloppe – voor 65 pct. werden verdeeld op basis van het aantal leerlingen en voor 35 pct. op basis van de opbrengst van de personenbelasting; dit laatste percentage stijgt geleidelijk tot 100 pct. in 2012.

Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de personenbelasting beliep in 2003 64 pct., wat veel meer is dan wat het aantal leerlingen betreft (57 pct.). In de veronderstelling dat deze cijfers ongewijzigd blijven, zal de verdeling van de btw-middelen de komende jaren veranderen ten voordele van de Vlaamse Gemeenschap – volgens de simulaties zou deze laatste haar aandeel zien stijgen van 57 pct. tot om en nabij 58,5 pct. in 2012 – en ten nadele van de Franse Gemeenschap.

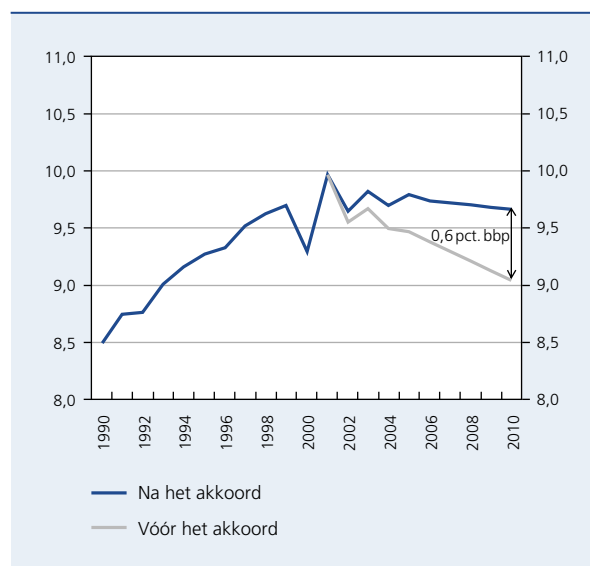
Impact van het Lambermont-akkoord op het verloop van de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten

De bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, waarmee uitvoering werd gegeven aan het Lambermont-akkoord, hield een grondige wijziging in van de berekening van de budgettaire middelen die worden toegewezen aan de gemeenschappen en gewesten.

Het Lambermont-akkoord voorzag vooral in een aanzienlijke supplementaire financiering van de gemeenschappen. Tijdens de zogeheten overgangperiode van de financieringswet, tot 1999, werden de aan de gemeenschappen overgedragen btw-middelen immers enkel aangepast aan de inflatie en aan 80 pct. van het verloop van het

aantal jongeren onder de 18 jaar. Door het Lambermont-akkoord werden deze btw-middelen flink opgetrokken door forfaitaire verhogingen toe te kennen van 198 miljoen euro in 2002, 149 miljoen euro in 2003 en 2004, 372 miljoen euro in 2005, 124 miljoen euro in 2006 en 25 miljoen euro in de periode van 2007 tot 2011. Bovendien zullen de totale btw-middelen vanaf 2007 ten belope van 91 pct. aan de reële groei van het bruto nationaal inkomen worden gekoppeld.

GRAFIEK 5 IMPACT VAN HET LAMBERMONT-AKKOORD OP DE TOEGEWEEZEN MIDDELEN ⁽¹⁾
(procenten bbp)



Bronnen : Rijksmiddelenbegroting, INR, NBB.

(1) Personenbelasting (ongerekend het effect van de overdracht aan nieuwe gewestbelastingen vanaf 2002) en btw.

Krachtens de financieringswet tijdens de zogenoemde overgangperiode van 1989 tot 1999 vertoonden de middelen die inzake personenbelasting en btw aan de gemeenschappen en gewesten werden toegekend, een trendmatige stijging in verhouding tot het bbp. Bij ontstentenis van het Lambermont-akkoord zou zich vanaf 2000 het omgekeerde scenario hebben voorgedaan. Dankzij het akkoord wordt het aandeel van de gemeenschappen en gewesten in de overheidsontvangsten tegen 2010 met 0,6 pct. bbp verruimd. Als resultaat daarvan zullen de aan de gemeenschappen en gewesten overgedragen middelen voortaan nauw aansluiten bij het verloop van het bbp, zonder dit laatste evenwel te overschrijden.

2.2.2 Groei van de middelen in de vorm van personenbelasting

Eerst wordt uitgelegd waarom het aan het geheel van de gemeenschappen en gewesten toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting fors is gegroeid. Vervolgens wordt nader ingegaan op het tussen de verschillende entiteiten uiteenlopende groeitempo.

2.2.2.1 Geheel van de gemeenschappen en gewesten

De opbrengst van de in België geïnde personenbelasting wordt voor een deel afgestaan aan de gewesten en, in mindere mate, aan de gemeenschappen ter financiering van hun andere bevoegdheden dan onderwijs ⁽¹⁾. Het aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen

(1) Ook de gemeenschapscommissies en de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ontvangen sinds 2002, ingevolge het Lambermont-akkoord, een klein gedeelte van de personenbelasting (ongeveer 50 miljoen euro per jaar).

bedrag aan personenbelasting bedroeg in 2003 ongeveer 30 pct. méér dan de overgedragen btw-middelen.

In de periode 1990-2003 zijn deze middelen in reële termen met gemiddeld 5,3 pct. per jaar toegenomen. De financieringswet van 1989 maakt voor het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting een onderscheid tussen de overgangperiode – van 1989 tot 1999 – en de definitieve periode, die in 2000 inzette. De gemiddelde reële groei van 5,3 pct. in de periode 1991-2003 is het resultaat van een uitermate forse toename met 6,8 pct. in de overgangperiode en een veel gematigder groeitempo van 2 pct. vanaf 2000.

Tijdens de overgangperiode zorgden vooral twee mechanismen, de zogeheten « annuïteiten » en « boni », voor de sterke groei van de overdrachten in de vorm van personenbelasting⁽¹⁾.

De gemeenschappen en gewesten hebben niet ieder jaar onmiddellijk het volledige bedrag ontvangen dat de federale overheid hen voor de nieuwe bevoegdheden diende over te dragen. Het grootste deel van dit ontbrekende bedrag werd echter met vertraging gestort in de vorm van voor een periode van 9 à 10 jaar berekende annuïteiten. Derhalve ontvingen de deelgebieden in het jaar t+1 een eerste annuïteit die betrekking had op het jaar t; in het jaar t+2 ontvingen ze de tweede annuïteit voor het jaar t en de eerste voor het jaar t+1, enz. Zodoende zorgde de geleidelijke accumulatie van de verschillende annuïteiten in de jaren negentig voor een snel groeitempo.

Door de financieringswet van 1989 werd de verdeling van de middelen tussen de verschillende deelgebieden gewijzigd in de zin dat geleidelijk werd overgeschakeld van de tot 1988 bestaande sleutel op de relatieve bijdragen van de deelgebieden aan de opbrengst van de personenbelasting⁽²⁾. Tijdens de overgangperiode gebeurde dat volgens twee technieken.

1. Voor een deel van de bevoegdheden dienden, aan het einde van de overgangperiode, de aan ieder gewest in verhouding tot de op hun eigen grondgebied geïnde personenbelasting toegekende budgettaire middelen gelijk te zijn aan het gemiddelde voor het geheel van de gewesten. Teneinde het effect van dat criterium te matigen – de relatief arme deelgebieden verliezen op die manier immers middelen, terwijl de rijkere deelgebieden middelen winnen – voorziet de financieringswet wel in een solidariteitstussenkomst ten voordele van de gewesten waar de per inwoner betaalde personenbelasting onder het gemiddelde ligt. Deze techniek wijzigt – tijdens de overgangperiode –

alleen de verdeling van de middelen tussen de drie gewesten onderling, maar zij heeft geen impact op het geheel van de middelen die de federale overheid aan de deelgebieden afstaat en dus ook niet op het groeitempo ervan.

2. Voor een ander deel van de bevoegdheden, daarentegen, werden de aan iedere entiteit in verhouding tot de op hun grondgebied geïnde personenbelasting toegekende middelen gaandeweg gelijkgeschakeld met het hoogste percentage dat voor de verschillende deelgebieden werd berekend. Door deze techniek werden de middelen van de armere deelgebieden niet gereduceerd, maar werd enkel de toewijzing aan de rijkere entiteiten verhoogd. Deze geleidelijke toekenning van « boni » tijdens de overgangperiode implieerde extra middelen vanwege de federale overheid en verklaart dus grotendeels waarom de afgestane middelen in de jaren negentig zo snel zijn gegroeid.

Sedert de start van de definitieve periode in 2000, is de berekening van de aan de gemeenschappen en gewesten toegekende personenbelasting eenvoudiger. Voor het geheel van de deelgebieden wordt het reële groeitempo voornamelijk bepaald door de toename van het reëel bruto nationaal inkomen⁽³⁾ en door de wijzigingen (tegen vaste prijzen) in het totale bedrag van de solidariteitstussenkomst⁽⁴⁾. Dergelijke veranderingen doen zich voor wanneer de per inwoner betaalde personenbelasting in de respectieve gewesten een uiteenlopende ontwikkeling laat optekenen⁽⁵⁾.

Van 2000 tot 2003 is de afgestane personenbelasting in reële termen jaarlijks met gemiddeld 2 pct. toegenomen doordat het bruto nationaal inkomen met 1,4 pct. groeide en daarbovenop de hogere solidariteitstussenkomsten kwamen ten voordele van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Op deze tweede factor wordt aan het einde van het volgende deel nader ingegaan.

(1) Tijdens de eerste jaren van de overgangperiode werd het groeitempo ook opgedreven doordat de vrijmaking van de voor de gewesten bestemde ontvangsten gebeurde naarmate de gewesten de hen toegekende bevoegdheden (kapitaaluitgaven) daadwerkelijk dienden op te nemen. Aangezien in dit artikel enkel de periode vanaf 1990 wordt beschouwd, is deze factor echter van minder belang.

(2) De tot 1988 geldende verdeelsleutel was gebaseerd op de bevolking, de oppervlakte en de personenbelasting in ieder deelgebied.

(3) Sinds het Lambertmont-akkoord is de berekening iets complexer. In eerste instantie worden de middelen gekoppeld aan de reële groei van het bruto nationaal inkomen en aan de nationale consumptieprijsindex, maar daarna worden ze verminderd met de zogeheten negatieve term. Deze laatste evolueert echter met slechts 91 pct. van de reële groei van het bruto nationaal inkomen waardoor het groeitempo van de afgestane personenbelasting per saldo iets hoger ligt dan dat van het bruto nationaal inkomen.

(4) Per jaar wordt de groei van de toegewezen middelen ook beïnvloed door correcties in verband met de voor het voorgaande jaar verschuldigde bedragen omdat de definitieve parameters kunnen afwijken van de voorlopig opgenomen waarden.

(5) Tijdens de overgangperiode had de solidariteitstussenkomst geen invloed op het geheel van de toegewezen middelen. Tijdens de definitieve periode, daarentegen, beïnvloedt iedere wijziging het bedrag van de totale toegewezen middelen.

2.2.2.2 Afzonderlijke deelgebieden

Voor de afzonderlijke entiteiten zijn de verschillen in groeitempo veel groter voor het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting dan voor de btw-middelen. Wat de gewesten betreft, zijn de middelen in de vorm van personenbelasting tussen 1990 en 2003 met 6,5 pct. gestegen voor het Vlaamse Gewest (alleen gewestbevoegdheden), tegen 4,6 pct. voor het Waalse Gewest en slechts 3,7 pct. voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Op het niveau van de gemeenschappen, zijn die middelen met 6 pct. toegenomen voor de Vlaamse Gemeenschap (alleen gemeenschapsbevoegdheden), precies het dubbele van het percentage voor de Franse Gemeenschap. Samengevat, betekent dit voor het noorden van het land een toename van de personenbelasting met 6,3 pct., tegen 4 pct. voor het zuiden.

Deze opmerkelijke verschillen zijn toe te schrijven aan de financieringswet van 1989 die bepaalt dat bij de verdeling, tussen de verschillende entiteiten, van het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting rekening moet worden gehouden met de personenbelasting die op ieder grondgebied wordt geïnd⁽¹⁾, met dien verstande evenwel dat dit principe van de zogeheten « juste retour » wordt afgezwakt door het toekennen van een solidariteitstussenkomst aan economisch zwakkere gewesten.

De technische wijze waarop dit principe in de cijfers tot uiting wordt gebracht, is vrij ingewikkeld. Het mechanisme dat de groeiverschillen tussen de deelgebieden verklaart, kan echter worden geïllustreerd aan de hand van twee vaststellingen.

Om te beginnen, werden er in 1989 – het eerste jaar dat het nieuwe financieringsstelsel van kracht was –, tussen de afzonderlijke deelgebieden grote verschillen opgetekend in de op basis van de vroegere federale kredieten toegewezen middelen, uitgedrukt in verhouding tot de in ieder deelgebied geïnde personenbelasting. Zoals reeds vermeld, werd in de financieringswet besloten om die percentages – althans voor een deel van de toegewezen middelen – langzamerhand gelijk te schakelen met het hoogste percentage dat voor de verschillende deelgebieden werd berekend⁽²⁾. Voor het relevante deel van de middelen ter financiering van de gewestbevoegdheden beliepen deze percentages in 1989 15,8 pct. voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 19,1 pct. voor het Vlaamse Gewest en 28,5 pct. voor het Waalse Gewest. Voor de middelen ter financiering van de gemeenschapsbevoegdheden met uitzondering van het onderwijs bedroegen ze 12,4 pct. voor de Vlaamse Gemeenschap en 15,4 pct. voor de Franse Gemeenschap.

Concreet betekende dit dat de Franse Gemeenschap in 1989 voor de bevoegdheden exclusief onderwijs een bedrag toegewezen kreeg dat gebaseerd was op de vroegere federale kredieten; in verhouding tot de in dat deelgebied geïnde personenbelasting was dat bedrag gelijk aan 15,4 pct. Het overeenstemmende percentage voor de Vlaamse Gemeenschap beliep slechts 12,4 pct. Omstreeks het einde van de overgangperiode moest, ceteris paribus, dit laatste percentage worden opgetrokken tot 15,4 pct., waardoor aan de Vlaamse Gemeenschap tijdens de jaren negentig supplementaire middelen – de zogeheten « boni » – werden toegekend. Voor de overeenstemmende gewestbevoegdheden werd een identiek mechanisme toegepast. Het feit dus dat, voor een deel van de bevoegdheden, de toegekende middelen in verhouding tot de eigen personenbelasting in de Vlaamse Gemeenschap en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in 1989 relatief beperkt waren, zorgde ervoor dat aan die deelgebieden geleidelijk extra middelen werden toegekend, waardoor zij hun ontvangsten relatief fors in de hoogte zagen gaan.

Ten tweede leidde het principe om de toegekende budgettaire middelen geleidelijk aan de opbrengst van de personenbelasting te koppelen, in ieder deelgebied tot verschillende groeitempo's, niet alleen vanwege de zopas besproken « boni » in verband met de verdeling in 1989, maar ook doordat de personenbelasting in de drie gewesten op een verschillende wijze is geëvolueerd. In de beschouwde periode 1990-2003 groeide de opbrengst van de personenbelasting op jaarbasis met reëel 3,6 pct. in het Vlaamse Gewest, tegen 2,7 pct. in het Waalse Gewest en slechts 1 pct. in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest⁽³⁾. Deze divergerende economische dynamiek in de loop van die periode is een tweede reden waarom het aan de Vlaamse Gemeenschap toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting relatief snel is gegroeid.

Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest valt de groei van de toegekende middelen minder eenduidig te verklaren. Enerzijds waren de aan dat gewest toegekende middelen in 1989 relatief gering vergeleken met de opbrengst van de personenbelasting en kwam het

(1) Voor de bepaling van de verdeelsleutel voor de gemeenschappen wordt de in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geïnde personenbelasting voor 80 pct. toegerekend aan de Franse Gemeenschap en voor 20 pct. aan de Vlaamse Gemeenschap.

(2) Voor de gewestbevoegdheden ging het om het zogenoemde tweede en derde gedeelte van de middelen, die betrekking hebben op de vroegere kredieten voor het Gemeente- en Provinciefonds en de vroegere dotaties. Voor de gemeenschapsbevoegdheden betrof het de bevoegdheden met uitzondering van het onderwijs.

(3) Deze verschillen in groeitempo's hebben weinig te maken met de demografische ontwikkeling – in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ligt de bevolkingsgroei met gemiddeld 0,1 pct. wel iets lager dan de 0,3 pct. in de rest van het land –, maar geven grotendeels het divergerende verloop van de opbrengst van de personenbelasting per inwoner weer.

Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dus, net als de Vlaamse Gemeenschap, in aanmerking voor de geleidelijke toekenning van «boni». De gunstige invloed hiervan werd echter ruimschoots geneutraliseerd door de tijdens de jaren negentig uitermate zwakke groei van de personenbelasting per inwoner in dat gewest.

Zoals reeds vermeld, wordt de impact van de opbrengst van de personenbelasting op de toegekende middelen gematigd door de eventuele toekenning van een solidariteitstussenkomst. De financieringswet voorziet in een dergelijke tussenkomst zodra voor een bepaald gewest het niveauverschil tussen de personenbelasting per inwoner en diezelfde variabele voor het hele land negatief is, waarbij het bedrag wordt bepaald op basis van het niveau van die afwijking⁽¹⁾.

Voor het Waalse Gewest was dat ieder jaar het geval: de negatieve afwijking van de geïnde personenbelasting nam toe van 9,4 pct. in 1990 tot 11,5 pct. in 1993, een niveau dat vrijwel gehandhaafd bleef tot het einde van de jaren negentig; vervolgens liep ze verder op tot 13,9 pct. in 2003⁽²⁾. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de geïnde personenbelasting per inwoner relatief sterk geslonken. In 1990 lag het niveau van de personenbelasting per inwoner nog 12 pct. hoger dan het nationale gemiddelde (tegen slechts 3 pct. voor Vlaanderen). Vanaf 1997 werd die positieve afwijking negatief tot

zelfs 6,4 pct. in 2003. Daardoor maakt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest sedert 1997 aanspraak op een toenemende solidariteitstussenkomst.

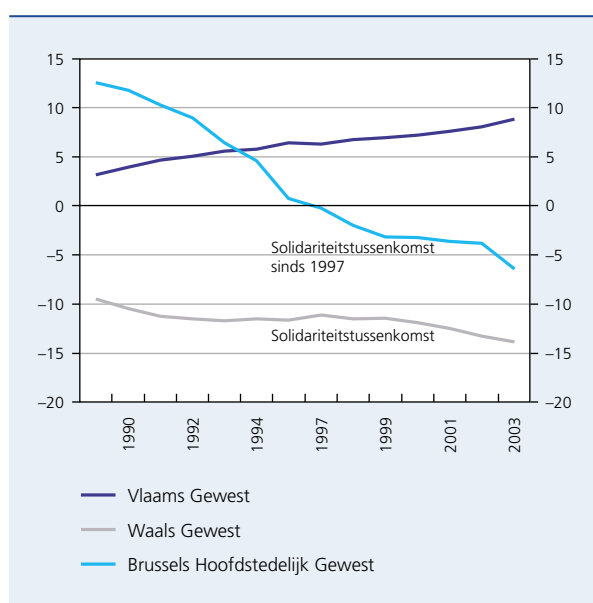
2.3 Eigen fiscale ontvangsten

2.3.1 Algemeen overzicht en omvang van de eigen fiscale ontvangsten

De gewesten oefenen hun fiscale bevoegdheid op drie manieren uit. In de eerste plaats bevat de financieringswet een lijst van belastingen – vroegere federale ontvangsten – die aan de gewesten worden overgedragen. Ten tweede beschikken de gewesten over de mogelijkheid om op de personenbelasting opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan⁽³⁾. Ten slotte zijn de gewesten fiscaal bevoegd voor materies waarop nog niet door een andere overheid belastingen worden geheven.

De overgedragen gewestbelastingen zijn, met een aandeel van 89 pct. in 2003, veruit de belangrijkste categorie van de eigen fiscale ontvangsten. Concreet betreft het de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de onroerende voorheffing, het eurovignet, de schenkingsrechten en drie kleinere belastingen, nl. de belasting op automatische ontspanningstoestellen, de belasting op spelen en weddenschappen en de openingsbelasting op dranksluiterijen. Ook het kijk- en luistergeld maakt deel uit van de overgedragen gewestbelastingen. Vóór 2002 ging de opbrengst van deze belasting naar de gemeenschappen; nadien werd ze ingevolge het Lambermont-akkoord een ontvangst voor de drie gewesten. Deze wijziging sorteerde geen budgettair effect aangezien de afgestane personenbelasting voor de gemeenschappen en voor de gewesten met een zelfde bedrag werd verhoogd respectievelijk verlaagd. Daarnaast verleende het Lambermont-akkoord de gewesten ook integrale beslissingsbevoegdheid voor deze belasting, waar de drie gewesten gebruik van maakten. In Vlaanderen en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd het kijk- en luistergeld immers afgeschaft en in het Waalse Gewest werden de tarieven verlaagd.

GRAFIEK 6 OPBRENGST VAN DE PERSONENBELASTING PER INWONER
(afwijking in procenten t.o.v. het nationale gemiddelde)



Bronnen : Rijksmiddelenbegroting, NBB.

(1) Het basisbedrag van de solidariteitstussenkomst bedraagt, in franken van 1988, 468 frank (11,60 euro) per inwoner en per procentpunt-afwijking tussen het gewest en het land wat de opbrengst van de personenbelasting per inwoner betreft. Dit bedrag wordt jaarlijks aan de nationale consumptieprijsindex aangepast.

(2) De vermelde cijfers zijn de percentages die worden gebruikt voor de berekening van de middelen in een bepaald jaar, maar ze hebben betrekking op de laatste beschikbare statistieken, nl. die van het voorgaande aanslagjaar.

(3) De gewesten kunnen opcentiemen heffen of kortingen toestaan – ten bedrage van maximaal 3,25 pct. vanaf 1 januari 2001 en 6,75 pct. vanaf 1 januari 2004 – op de in het gewest gelocaliseerde opbrengst van de personenbelasting. Deze belastingvermeerderingen of -verminderingen mogen evenwel niet leiden tot een daling van de progressiviteit van de personenbelasting, terwijl tevens iedere vorm van oneerlijke fiscale concurrentie wordt uitgesloten.

TABEL 2 EIGEN FISCALE ONTVANGSTEN IN PROCENTEN VAN DE FINANCIERINGSWETMIDDELEN
(2003)

	Vlaamse Gemeenschap	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	p.m. Totaal (miljoenen euro's)
1. Overgedragen gewestbelastingen	21,5	52,7	135,3	5.279
Registratierechten	8,3	19,1	67,7	2.088
Successierechten	5,0	11,9	36,4	1.239
Verkeersbelasting	5,2	11,1	18,5	1.151
Belasting op inverkeerstelling	1,1	2,0	6,0	248
Onroerende voorheffing	0,9	0,9	2,7	164
Kijk- en luistergeld	0,0	5,4	0,0	153
Eurovignet	0,4	0,6	0,8	82
Schenkingsrechten	0,3	0,5	1,0	63
Andere	0,3	1,2	2,3	91
2. Water- en milieuheffingen	2,5	3,2	3,8	463
3. Overige heffingen	0,3	0,8	22,7	201
Totaal	24,3	56,7	161,8	5.944

Bronnen : INR, NBB.

Ingevolge het Lambermont-akkoord werd de omvang van deze overgedragen gewestbelastingen vanaf 2002 beduidend groter. Bestaande gewestbelastingen, die voorheen niet (verkeersbelasting op autovoertuigen) of slechts gedeeltelijk (41,408 pct. van de registratierechten op de overdrachten ten bezwarende titel) werden geristorneerd, werden voortaan integraal aan de gewesten doorgestort. Bovendien werden supplementaire gewestbelastingen overgedragen: de belasting op de inverkeerstelling, het registratierecht op de vestiging van hypotheke en op de verdeling van onroerende goederen, het eurovignet en de schenkingsrechten. In totaal ging het om ongeveer 2,7 miljard euro aan additionele gewestbelastingen, waarvan de budgettaire impact, zoals reeds vermeld, werd geneutraliseerd door een vermindering van de afgestane personenbelasting via de zogeheten negatieve term. Ook werd een aantal federale beperkingen ten aanzien van de gewestelijke belastingen opgeheven en kunnen de gewesten volledig autonoom de heffingsgrondslag, de aanslagvoeten en de vrijstellingen bepalen⁽¹⁾.

Naast de overgedragen gewestbelastingen hebben alle gewesten ook water- en milieuheffingen ingevoerd. Ten slotte hebben ze, voor een bescheiden bedrag, andere belastingen ingevoerd op materies die niet door een andere overheid worden belast. Concreet betreft het in hoofdzaak de forfaitaire belasting op gezinshoofden, ondernemingen en zelfstandigen in het Brusselse

Hoofdstedelijke Gewest en de belasting op gebouwen die er niet tot bewoning dienen.

Het budgettaire belang van de eigen fiscale ontvangsten, uitgedrukt in verhouding tot de middelen van de financieringswet, is sterk verschillend. Voor de Vlaamse Gemeenschap is deze ontvangstencategorie relatief onbelangrijk omdat het gaat over een entiteit die zowel gemeenschap als gewest is⁽²⁾. In het Waalse Gewest liggen de eigen fiscale ontvangsten iets hoger dan de helft van de middelen van de financieringswet. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, daarentegen, zijn die middelen zeer belangrijk: het bedrag aan eigen fiscale middelen is er zelfs meer dan 60 pct. groter dan het toegewezen gedeelte van de personenbelasting. Deze hoge cijfers zijn het resultaat van de relatief hoge opbrengst van registratierechten, successierechten, verkeersbelasting en van de overige heffingen zoals de forfaitaire gewestelijke belasting en de belasting op gebouwen die niet tot bewoning dienen.

(1) Hoewel de gewesten bevoegd zijn voor de heffingsgrondslag inzake onroerende voorheffing kunnen zij het federale kadastrale inkomen niet wijzigen. Voor de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet is de uitoefening van deze bevoegdheid afhankelijk van een vooraf tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsovereenkomst.

(2) De verhouding van de eigen fiscale ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap ten opzichte van de middelen van de financieringswet voor alleen de gewestelijke bevoegdheden bedraagt 75 pct.

2.3.2 Verloop van de eigen fiscale ontvangsten per gewest⁽¹⁾

Voor alle deelgebieden samen groeiden de eigen fiscale ontvangsten tussen 1990 en 2003 met reëel 3,2 pct. per jaar. Die groei is echter niet homogeen: terwijl de jaarlijkse gemiddelde groei in Vlaanderen slechts 2,1 pct. bedroeg, liep hij in Brussel op tot 3,8 pct. en in Wallonië zelfs tot 4,5 pct. Dit komt overeen met een groei van 2,2 pct. in het noorden en 4,3 pct. in het zuiden, tegengesteld dus aan het groeitempo van de middelen van de financieringswet.

Dat de eigen fiscale ontvangsten niet op homogene wijze groeiden, heeft te maken met het verloop van de verschillende ontvangstencategorieën. De belangrijkste deelrubriek, te weten de overgedragen gewestbelastingen, nam met 3,5 pct. per jaar in het Waalse Gewest veel sneller toe dan in de beide andere gewesten, waar de toename in de buurt van 1,5 pct. lag. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd die zwakke groei echter grotendeels gecompenseerd door een veel sterkere uitbreiding van de overige belastingen, in casu de invoering en de verhoging van de forfaitaire gewestelijke belasting ten laste van gezinshoofden, ondernemingen en zelfstandigen en een belasting op gebouwen die niet tot bewoning dienen. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest droegen de water- en milieuheffingen weliswaar iets minder dan elders bij aan de groei van het budget.

TABEL 3 EIGEN FISCALE ONTVANGSTEN

(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen, 1991-2003)⁽¹⁾

	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaamse Gemeenschap
Totaal	4,5	3,8	2,1
Overgedragen gewestbelastingen	3,5	1,3	1,6
Bijdrage van ⁽²⁾ :			
Water- en milieuheffingen	0,8	0,3	0,7
Overige	0,2	1,7	0,1

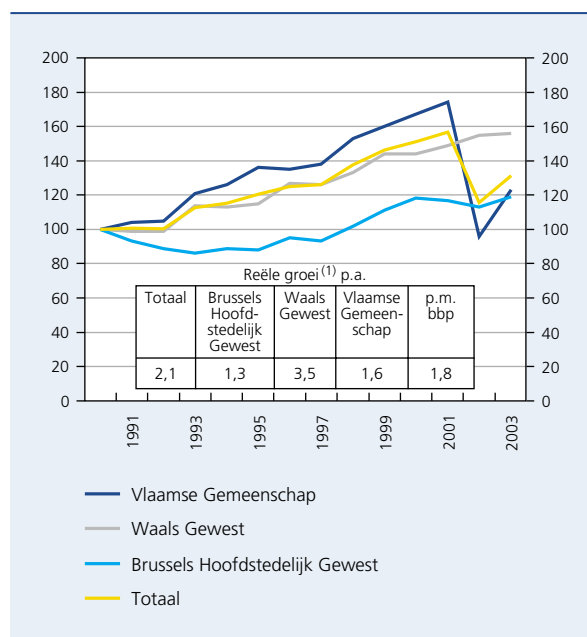
Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

(1) Gedefinieerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

(2) Voor de water- en milieuheffingen en de overige belastingen worden de cijfers in bijdragen gegeven (en niet in groeitempo) omdat hun opbrengst in 1990 in de meeste gevallen gelijk was aan nul.

GRAFIEK 7 VERLOOP VAN DE OVERGEDRAGEN GEWESTBELASTINGEN

(indexcijfers tegen vaste prijzen⁽¹⁾, 1990 = 100)



Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

(1) Gedefinieerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

Hieronder wordt nader ingegaan op het verloop van de overgedragen gewestbelastingen. Het is zinvol daarbij een onderscheid te maken tussen de periode vóór en na 2002. Vóór 2002 werden voor enkele kleinere belastingen de tarieven gewijzigd – bijvoorbeeld voor de belasting op spelen en weddenschappen, voor de belasting op automatische ontspanningstoestellen alsook voor de onroerende voorheffing –, maar de impact daarvan op het geheel van de gewestbelastingen bleef gering. Dit impliceert dat de sterke uitbreiding van dit belastingpakket in de periode 1990-2001 – een gemiddelde reële groei met 3,6 pct.⁽²⁾ – grotendeels spontaan is verlopen en verwijst naar de dynamiek van de belastbare basissen in kwestie. Opvallend is wel dat die dynamiek sterk verschillend is afhankelijk van de gewesten: in 2001 wordt het indexcijfer met het 1990-niveau gelijk aan 100 berekend op 174 in Vlaanderen, tegen 149 in het Waalse Gewest en slechts 117 in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

(1) Om het verloop van de eigen fiscale ontvangsten per gewest te kunnen bepalen, wordt het kijk- en luistergeld vóór 2002 toegerekend aan de verschillende gewesten, hoewel het in werkelijkheid in die periode een ontvangst was voor de gemeenschappen.

(2) Na correctie voor de impact van het Sint-Michielsakkoord, nl. de beslissing om vanaf 1993 de opbrengst van het kijk- en luistergeld integraal toe te wijzen aan de gemeenschappen.

TABEL 4 BELANGRIJKSTE RECENTE FISCALE MAATREGELEN
(miljoenen euro's)

	Vlaamse Gemeenschap (2002)	Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2002-2003)	Waals Gewest (2003)
A. Structureel			
Kijk- en luistergeld . .	-455	-63	-19
Registratierechten . .	-367	-11	-
Successierechten . .	-	12	0
Andere	-	63	-20
Totaal	-822	0	-39
B. Eenmalige vermindering personenbelasting . .			
	-223	-	-
Totaal	-1.045	0	-39

Bronnen: Begrotingen van de gemeenschappen en de gewesten, INR.

Vanaf 2002 hebben de gewesten echter in belangrijke mate gebruik gemaakt van de hen ingevolge het Lambertmont-akkoord toegestane verruimde fiscale autonomie. In het Waalse Gewest bleef de impact van de belastingverminderingen relatief beperkt en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd het effect van de tariefverlagingen volledig geneutraliseerd door verhogingen van andere belastingen. In de Vlaamse Gemeenschap, daarentegen, liep de vermindering op tot 0,8 miljard euro structureel – d.i. ongeveer 40 pct. van hun eigen fiscale ontvangsten in 2001 – en tot 1 miljard euro indien de eenmalige vermindering in 2002 wordt meegerekend.

Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, zij vooral melding gemaakt van de invoering, in 2002, van een nultarief voor het kijk- en luistergeld alsook van de registratierechten die in datzelfde jaar werden verlaagd⁽¹⁾. Behalve deze structurele maatregelen werd ook een eenmalige vermindering van 62 euro per persoon toegekend voor de op de inkomens van het jaar 2000 verschuldigde personenbelasting. Concreet verliep die vermindering via de inkohierungen en ze had vooral een budgettaire impact op het jaar 2002 (223 miljoen euro). De budgettaire invloed van de maatregelen was duidelijk zichtbaar in de Vlaamse Gemeenschap. In 2002 verminderden haar eigen fiscale ontvangsten met 45 pct.⁽²⁾; in 2003 gingen ze opnieuw met 14 pct. in de hoogte, voornamelijk als gevolg van het wegvallen van de eenmalige forfaitaire vermindering van de personenbelasting.

Ook in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd in 2002 een nultarief voor het kijk- en luistergeld ingevoerd. Deze belastingverlaging werd echter geneutraliseerd door een verhoging van de forfaitaire belasting ten laste van de gezinshoofden, de ondernemingen en de zelfstandigen alsook door een verhoging van de belasting op gebouwen die niet tot bewoning dienen. In 2003 werden, wat de successierechten betreft, bepaalde tarieven verlaagd en werd een preferentieel tarief voor woningen ingevoerd. Dit werd echter ruimschoots gecompenseerd door een verhoging van de successierechten bij erfenis tussen verwanten in de zijlijn en tussen niet-verwanten. Daarnaast werd een korting toegekend van 5.625 euro – in bepaalde stadswijken 7.500 euro – op de te betalen registratierechten. Die korting werd deels gecompenseerd door de afschaffing van het zogeheten klein beschrijf.

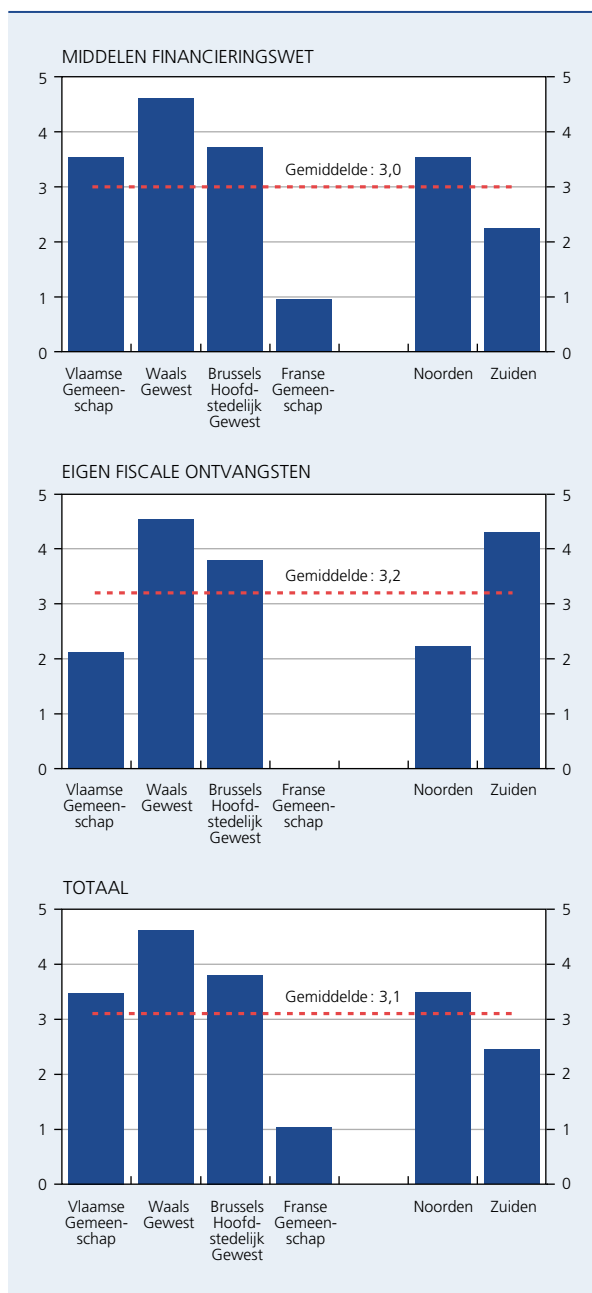
In het Waalse Gewest werd het kijk- en luistergeld in 2003 verlaagd van 200 euro tot 140 euro voor televisies en van 29,4 euro tot 25 euro voor autoradio's. Ook de forfaitaire belasting op huishoudelijk afval werd in 2003 afgeschaft. Er vond tevens een budgettair neutrale hervorming van de successierechten plaats: de verhoging, tot 25.000 euro, van de vrijgestelde eerste schijf voor erfenissen tot 125.000 euro per persoon en de aanpassing voor hersamengestelde gezinnen werden gecompenseerd door een verhoging van het tarief voor erfenissen tussen niet-verwanten.

2.4 Totaalbeeld van de middelen van de financieringswet en de eigen fiscale ontvangsten

Zoals reeds is aangetoond, lieten de middelen van de financieringswet en de eigen fiscale ontvangsten in de periode 1990-2003 in de respectieve deelgebieden een uiteenlopende ontwikkeling optekenen. Het mechanisme van de financieringswet, dat voornamelijk voorziet in een overschakeling naar de verdeling van de middelen volgens de betaalde personenbelasting, heeft ervoor gezorgd dat de middelen van de financieringswet in het noorden van het land duidelijk forser zijn gegroeid dan in het zuiden, nl. met respectievelijk 3,6 pct. in reële termen, tegen 2,2 pct. Daardoor is in het noorden van het land recentelijk ruimte vrijgekomen om de eigen fiscale ontvangsten fors te verlagen, terwijl in het zuiden de hervormingen veeleer binnen een budgettair neutraal kader dienden te

(1) Ten eerste werden de bestaande tarieven met ongeveer 20 pct. verlaagd. Ten tweede konden voortaan en onder bepaalde voorwaarden de vroeger betaalde registratierechten tot een maximumbedrag van 12.500 euro in rekening worden gebracht bij de aankoop van een nieuwe woning en, ten slotte, werd bij de aankoop van een eerste woning de eerste aankoopsschijf tot 12.500 euro vrijgesteld.

(2) Zoals reeds vermeld exclusief supplementaire middelen van het Lambertmont-akkoord.

GRAFIEK 8 MIDDELEN VAN DE FINANCIERINGSWET EN EIGEN FISCALE ONTVANGSTEN(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen, 1991-2003)⁽¹⁾

Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

(1) Gedefleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

gebeuren. In het noorden van het land zijn de eigen fiscale ontvangsten dan ook veel minder sterk gegroeid, nl. met 2,2 pct. in reële termen, tegen 4,3 pct. in het zuiden. Zelfs na de belastingverlagingen zijn de middelen van de financieringswet en de eigen fiscale ontvangsten samen in het noorden van het land met gemiddeld nog om en nabij één procentpunt per jaar sterker gestegen.

2.5 Overige ontvangsten

Naast de middelen van de financieringswet en de eigen fiscale ontvangsten, beschikken de gemeenschappen en gewesten nog over verschillende andere inkomstenbronnen. Noemenswaardig zijn de overdrachten vanwege andere overheden exclusief de toegewezen gedeelten van de btw en de personenbelasting.

De overdrachten vanwege de federale overheid bedroegen in 2003 1.137 miljoen euro⁽¹⁾. Het ging daarbij vooral om middelen die aan de gewesten worden toegekend ter financiering van de programma's tot wedertewerkstelling van werklozen. Het betrof tevens een dotatie ter financiering van de buitenlandse studenten in het universitaire onderwijs. In het kader van het Sint-Elooisakkoord van 1999 werden de bedragen van deze beide middelen aanzienlijk opgetrokken. Ook is er de dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap, waarvan de financiering door een aparte wet wordt geregeld⁽²⁾. Een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij wordt jaarlijks over de gemeenschappen verdeeld. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest krijgt een dotatie voor de financiering van initiatieven tot uitbouw en bevordering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel. Ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ontvangt een federale dotatie. Tot slot is er een dotatie voor de zogenoemde «dode hand», die in feite neerkomt op een gedeeltelijke compensatie voor de vrijstelling van onroerende voorheffing voor gebouwen van openbare instellingen ten gunste van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De overdrachten vanwege de lokale overheid beliepen in 2003 137 miljoen euro. Het ging hoofdzakelijk om de overdracht van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De voornamelijk fiscale ontvangsten van de Brusselse Agglomeratie worden immers overgeheveld naar de ontvangstenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die alle uitgaven van de agglomeratie ten laste neemt.

De overige ontvangsten bestaan voor een groot deel uit de verkopen van geproduceerde goederen en diensten, bijvoorbeeld inschrijvingsgelden van universiteiten.

(1) Sommige dotaties zijn in de financieringswet vastgelegd, andere worden krachtens een gewone wet of krachtens jaarlijkse begrotingswetten toegekend.

(2) Wet van 31 december 1984 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

TABEL 5 **PRIMAIRE UITGAVEN GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN**

(1995-2003, jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen, tenzij anders vermeld)⁽¹⁾

	Procentueel aandeel ⁽²⁾	Groei uitgaven ⁽³⁾	p.m. Standaard- afwijking
Gemeenschappen en gewesten	-	1,8	1,9
waarvan :			
Vlaamse Gemeenschap	56	2,1	2,2
Franse Gemeenschap	21	0,3	1,6
Waals Gewest	16	2,3	5,2
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6	2,6	6,0
Noorden	57	2,1	2,2
Zuiden	43	1,4	2,3

Bronnen: INR, NBB.

(1) Gedefleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

(2) In 2003.

(3) Gecorrigeerd voor de belangrijkste eenmalige factoren.

3. Uitgaven

De primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten groeiden in de periode 1994-2003 met reëel gemiddeld 1,8 pct. per jaar⁽¹⁾. Die uitgaven kwamen in 2003 voor 56 pct. voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap, voor 21 pct. van de Franse Gemeenschap, voor 16 pct. van het Waalse Gewest en voor 6 pct. van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De gemeenschappen en gewesten vertoonden evenwel geen homogene uitgavengroei. Terwijl de Franse Gemeenschap in de periode 1994-2003 haar uitgaven slechts zeer weinig zag toenemen – in reële termen met 0,3 pct. –, schommelde het groeitempo in de andere deelgebieden tussen 2,1 à 2,6 pct. Een en ander houdt ongetwijfeld verband met de in de Franse Gemeenschap veel zwakkere ontvangstendynamiek. Samenvattend mag dus worden gesteld dat, sedert 1994, de uitgaven in het noorden met 2,1 pct. per jaar zijn gegroeid, wat duidelijk sneller is dan die in het zuiden, waar de toename beperkt is gebleven tot 1,4 pct.

(1) Het Instituut voor de Nationale Rekeningen publiceert sinds 1989 de rekeningen voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten. Voor de gemeenschappen en gewesten afzonderlijk zijn pas vanaf 1994 nauwkeurige cijfers voorhanden.

De aan de hand van de standaardafwijking gemeten volatilititeit van de uitgavengroei is het grootst in het Waalse en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die als « zuivere » gewesten kunnen worden beschouwd. Die vaststelling is ongetwijfeld een gevolg van het specifieke karakter van de uitgaven van die gewesten: het gaat voornamelijk om investeringen, subsidies, kapitaaloverdrachten, enz. De Franse Gemeenschap vertoont de geringste volatilititeit doordat haar uitgavenpakket grotendeels uit onderwijsuitgaven bestaat die op hun beurt voornamelijk loonkosten zijn. De Vlaamse Gemeenschap, die zowel de gemeenschaps- als de gewestbevoegdheden uitoefent, sluit hier nauw bij aan.

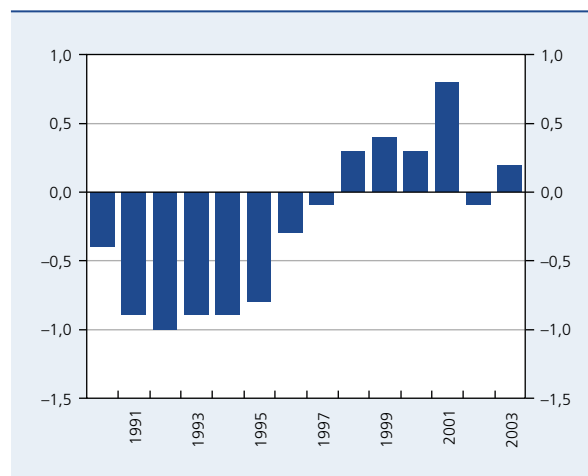
4. Verloop van saldi en schuld

4.1 Verloop van de saldi van de gemeenschappen en gewesten

Het saldo van het geheel van de gemeenschappen en gewesten is omgeslagen van een tekort van 0,4 à 1 pct. bbp aan het begin van de jaren negentig in een overschot van 0,2 pct. bbp in 2003.

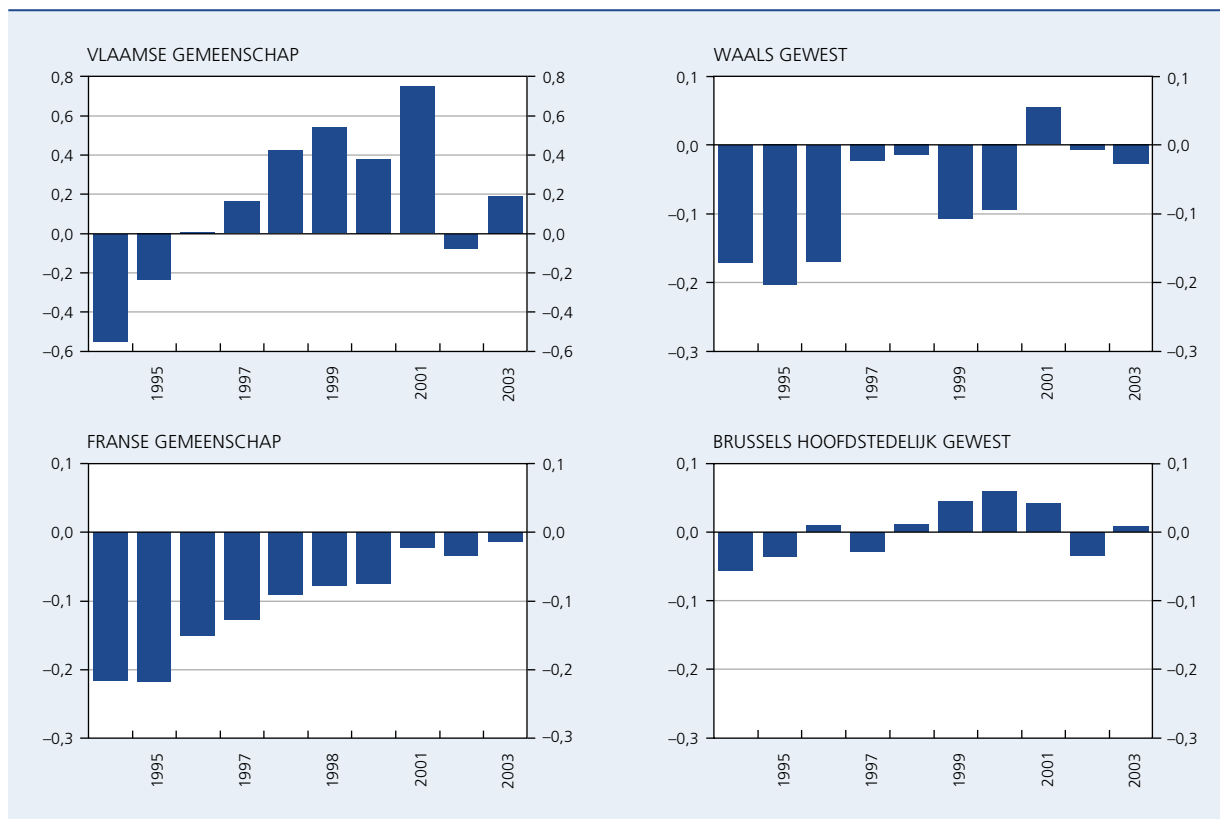
Daarbij kunnen twee fasen worden onderscheiden. Aan het einde van de overgangsfase van de financieringswet, in 1999, bedroeg het overschot 0,4 pct. bbp. De verbetering van het saldo was te danken aan de snelle groei van de ontvangsten, die in de periode 1990-1999 met reëel gemiddeld 4,3 pct. per jaar aantrokken, terwijl de

GRAFIEK 9 **FINANCIERINGSBEHOEFTE (-) OF -VERMOGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN**
(procenten bbp)



Bron: INR.

GRAFIEK 10 FINANCIERINGSBEHOEFTE (-) OF -VERMOGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN
(procenten bbp)



Bron : INR.

uitgaven met 3,1 pct. toenamen. Na 2000, daarentegen, in de definitieve fase van de financieringswet, liep de gemiddelde jaarlijkse reële ontvangstengroei terug tot 1,4 pct. als gevolg van, enerzijds, de tragere groei van de in het kader van de financieringswet overgedragen middelen en, anderzijds, de door sommige gewesten ten uitvoer gelegde belastingverlagingen. Aangezien de reële uitgavengroei in die periode weliswaar vertraagde, maar toch nog op 2,3 pct. uitkwam, slonk het overschot in 2003 tot 0,2 pct. bbp.

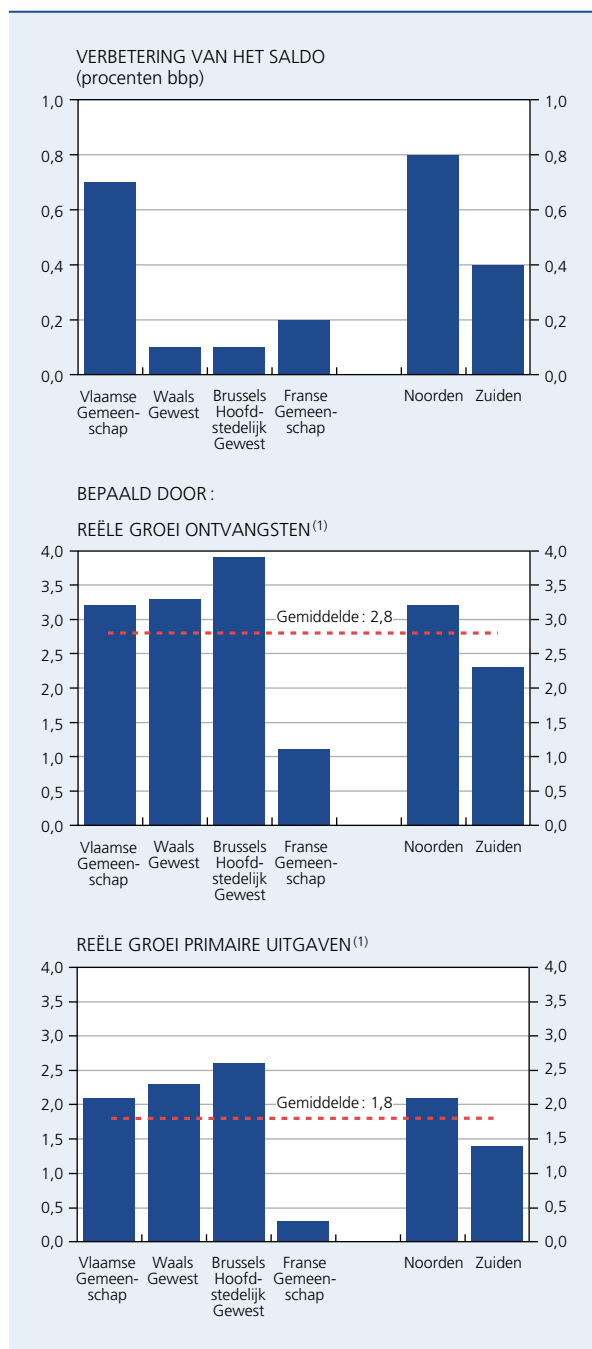
Alle gemeenschappen en gewesten zijn erin geslaagd hun saldo trendmatig te verbeteren. De Vlaamse Gemeenschap, die in 1994 nog een tekort van 0,6 pct. bbp vertoonde, registreerde vanaf 1996 een begrotingsoverschot dat in 2001 zelfs opliep tot 0,7 pct. bbp. Nadien kromp dat overschot opnieuw in tot 0,2 pct. bbp in 2003. De Franse Gemeenschap wist haar tekort, dat in 1994 nog iets meer dan 0,2 pct. bbp bedroeg, vrijwel volledig weg te werken zodat in 2003 nog slechts een zeer klein tekort restte. Het Waalse Gewest gaf nagenoeg een identieke ontwikkeling te zien, vermits het tekort van bijna 0,2 pct.

bbp in 1994 nadien aanzienlijk kon worden gereduceerd. In 2003 had het Waalse Gewest nog slechts een gering tekort. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, ten slotte, kon zijn tekort ombuigen naar een overschot, dat in 2000 een piek bereikte. In 2003 werd een beperkt overschot geboekt.

De trendmatige verbetering van de saldi is toe te schrijven aan het feit dat de ontvangsten forsler zijn gestegen dan de uitgaven. Voor de gemeenschappen en gewesten als geheel zijn de ontvangsten in de periode 1994-2003 met gemiddeld 2,8 pct. per jaar gegroeid, terwijl de primaire uitgaven met 1,8 pct. zijn toegenomen.

In de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest lag de reële groei van zowel de ontvangsten als de primaire uitgaven boven die gemiddelden. De Franse Gemeenschap daarentegen zag in die periode haar ontvangsten slechts traag toenemen en haar primaire uitgaven stegen in reële termen met gemiddeld slechts 0,3 pct.

GRAFIEK 11 VERLOOP VAN DE SALDI IN DE PERIODE 1994-2003



Bronnen : INR, NBB.

(1) Gedefleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

Ondanks de belastingverminderingen aan het einde van die periode, namen de ontvangsten in het noorden van het land in de periode 1994-2003 met reël 3,2 pct. toe. De relatief gunstige middelenontwikkeling die er in die periode werd opgetekend, maakte een tamelijk snelle reële groei (+ 2,1 pct.) van de primaire uitgaven mogelijk en zorgde tevens voor een vrij aanzienlijke verbetering van

het saldo met 0,8 pct. bbp. In het zuiden, waar de reële ontvangsten in die periode met 2,3 pct. zijn toegenomen, was de verbetering van het saldo met 0,4 pct. bbp enkel mogelijk doordat de reële groei van de primaire uitgaven beperkt bleef tot 1,4 pct.

4.2 Begrotingscoördinatie tussen federale overheid en gemeenschappen en gewesten

Het is logisch dat in een federale staat iedere entiteit bijdraagt aan het realiseren van de begrotingsdoelstellingen die voor de gezamenlijke overheid gelden. Gelet op deze noodzakelijke begrotingscoördinatie werd in het kader van de financieringswet binnen de Hoge Raad van Financiën de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» opgericht. Die afdeling brengt jaarlijks een advies uit, met daarin aanbevelingen omtrent de begrotingssaldi zowel voor de gezamenlijke overheid als voor iedere gemeenschap en elk gewest.

In het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000 werden op basis van die adviezen de begrotingsnormen tot 2005 vastgesteld⁽¹⁾. De basisfilosofie die aan deze normering ten grondslag ligt, is dat alle entiteiten uiterlijk in 2010 ten minste in evenwicht moeten zijn⁽²⁾. Voor de Vlaamse Gemeenschap komt dat neer op een geleidelijke afbouw van haar overschot. De overige entiteiten die nog tekorten vertonen, moeten die tekorten wegwerken.

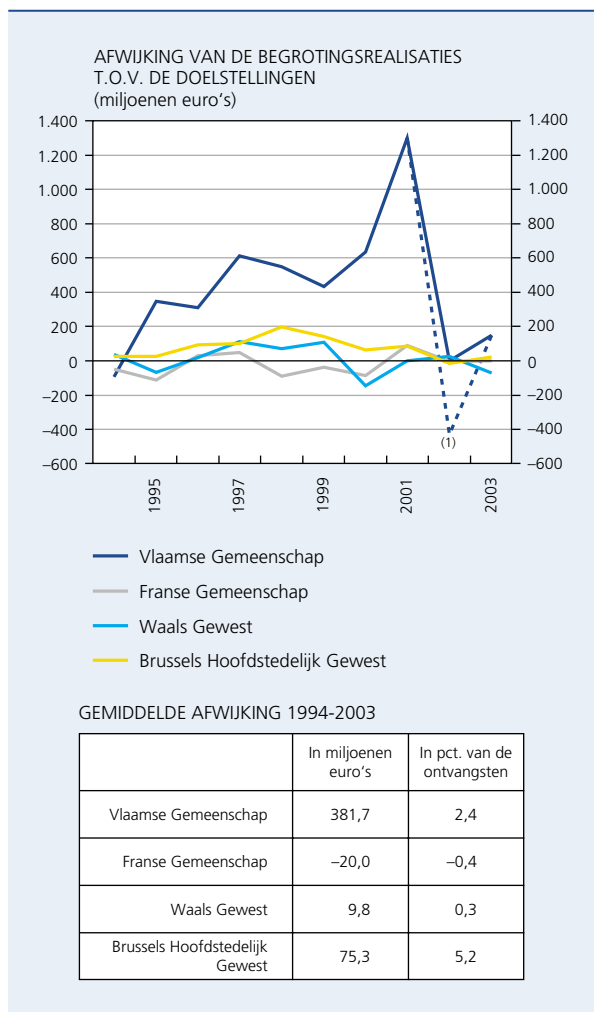
Om na te gaan of de gemeenschappen en gewesten de in de opeenvolgende samenwerkingsakkoorden vastgelegde normen al dan niet hebben nageleefd, worden deze doelstellingen getoetst aan de ex post vastgestelde begrotingssaldi, zoals die worden berekend door de Hoge Raad van Financiën⁽³⁾.

De Vlaamse Gemeenschap heeft in de periode 1994-2001 systematisch beter – en soms zelfs veel beter – gepresteerd dan de norm. Voor 2002 is de evaluatie evenwel niet eenduidig. De federale overheid en de gemeenschappen en gewesten waren in het akkoord van 21 maart 2002 overeengekomen de begrotingsresultaten voortaan te toetsen op basis van de ESR-methodologie. Voor 2002 gold een overgangsstelsel, waarbij rekening werd gehouden met de saldi van sommige instellingen die overeenkomstig het ESR met de overheid worden geconsolideerd.

(1) Het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000 werd achteraf enigszins gewijzigd krachtens de beslissingen van de Overlegcomités van de federale overheid en de gemeenschaps- en gewestregeringen van 21 maart 2002, 22 september 2003 en 16 december 2003. Die aanpassingen waren veelal van technische aard.

(2) Voor de gewesten wordt een klein overschot aanbevolen ten belope van het bedrag aan uitgaven in de vorm van kredietverleningen en deelnemingen.

(3) De hiertoe door de Hoge Raad van Financiën tot 2001 gehanteerde definities wijken af van de ESR-saldi, zoals die worden berekend door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en gebruikt in de andere tabellen.

GRAFIEK 12 REALISATIE VAN DE OVEREENGEKOMEN
BEGROTINGSDOELSTELLINGEN


Bronnen : HRF, NBB.

(1) Rekening houdend met de saldi van alle instellingen die volgens het ESR met de overheid moeten worden geconsolideerd.

Het aldus berekende saldo van de Vlaamse Gemeenschap stemde overeen met de afgesproken doelstelling. Het akkoord bepaalde echter ook dat de gemeenschappen en gewesten geen beslissingen zouden nemen die de saldi van de overige instellingen die met de overheid worden geconsolideerd, zouden verslechteren. Vanwege onder meer de negatieve saldi van die instellingen bedroeg de negatieve afwijking tussen het ESR-saldo van de Vlaamse Gemeenschap en de doelstelling in 2002 428 miljoen euro. Het begrotingsresultaat in 2003 was echter opnieuw beter dan afgesproken.

Tot het jaar 2000 is de Franse Gemeenschap er herhaalde malen niet in geslaagd de doelstellingen te bereiken. In 2001 daarentegen bleken de resultaten beter te zijn dan de begrotingsdoelstelling, terwijl in

2002 en 2003 vrijwel exact de normen werden gehaald. Hoewel het Waalse Gewest er meestal in is geslaagd de doelstellingen te bereiken, werd onder meer in 2000, maar ook in 2003, een negatieve afwijking ten opzichte van de norm vastgesteld. De resultaten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vielen systematisch beter uit dan de norm. De gemiddelde positieve afwijking in de periode 1994-2003 bedroeg zelfs 5,2 pct. van de ontvangsten van dit gewest. Aan het einde van de periode, in 2002 en 2003, kwamen de saldi zeer dicht in de buurt van de doelstellingen.

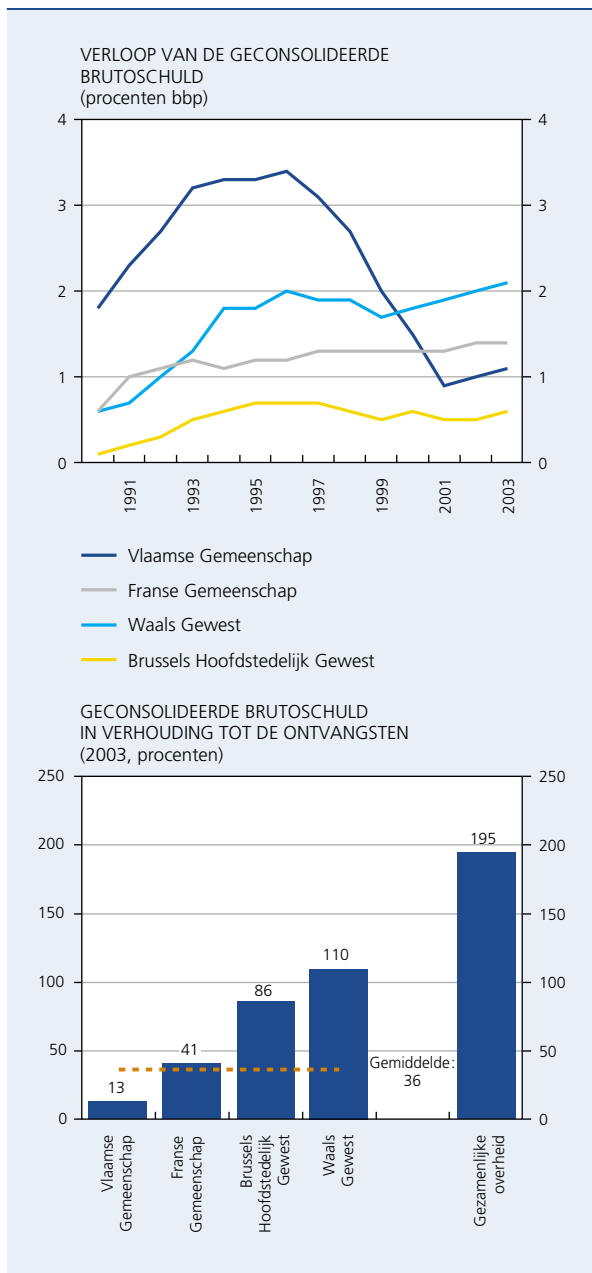
4.3 Schuld van de gemeenschappen en gewesten

Zoals reeds vermeld, vertegenwoordigt de schuld van de gemeenschappen en gewesten slechts een klein gedeelte van de schuld van de gezamenlijke overheid. Die schuld, die was gestegen van 3,2 pct. bbp in 1990 tot 7,4 pct. bbp in 1996, heeft sedert dat laatste jaar een gunstig verloop vertoond. In 2003 bedroeg de schuld van de gemeenschappen en gewesten 5,2 pct. bbp.

Deze trendmatige daling in verhouding tot het bbp is te danken aan de Vlaamse Gemeenschap, die erin is geslaagd haar schuld te reduceren als gevolg van, vooral, de positieve saldi die zij in de periode 1996-2001 wist te realiseren. Haar schuld daalde derhalve van 3,4 pct. bbp in 1996 tot 1,1 pct. bbp in 2003 en zakte aldus tot onder die van de Franse Gemeenschap (1,4 pct. bbp) en van het Waalse Gewest (2,1 pct. bbp). De schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bedroeg in 2003 0,6 pct. bbp.

Een van de manieren om het relatieve gewicht van de schuld weer te geven, bestaat erin die schuld te beschouwen in verhouding tot de ontvangsten. Daaruit blijkt dat het relatieve belang van de schuld sterk verschilt naargelang van de entiteiten. Voor de Vlaamse Gemeenschap is het gewicht van de schuld zeer gering, aangezien die verhouding in 2003 slechts 13 pct. bedroeg. Ook voor de Franse Gemeenschap ligt de verhouding (41 pct.) relatief laag. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest weegt de schuld relatief zwaarder: de verhouding bedroeg er in 2003 86 pct. In het Waalse Gewest, ten slotte, vertegenwoordigde de schuld in dat jaar 1,1 maal de jaarlijkse ontvangsten. Al deze schuldratio's liggen echter heel wat lager dan het hoge niveau van 195 pct. waaraan de gezamenlijke overheid – in casu de federale overheid – het hoofd moet bieden.

GRAFIEK 13 GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN



Bronnen : INR, NBB.

5. Projecties

Dit hoofdstuk bevat projecties met betrekking tot het ontvangstenverloop van de gemeenschappen en gewesten in de periode tot 2010. Ervan uitgaande dat alle entiteiten in 2010 ten minste een evenwicht zullen hebben bereikt – wat overeenstemt met de doelstellingen die door de Hoge Raad van Financiën zijn geformuleerd⁽¹⁾ – kan daaruit de toegestane stijging van de primaire uitgaven worden afgeleid.

5.1 Projecties inzake ontvangsten

Een dergelijke oefening is alleen mogelijk op basis van een hele reeks veronderstellingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. De belangrijkste daarvan is dat het bruto nationaal inkomen in de periode 2004-2010 in reële termen met gemiddeld 2 pct. zal groeien⁽²⁾. Voorts wordt ervan uitgegaan dat het verloop van de personenbelasting in de drie gewesten identiek zal zijn. Ten slotte zijn de berekeningen gebaseerd op de hypothese dat het verloop van de eigen fiscale ontvangsten en de overige ontvangsten overeen zal stemmen met de bbp-groei⁽³⁾. Vooral in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het aandeel van deze ontvangsten vrij aanzienlijk. Ontwikkelingen die eventueel van deze hypothese afwijken, kunnen echter niet worden uitgesloten, vooral daar de gewesten over een in het kader van het Lambermont-akkoord verruimde fiscale autonomie beschikken. Het spreekt vanzelf dat indien de parameters anders evolueren dan waar hier wordt van uitgegaan, ook de resultaten anders zullen zijn. De projecties in dit artikel hebben dan ook een louter illustratief karakter.

Op basis van deze hypothesen zullen de middelen van de financieringswet tijdens de beschouwde periode met gemiddeld 1,8 pct. per jaar toenemen. Die ontwikkeling is evenwel verschillend naargelang van de entiteiten. De ontvangsten zullen relatief fors groeien in de Vlaamse Gemeenschap (1,9 pct.) en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (2,2 pct.), en minder sterk in de Franse Gemeenschap (1,5 pct.) en in het Waalse Gewest (1,6 pct.).

Aan deze uiteenlopende ontwikkelingen zijn verschillende factoren debet. Er is reeds vermeld dat, ceteris paribus, de sleutel voor de verdeling van de btw-middelen onder de gemeenschappen gaandeweg ten voordele van de Vlaamse en ten nadele van de Franse Gemeenschap zal evolueren. Voor de verdeling van de in het kader van het Lambermont-akkoord toegekende supplementaire middelen zal immers geleidelijk worden overgeschakeld op de opbrengst van de personenbelasting.

- (1) Voor de gewesten wordt een klein overschot aanbevolen ten belope van het bedrag aan uitgaven in de vorm van kredietverleningen en deelnemingen. Voor de Franse Gemeenschap wordt rekening gehouden met een traject waarbij tegen 2010 een overschot van 100 miljoen euro wordt verkregen, zoals bepaald in haar plan inzake schuldafbouw (decreet van 19 december 2002).
- (2) Deze berekeningen berusten tevens op de hypothese van een gemiddelde jaarlijkse stijging van de nationale consumptieprijsindex met 1,75 pct., alsook op de bevolkingsprojecties van het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Federaal Planbureau. Voor het aantal leerlingen per gemeenschap worden de voor 2004 geldende verhoudingen doorgetrokken. Op basis van het verloop van het aantal leerlingen gedurende het voorbije decennium en de verwachte demografische ontwikkeling kan evenwel niet worden uitgesloten dat het aantal leerlingen in de Franse Gemeenschap iets gunstiger zal evolueren dan in de Vlaamse Gemeenschap.
- (3) Met uitzondering van de trekkingsrechten inzake de wedertewerking van de werklozen – waarvoor nominale bedragen gelden – en de dotaties voor buitenlandse studenten – die enkel aan de inflatie worden aangepast.

TABEL 6 AFGELEIDE PRIMAIRE UITGAVENGROEI 2004-2010: GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Noorden	Zuiden	Totaal
Verloop van het saldo (procenten bbp) ⁽¹⁾	-0,2	0,1	0,1	0,0	-0,2	0,1	0,0
Reële groei ontvangsten ⁽²⁾	1,9	1,5	1,6	2,0	1,9	1,6	1,8
waarvan :							
Middelen van de financieringswet	1,9	1,5	1,6	2,2	1,9	1,5	1,8
Reële groei primaire uitgaven ⁽²⁾	2,3	1,4	1,3	2,1	2,3	1,4	2,0

Bronnen : HRF, INR, Rijksmiddelenbegroting, NBB.

(1) Noodzakelijk verloop om de HRF-doelstellingen voor 2010 te bereiken.

(2) Gedefieerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex (hypothese : 1,75 pct.).

Tevens is er het effect van de zogeheten negatieve term. Deze laatste duidt op de vermindering van de aan de gewesten overgedragen personenbelasting bij wijze van compensatie voor de vanaf 2002 geldende nieuwe gewestbelastingen. Het verloop van deze negatieve term is gekoppeld aan 91 pct. van de bni-groei; de compensatie voor het kijk- en luistergeld wordt enkel aangepast aan de inflatie. Aangezien het initiële bedrag van de afgestane personenbelasting gekoppeld is aan de reële bni-groei en aan de inflatie, en de negatieve term, waarmee dit initiële bedrag wordt verminderd, trager groeit, zal het bedrag dat finaal aan de deelgebieden wordt toegekend, sneller toenemen dan de bni-groei. Dit effect is vooral voordelig voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, aangezien de negatieve term er relatief omvangrijk is omdat de gewestbelastingen die in 2002 supplementair werden overgedragen er relatief groter zijn dan in de andere gewesten.

Ten slotte is er het effect van de solidariteitstussenkomst. In de financieringswet is bepaald dat de reële omvang van die tussenkomst afhangt van het verschil in niveau tussen de in ieder gewest per inwoner betaalde personenbelasting. Het feit dat er in deze projectie wordt van uitgegaan dat de personenbelasting in de drie gewesten op identieke wijze zal evolueren, impliceert dat het reële bedrag van de middelen in de vorm van een solidariteitstussenkomst niet zal toenemen; dit in tegenstelling tot de rest van het toegewezen gedeelte van de personenbelasting, die in reële termen iets forser zal stijgen dan het bni. Aangezien de solidariteitstussenkomst voor het Waalse Gewest ruim een kwart van de ontvangsten uit de

financieringswet uitmaakt ⁽¹⁾, wordt de reële toename van die ontvangsten hierdoor aanzienlijk afgeremd.

Al deze factoren samen maken dat de middelen van de financieringswet in het noorden van het land in de periode 2004-2010 met gemiddeld 1,9 pct. per jaar zullen aangroeien, terwijl de toename in het zuiden beperkt zal blijven tot 1,5 pct.

5.2 Afgeleide groei van de primaire uitgaven

Op basis van de vermelde benadering kan worden afgeleid dat de primaire uitgaven van het geheel van de gemeenschappen en gewesten in de periode 2004-2010 met gemiddeld 2 pct. per jaar mogen groeien. Dat percentage stemt exact overeen met de hypothese die is gehanteerd voor de groei, tijdens die periode, van het bbp tegen vaste prijzen en van het reële bni. Ook volgens andere groei-scenario's zou de afgeleide groei van de uitgaven blijven sporen met de expansie van de economische activiteit.

Voor de Vlaamse Gemeenschap mogen de primaire uitgaven met reëel 2,3 pct. groeien. Aangezien de ontvangsten net iets minder sterk zullen toenemen dan het bbp, is die relatief hoge groei toe te schrijven aan de mogelijkheid waarover de Vlaamse Gemeenschap beschikt om haar overschot af te bouwen. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zouden de primaire uitgaven met reëel 2,1 pct. per jaar kunnen groeien, wat overeenstemt met de verwachte ontwikkeling van de middelen uit de financieringswet. In de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest daarentegen mogen de primaire uitgaven met reëel niet méér dan 1,3 à 1,4 pct. toenemen. Een en ander is het gevolg van de relatief lage ontvangstengroei

(1) In 2003 bedroeg de solidariteitstussenkomst 27 pct. van de aan het Waalse Gewest overgedragen personenbelasting (na aftrek van de negatieve term). Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest was dat 17 pct.

van deze entiteiten, in combinatie met de noodzaak tot het verder terugdringen van hun tekorten. Samenvattend mag worden gesteld dat, voor de periode 2004-2010, in het noorden van het land een reële groei van de primaire uitgaven mogelijk is met 2,3 pct. per jaar, terwijl die toename in het zuiden beperkt zal blijven tot 1,4 pct.

Conclusie

Het financieringssaldo van de gemeenschappen en gewesten is het afgelopen decennium systematisch verbeterd, voornamelijk als gevolg van de stevige groei van de ontvangsten. Tijdens de zogeheten overgangperiode tot 1999 zorgden specifieke mechanismen in de financieringswet immers voor een uitermate forse toename van de toegewezen middelen in de vorm van personenbelasting. De uitgaven van het geheel van de gemeenschappen en gewesten groeiden even snel als die van de gezamenlijke overheid.

Voor het aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen gedeelte van de personenbelasting werd geleidelijk overgeschakeld op een verdeelsleutel op basis van de opbrengst van de in iedere entiteit geïnde personenbelasting, waardoor de middelen van de financieringswet in het noorden van het land sneller groeiden dan in het zuiden.

Derhalve heeft het noorden recentelijk omvangrijke belastingverminderingen ten uitvoer kunnen leggen, terwijl de impact van de belastinghervormingen in het zuiden veel beperkter is gebleven. Aangezien de ontvangsten tijdens de voorbije tien jaar in alle entiteiten fors zijn gegroeid dan de uitgaven – deze laatste namen in het noorden sterker toe dan in het zuiden –, zijn alle gemeenschappen en gewesten erin geslaagd hun financieringssaldo te verbeteren.

Teneinde in 2010 de evenwichtsdoelstelling van de Hoge Raad van Financiën te bereiken, mogen de uitgaven van het geheel van de gemeenschappen en gewesten niet fors groeien dan het bbp. Het toegestane uitgavenverloop zal voor de afzonderlijke entiteiten wellicht niet identiek zijn. In het noorden van het land zullen de uitgaven iets krachtiger mogen toenemen dan in het zuiden omdat, met name, het noorden over de mogelijkheid beschikt zijn overschot terug te dringen, terwijl het zuiden zijn – weliswaar geringe – tekorten moet wegwerken.