

SAMENVATTING

Hoe evolueren de BFW-overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen tegen 2039?

19 januari 2023

De SERV-studiedienst geeft in het rapport over de Bijzondere Financieringswet meer inzicht in de huidige en toekomstige ontvangsten via de BFW voor Vlaanderen, en vergelijkt deze met de ontvangsten van andere gewesten en gemeenschappen. Het rapport bevat feitelijke vaststellingen zoals die rechtstreeks uit de BFW en de geraamde ontvangsten in de komende decennia af te leiden zijn. De SERV-studiedienst gaat niet dieper in op de mogelijke implicaties van deze vaststellingen.

Een ingewikkeld kluwen

De **Bijzondere Financieringswet of BFW** regelt in hoge mate de financiering van de gewesten en gemeenschappen in België. De zesde staatshervorming hervormde de Bijzondere Financieringswet grondig (onderhandeld in 2011, toegepast vanaf 2015).

De Bijzondere Financieringswet is een ingewikkeld kluwen. Dat komt door het grote aantal bepalingen en hun gedetailleerde uitwerking maar ook door de vele instrumenten die erin verwerkt zijn met een heel verschillende impact op de gewesten en gemeenschappen.

Waarover gaat de Bijzondere Financieringswet?

De kern van de Bijzondere Financieringswet bevat:

- **dotaties voor overgedragen bevoegdheden**
- bepalingen over **blijvende en over tijdelijke inhoudingen** op die dotaties om de financiën van entiteit I (= de federale overheid en de sociale zekerheid) te verbeteren
- tijdelijke **overgangsmechanismen** om de verschillen met de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen vóór de zesde staatshervorming uit te vlakken
- een **solidariteitsmechanisme** om de verschillen in de ontvangsten tussen de gewesten te verminderen
- **specifieke dotaties voor één gewest** conform politieke afspraken (bv. de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest)
- een heel aantal **kleinere overdrachten en afspraken** (bv. de kost van overgedragen ambtenaren voor de inning van specifieke gewestbelastingen).

Impact van de Bijzondere Financieringswet

De komende jaren zullen de overdrachten via de BFW nog verder evolueren door het tijdelijke karakter van een aantal bepalingen. Het resultaat is dat de BFW **voor elk gewest en gemeenschap anders 'werkt'**. Daarom is het moeilijk om de impact van de BFW te doorgronden en samen te vatten.

Dat hoeft niet te verwonderen: de huidige BFW is het resultaat van een opeenvolgende reeks politieke afspraken (staats hervormingen) sinds de jaren '80. Hierdoor is de financiering van gewesten en gemeenschappen vandaag en in de toekomst niet eenvoudig in kaart te brengen. Willen we een correcte vergelijking en interpretatie van de BFW maken, dan is een gedetailleerde analyse van de werking en impact van alle deelelementen in die BFW noodzakelijk.

Hieronder geven we in het kort de inzichten weer uit het rapport van de SERV-studiedienst over de huidige en toekomstige ontvangsten via de BFW voor Vlaanderen inclusief een vergelijking met andere gewesten en gemeenschappen. Belangrijk is om voor ogen te houden dat dit feitelijke vaststellingen zijn zoals die rechtstreeks uit de BFW en de geraamde ontvangsten in de komende decennia af te leiden zijn. We gaan niet dieper in op de mogelijke implicaties van deze vaststellingen.

BFW-overdrachten naar gewesten en gemeenschappen groeien minder snel dan de Belgische economie

2021: de som van de BFW-middelen voor gewesten en gemeenschappen bedraagt in 2021 € 58,55 mld of 11,54% van het Belgische bbp. De komende jaren zullen deze overdrachten nominaal verder toenemen maar wel minder snel groeien dan de Belgische economie.

2035: volgens de parameters in de gehanteerde ramingen komen de BFW-overdrachten in 2035 neer op 11,02% van het geraamde bbp van dat jaar. Dat is een daling van -0,52% bbp ten opzichte van 2021. In euro van 2021 zou dat een verminderde overdracht van € -2,63 mld betekenen.

Tot 2039: in de tweede helft van de jaren 2030 nemen de gemeenschapsoverdrachten voornamelijk door de vergrijzing opnieuw toe, al liggen ze in verhouding tot het bbp in 2039 nog steeds lager dan in 2021 (een verschil van -0,47% bbp, wat in euro van 2021 zou neerkomen op € -2,36 mld).

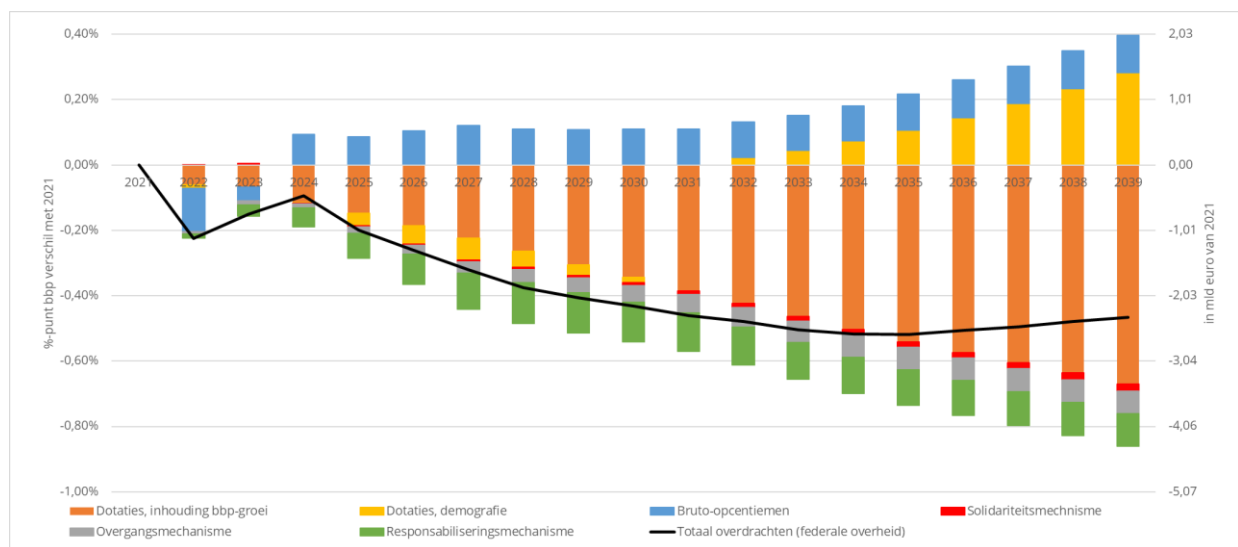
De dalende BFW-overdrachten in verhouding tot de economie zijn vooral een gevolg van verschillende inhoudingen en bepalingen vastgelegd in de BFW. Het gaat over:

1. de gedeeltelijke koppeling van de dotaties aan de reële economische groei waardoor er jaarlijks steeds minder middelen (in verhouding tot de economie) naar de deelstaten vloeien. Het opzet is dat de deelgebieden een inspanning leveren om het hoofd te kunnen bieden aan de toename van de vergrijzingskosten die zich hoofdzakelijk op het federale niveau bevinden. Deze inhoudingen worden tegen 2039 geraamd op 0,67% bbp, wat in euro van 2021 zou neerkomen op minderontvangsten van € 3,40 mld (op een totaal van € 58,55 mld ontvangsten in 2021).
2. een tot 2028 jaarlijkse groeiende bijdrage van de gewesten en gemeenschappen voor de pensioenen van hun ambtenaren (= responsabiliseringsmechanisme).
3. overgangsmechanismen die de verschillen tussen de vijfde en zesde staats hervorming voor elk gewest en gemeenschap proberen weg te werken. Deze mechanismen worden geleidelijk tegen 2034 afgebouwd. Dat is gunstig voor de Vlaamse overheid maar niet voor de andere gewesten en gemeenschappen.

De dotaties waarvan de evolutie **beïnvloed wordt door demografische factoren ontsnappen tot op zekere hoogte aan de ingebouwde inhoudingen in de BFW**. Dat komt omdat deze demografische parameters sneller groeien dan het bbp. We zien dat vooral bij de dotatie voor ouderenzorg die aangedreven wordt door het aantal 80+ers (vergrijzing). Door de demografische parameters ingebouwd in de BFW stijgen de overdrachten naar de gemeenschappen tussen 2021 en 2039 met 0,28% bbp, wat in euro van 2021 zou neerkomen op € 1,44 mld.

De **gewestelijke bruto-opcentiemen** die een onderdeel zijn van de gewestontvangsten **groeien in deze ramingen wel sneller dan de economie**, gezien ze gebaseerd zijn op de regionaal opgesplitste ontvangsten via de personenbelasting. We moeten wel opmerken dat deze ontvangsten zeer moeilijk te ramen zijn omdat ze erg onvoorspelbaar zijn. Ook toekomstige regionale en federale beleidsbeslissingen kunnen hier een grote invloed op hebben. Zie Figuur 1.

Figuur 1: België, evolutie verhouding federale BFW-overdrachten tot het bbp, decompositie van het verschil met 2021 naar de verschillende aandrijvers, gecumuleerd, in procentpunt bbp

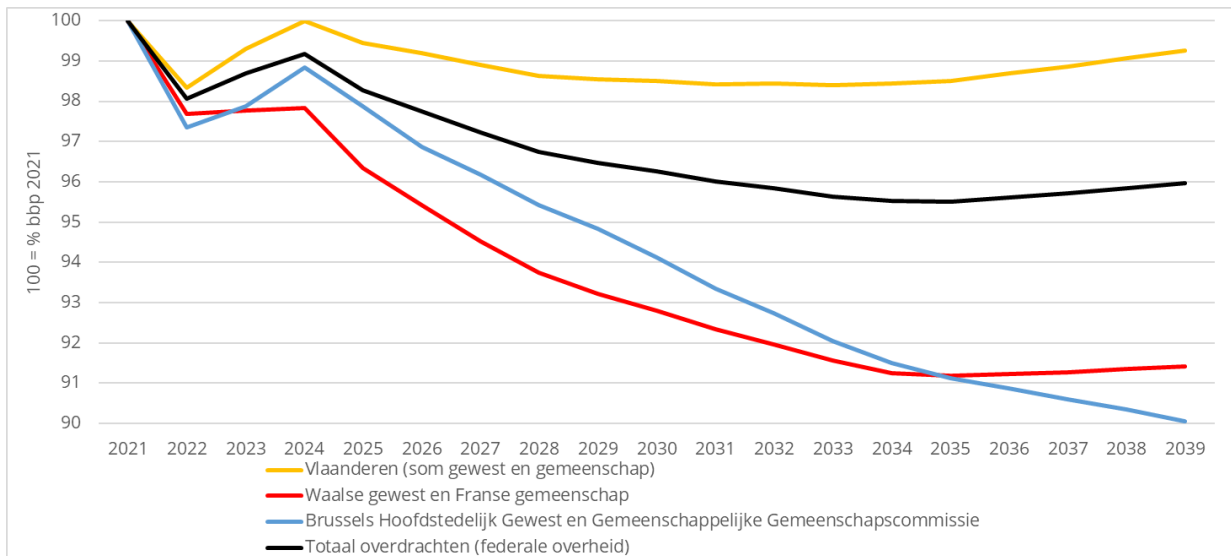


BFW-minderontvangsten zijn niet gelijk verdeeld

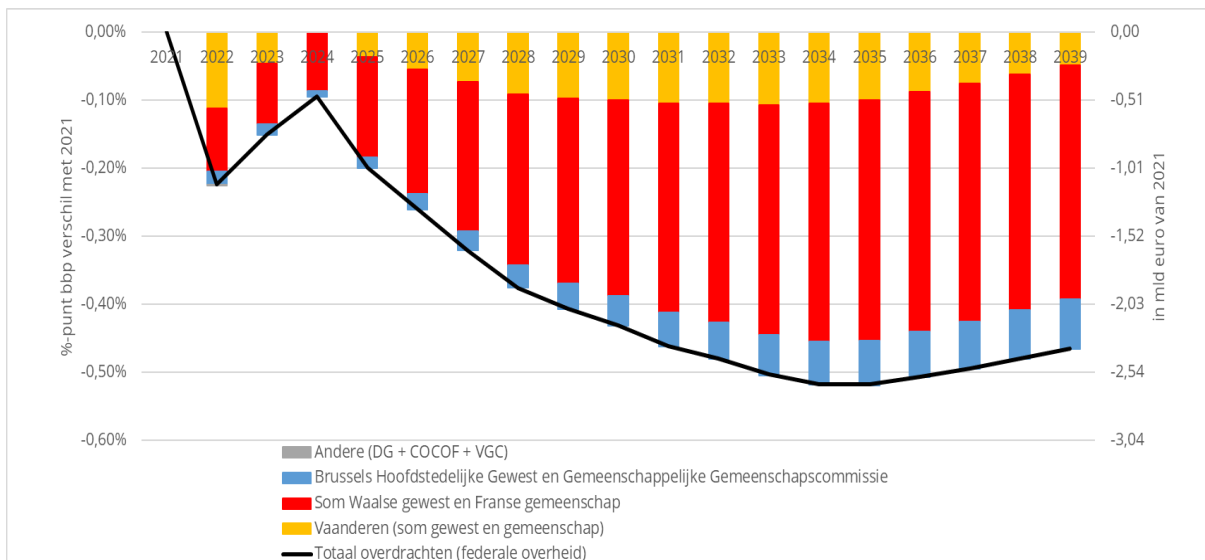
De geschetste daling van de overdrachten in verhouding tot de evolutie van het bbp is niet gelijk verdeeld over de deelstaten. **De ontvangsten van de Vlaamse overheid (gewest + gemeenschap) evolueren in de komende decennia gunstiger** dan die van de andere gewesten en gemeenschappen. Vlaanderen ziet de komende 20 jaar volgens de gehanteerde parameters in deze ramingen zijn BFW-ontvangsten in verhouding tot het bbp met slechts enkele procenten dalen. Bij het Waalse gewest, de Franse gemeenschap, het BHG en de GGC ramen we dalingen tot 10% of meer. Zie Figuur 2.

Het aandeel van Vlaanderen (som gewest + gemeenschap) in de minderoverdrachten naar de deelstaten (10,6% van totaal in 2039) is immers beduidend kleiner dan het aandeel van Vlaanderen in de BFW-overdrachten (60,3% van ontvangsten in 2039). Zie Figuur 3.

Figuur 2: België, evolutie BFW-overdrachten per gewest + gemeenschap in verhouding tot het jaarlijkse bbp, bbp 2021 = 100



Figuur 3: België, evolutie verhouding BFW-overdrachten tot het bbp, decompositie van het verschil met 2021 naar de verschillende entiteiten, gecumuleerd, in procentpunt bbp



Beperkte fiscale responsabilisering van de gewesten

De zesde staatshervorming beoogde om de gewesten meer fiscaal te responsabiliseren. Door overheden meer verantwoordelijk te maken voor het gevoerde beleid zouden ze sneller geneigd zijn om goed beleid te voeren want dat betekent meer eigen ontvangsten.

Hoe zit dat in de praktijk?

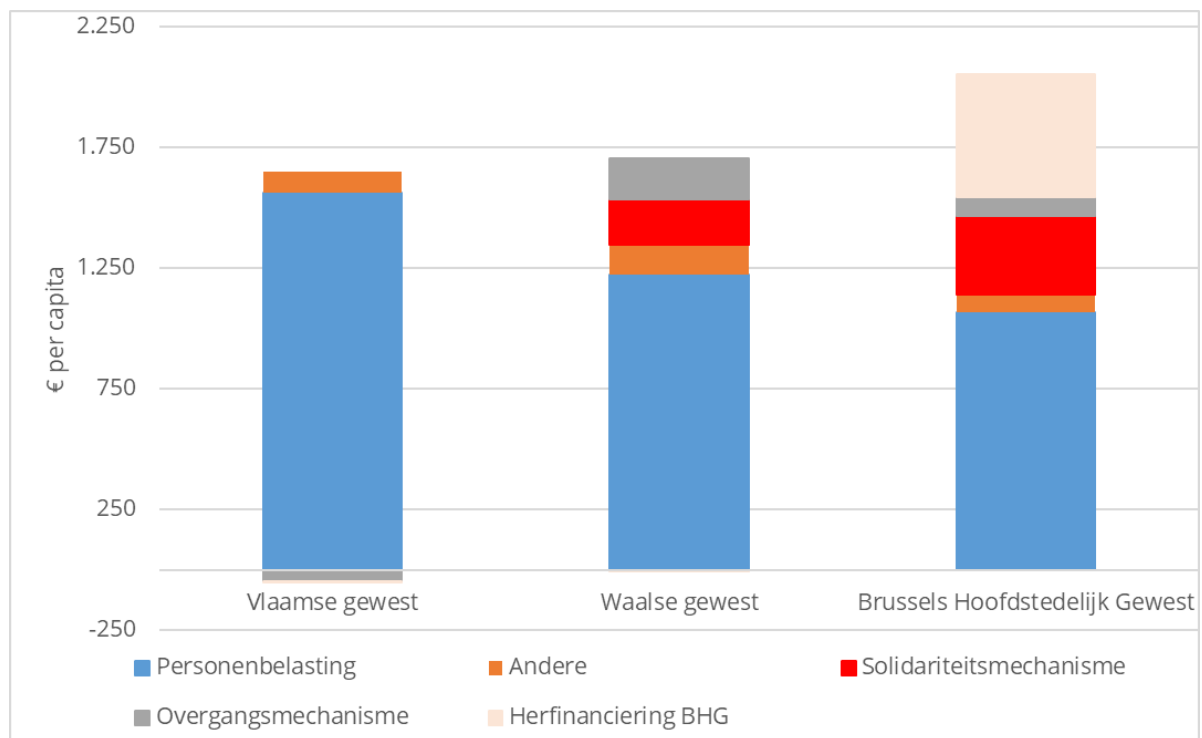
In de huidige BFW is het in de eerste plaats **de gewestelijke opbrengst uit de personenbelasting die de belangrijkste overdrachten naar de gewesten aandrijft**. Het gaat over de brutopcentiemen (= het gewestelijk deel van de federaal geïnde personenbelasting) en de verdeelsleutel bij de dotaties werk en fiscale uitgaven (idem). Het Vlaamse gewest realiseert vandaag via

deze overdrachten veruit de hoogste ontvangsten per inwoner (€ 1.563) door de hogere inkomens (en inkomstenbelastingen) van haar inwoners. Het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvangen via dit kanaal aanzienlijk minder middelen: € 1.223 per Waal en € 1.066 per Brusselaar.

Er zijn echter **verschillende elementen die de impact van de ingebouwde responsabilisering in hoge mate wegvlakken**. Dat komt o.a. door het solidariteitsmechanisme (om de fiscale responsabilisering te milderen), de herfinanciering van Brussel (politieke afspraak bij de zesde staatshervorming) en door de overgangsmechanismen (die tijdelijk een budgettaire status-quo ten opzichte van de regelingen vóór de zesde staatshervorming moesten garanderen).

Deze mechanismen hebben een grote positieve impact op het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Inclusief deze mechanismen realiseert het Vlaamse gewest (€ 1.597 per inwoner) vandaag in vergelijking met de andere gewesten de laagste ontvangsten per hoofd van de bevolking (Waalse gewest: € 1.702; BHG: € 2.054). Het effect van de compenserende mechanismen is dus relatief gezien groter dan de fiscale responsabilisering ingebouwd in de BFW. Zie Figuur 4.

Figuur 4: België, BFW-overdrachten naar de gewesten, belangrijkste componenten, uitvoeringsgegevens 2021, zonder responsabiliseringsmechanisme, in € per capita



Bij de gewesten zorgt **het uitdoven van het overgangsmechanisme in de komende twee legislaturen voor aanzienlijke negatieve budgettaire gevolgen voor het Waalse en Brussels Hoofdstedelijke Gewest**. Hierdoor zouden de BFW-overdrachten naar het Vlaamse gewest vanaf 2027 per hoofd hoger uitkomen dan de Waalse.

Bij het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is daarnaast de beperkte koppeling van de meeste dotaties ter herfinanciering van Brussel aan de groei van het bbp een belangrijke aandrijver van de verminderde BFW-overdrachten. De Brusselse BFW-ontvangsten zijn vandaag per capita veruit de

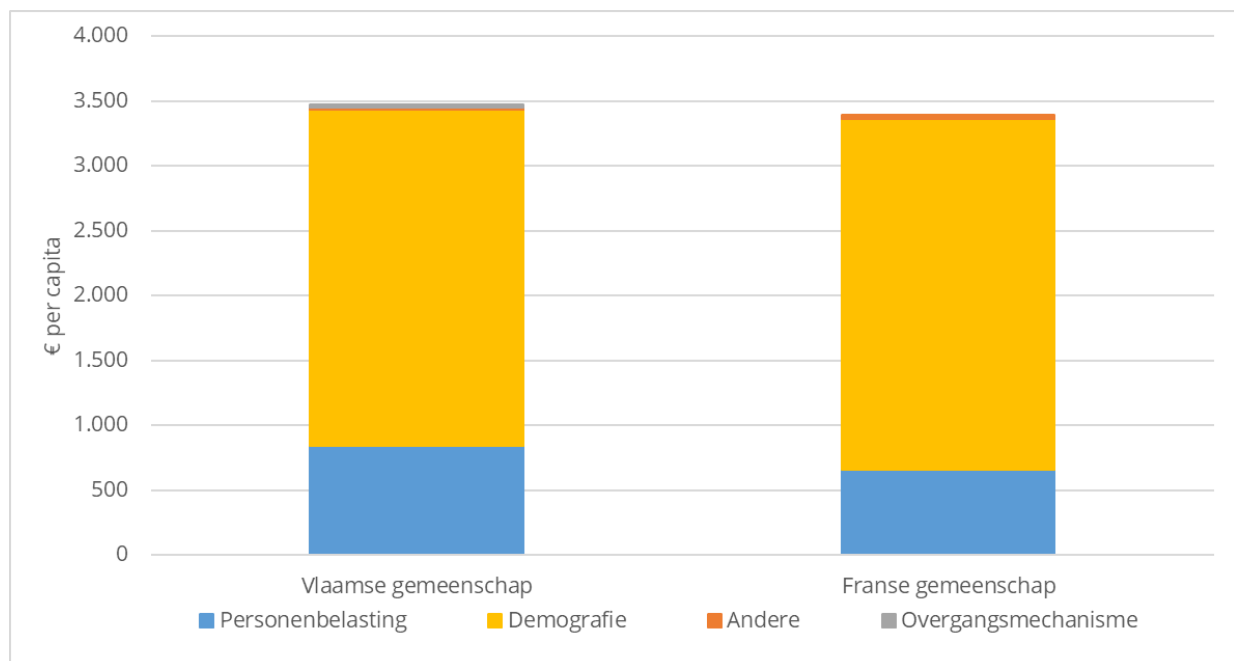
hoogste en zullen ook de hoogste blijven in de komende decennia, al daalt hun relatieve voor-
sprong tegenover deze van de andere overheden.

Behoeftecriterium van belang bij gemeenschappen

Vergeleken met de gewesten worden de gemeenschappen veel minder aangedreven door de op-
brengsten uit de personenbelasting. Ongeveer een kwart van de overdrachten naar de Vlaamse
gemeenschap en iets meer dan een vijfde van de overdrachten naar de Franse gemeenschap zijn
aangedreven door de regionale opbrengst uit de personenbelasting (verdeelsleutel bij de PB-do-
tatie). De overige gemeenschapsdotaties worden hoofdzakelijk gefinancierd op basis van een be-
hoeftecriterium. **Zo evolueren heel wat gemeenschapsdotaties mee met de demografie.** Den-
ken we bijvoorbeeld aan het aantal jongeren en leerlingen voor de btw-dotatie en de dotatie kin-
derbijslag en het aantal +80-jarigen voor de dotatie ouderenzorg.

De BFW-overdrachten naar de Vlaamse gemeenschap (€ 3.476) liggen in 2021 iets meer dan € 100
per inwoner hoger dan de BFW-overdrachten per inwoner naar de Franse gemeenschap (€ 3.358).
Enerzijds ontvangt de Vlaamse gemeenschap door haar demografische structuur € 106 per hoofd
minder dan de Franse gemeenschap. In verhouding tot de algemene bevolking heeft de Franse
gemeenschap vandaag immers een hoger aantal leerlingen en jongeren dan Vlaanderen, wat re-
sulteert in hogere overdrachten via de btw-dotatie en de dotatie kinderbijslag. Anderzijds ont-
vangt de Vlaamse gemeenschap € 180 per inwoner meer dan de Franse gemeenschap door haar
hogere regionale opbrengsten uit de personenbelasting. Zie Figuur 5.

Figuur 5: België, BFW-overdrachten naar de gemeenschappen, belangrijkste componenten, uitvoeringsgegevens 2021, zonder responsabiliseringsmechanisme, in € per capita



De verschillen in demografie zullen de komende decennia het budgettaire traject van de gemeenschappen aanzienlijk bepalen. Bij alle gemeenschappen groeit de dotatie ouderenzorg de komende 5 à 20 jaar door de vergrijzing (parameter +80-jarigen) sterk aan, maar deze groei is wel relatief gezien sterker in Vlaanderen dan in de andere gemeenschappen. Bij de andere gemeenschappen zorgt het relatief dalend aantal jongeren via de btw-dotaties en de dotatie

kinderbijslag de komende jaren dan weer voor significante minderontvangsten. Bij de Franse gemeenschap en de GGC zijn deze minderontvangsten groter dan de meerontvangsten via de vergrijzing.

Beknopt

De BFW-overdrachten naar gewesten en gemeenschappen groeien de komende decennia minder snel dan de Belgische economie, voornamelijk door diverse inhoudingen ingebouwd in de BFW.

Deze daling van de overdrachten in verhouding tot het bbp blijkt in de komende decennia niet gelijk verdeeld te zijn over de gewesten en gemeenschappen. De ontvangsten van de Vlaamse overheid (gewest + gemeenschap) evolueren in deze periode gunstiger dan deze van de andere gewesten en gemeenschappen.

Het uitdoven van het overgangsmechanisme zorgt in de komende twee legislaturen voor negatieve budgettaire gevolgen voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Demografische verschillen zullen bovendien in de komende decennia het budgettaire traject van de gemeenschappen aanzienlijk bepalen. Bij alle gemeenschappen groeit de dotatie ouderenzorg de komende 5 à 20 jaar door de vergrijzing sterk aan, maar deze groei is relatief gezien sterker in Vlaanderen. Bij de andere gemeenschappen zorgt het dalend aantal jongeren de komende jaren bovendien voor significante minderontvangsten.