

KU LEUVEN

Vives



Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving

Naamsestraat 61 | bus 3550
B-3000 Leuven | BELGIUM
Tel. 032 16 326661
vives@kuleuven.be

VIVES

Briefings

2015

13 april

Effect van het beleid van de regering-Michel op de begrotingstransferten tussen de Belgische gewesten (2015-2018)

Geert Jennes

geert.jennes@kuleuven.be

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, VIVES, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de KU Leuven en werkt ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Effect van het beleid van de regering-Michel op de begrotingstransferten tussen de Belgische gewesten (2015-2018)¹

Samenvatting:

We voorspellen het effect van het geplande begrotingsbeleid van de regering-Michel over de periode 2015-2018 op de begrotingstransferten tussen de Belgische gewesten. We berekenen dat de “gewone” begrotingstransferten - d.w.z. de transferten die niet resulteren uit de federale staatsschuld- uit het Vlaamse Gewest naar Franstalig België jaarlijks zullen verminderen, en dat deze vermindering in 2018 zal zijn opgelopen tot 348 miljoen euro, hetzij 0,08% van het Belgische BBP in 2018 of 4,68% van de totale begrotingstransferten uit het Vlaamse Gewest in 2011 (2011 zijnde het recentste jaar waarvoor we voordien de totale intergewestelijke begrotingstransferten hebben berekend).

Als alternatieve transfertenberekening berekenen we dat de geplande verbeteringen van het begrotingssaldo door de regering-Michel de begrotingstransferten uit het Vlaamse Gewest resulterend uit de Belgische staatsschuld zullen verminderen met 0,05% van het BBP in 2018. Echter, omdat een verbetering van het begrotingssaldo in jaar t een verlaging van de staatsschuld tot gevolg heeft in alle jaren na jaar t, zal deze transfertenvermindering aanhouden in de jaren na 2018.

Het besluit is dat de geplande begrotingsmaatregelen van de regering-Michel de transferten uit het Vlaamse Gewest resulterend uit de staatsschuld sterker zullen verminderen dan de “gewone” transferten uit het Vlaamse Gewest.

¹ Met dank aan Danny Geerts voor de hulp bij de interpretatie van de geplande begrotingsmaatregelen, en aan Joep Konings, Cathy Lecocq en Sander Ramboer voor opmerkingen op de tekst.

1. Inleiding: het geplande begrotingsbeleid van regering-Michel

In Jennes (2014) berekenden we de intergewestelijke begrotingstransferten in België voor de periode 2007-2011. In voorliggende studie voorspellen we het effect van het geplande begrotingsbeleid van de regering-Michel over de periode 2015-2018 op de transferten tussen de Belgische gewesten. We baseren ons voor onze berekeningen op een begrotingstabel opgesteld door de regering-Michel voor de jaren 2015-2018 in oktober 2014, toen de regering-Michel aantrad. Deze begrotingstabel geeft de door de regering-Michel geplande begrotingswijzigingen weer ten opzichte van “ongewijzigd beleid”. We veronderstellen dat de regering-Michel deze begrotingstabel effectief zal kunnen en willen uitvoeren, en dat deze tabel ondertussen niet gewijzigd is². Onze veronderstelling houdt daardoor onder meer ook in dat de bewuste begrotingstabel realistisch en haalbaar is, inbegrepen de geplande vermindering van het begrotingstekort (zie verder)³.

Tabel 1 geeft het ontvangstenluik van deze begrotingstabel weer, waarbij we de verschillende regeringsmaatregelen gegroepeerd hebben per federale ontvangstencategorie die we gebruiken voor

² We veronderstellen daarbij ook dat de recente begrotingscontrole, die maatregelen betrof om een aan de conjunctuur toegeschreven verslechtering van de begrotingstoestand te neutraliseren, geen nieuw beleid van de regering-Michel vormt, m.a.w. dat de vorige regering deze maatregelen ook zou hebben genomen. De recente begrotingscontrole beoogde louter de regering-Michel op het begrotingspad te houden dat uitgetekend was geworden in de door ons verkregen begrotingstabel betreffende de periode 2015-2018.

De cijfers die we vinden inzake de begrotingscontrole

(<https://hervejamar.files.wordpress.com/2015/03/ajustement-mars-2015-derniecc80re-version.pdf>) lijken overigens niet helemaal vergelijkbaar met de verkregen begrotingstabel die dateert van oktober 2014.

Als we veronderstellen dat de begrotingscontrole wel extra nieuw beleid betekent, dan leiden we uit de gevonden cijfers betreffende de begrotingscontrole af dat dit nieuw beleid geen grote impact heeft op onze berekening van het effect van het beleid van de regering-Michel op de intergewestelijke transferten:

- de belastingontvangsten in de categorie “niet toewijsbaar” in tabel 1 hieronder nemen toe met 365 miljoen euro en de federale uitgaven buiten de SZ in de categorie “niet toewijsbaar” in tabel 2 hieronder nemen netto toe met 40 miljoen euro;

- omdat deze netto-uitgavetoename verwaarloosbaar is en omdat we ontvangsten in de categorie “niet toewijsbaar” gewestelijk verdelen volgens de gemiddelde gewestelijke aandelen in de totale belastingontvangsten over de periode 2007-2011 (zie verder bij de bespreking van tabel 4), zou een dergelijk extra nieuw beleid een verwaarloosbare impact hebben op onze berekening van het effect van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel op de intergewestelijke transferten

- deze verwaarloosbare impact blijft overeind als we aan de gevonden cijfers over de begrotingscontrole berichten in de pers (De Standaard en De Tijd 31 maart 2015) toevoegen inzake een toename van de opbrengsten tegen de belastingfraude (neutraal effect op het aandeel van het Vlaamse Gewest in de belastingontvangsten – zie tabellen 1 en 4 hieronder), inzake een beperkte extra verhoging van de liquidatiebonus en van de “diamanttaks” (waarschijnlijk ongunstig effect op het aandeel van het Vlaamse Gewest in de belastingontvangsten – zie tabellen 1 en 4 hieronder), en inzake een beperkte extra verlaging van sociale bijdragen voor jongeren (gunstig effect op het aandeel van het Vlaamse Gewest in de sociale bijdragen – zie tabel 5 hieronder)

- als we veronderstellen dat de begrotingscontrole extra nieuw beleid betekent, zou bovendien het begrotingssaldo (getoond in tabel 3) in 2015 extra met 0,2% van het BBP verbeteren, met als gevolg een lichte extra vermindering van de transferten uit interestlasten vanuit het Vlaamse Gewest in vergelijking met tabel 12 hieronder.

³ Dit is een zware veronderstelling als we uitgaan van het verleden. De federale overheid heeft een traditie van te optimistische begrotingsvooruitzichten, met name inzake de geplande begrotingssaldi (zie b.v. Algoed en Persyn 2009).

onze transfertenberekeningen. Deze categorieën betreffen de personenbelasting (PB), de vennootschapsbelasting (VennB), de BTW, de accijnzen, en de sociale bijdragen.

Tabel 1: Geplande ontvangstenmaatregelen van de regering-Michel (miljoen euro)

Categorie	Benaming door regering	2015	2016	2017	2018
Niet toewijsbaar		480	755	1155	1275
	onrechtstreekse effecten competitiviteit/koopkracht	50	150	450	470
	griffierechten	20	20	20	20
	bijdrage financiële sector	100	150	150	150
	maatregel TOB	80	80	80	80
	strijd tegen de fiscale fraude	75	150	200	250
	dividenden	150	200	250	300
	behandeling onverschuldigde bedragen	5	5	5	5
PB		-54	-372	-167	93
	koopkracht actieven	-450	-900	-900	-900
	liquidatiebonus	50	150	300	500
	3de pijler vervroegd	300	300	300	300
	niet-indexering fiscale uitgaven	46	78	133	193
VennB		230	400	440	450
	VennB intercommunales	200	210	220	230
	doorkijkbelasting	0	120	120	120
	maatregel 309%	30	70	100	100
BTW	BTW harmonisering	10	200	200	200
Accijnzen		123	315	501	689
	Indexering accijnzen	23	40	47	51
	Tabak (ad valorem)	100	175	250	325
	Accijnzen diesel (op hoogte NL)	0	100	204	313
Sociale bijdragen		-66	-1026	-1079	-1079
	Competitiviteitspact	0	-960	-960	-960
	Sociale werkbonus lage lonen (competitiviteitswet)	-66	-66	-119	-119
Totaal ontvangstenzijde		723	272	1050	1628

Bron: Begrotingstabel van de regering-Michel (oktober 2014).

Tabel 2 geeft het uitgavenluik van deze begrotingstabel weer, waarbij we opnieuw de verschillende regeringsmaatregelen gegroepeerd hebben per federale uitgavencategorie die we gebruiken voor onze transfertenberekeningen. Deze categorieën betreffen de federale uitgaven buiten de SZ enerzijds, en de SZ-uitgaven anderzijds. Binnen beide grote categorieën staat de door ons verkregen begrotingstabel toe resp. uitgaven betreffende ambtenarenweddes en gezondheidszorguitgaven af te zonderen. We beginnen beide tabellen echter met een aantal maatregelen die we niet hebben kunnen toewijzen aan 1 van de vernoemde federale ontvangsten- c.q. uitgavencategorieën.

Het is belangrijk op te merken dat tabellen 1 en 2 de geplande wijzigingen van de regering-Michel weergeven in vergelijking met “ongewijzigd beleid”, en dat vele wijzigingen een cumulatief effect hebben doorheen de tijd, d.w.z. niet alleen aangehouden worden over de hele periode 2015-2018 maar bovendien slechts geleidelijk “op kruissnelheid” komen. Daardoor leveren meerdere ontvangstenmaatregelen jaarlijks toenemende meerontvangsten op en leveren meerdere uitgavenmaatregelen jaarlijks toenemende minderuitgaven op. Hierdoor verhoogt het effect van alle maatregelen samen op het begrotingsaldo ook jaarlijks (zie tabel 3).

Tabel 2: Geplande uitgavenmaatregelen van de regering-Michel (miljoen euro)

Categorie	Benaming door regering	2015	2016	2017	2018
Federale overheid zonder SZ					
Niet toewijsbaar		-1117	-1542	-1907	-2247
	normering + specifiek departementen + ION's	-1267	-1692	-2057	-2397
	verhoging interdepartementele provisie investeringen	100	100	100	100
	correctie onderbenutting	50	50	50	50
Ambtenarenweddes		36	12	-24	-73
	effect index op besparingen	0	-24	-60	-109
	overschrijding spilindex 1 maand later	-31	-31	-31	-31
	verhoging interdepartementele provisie personeel	67	67	67	67
SZ-uitgaven					
Niet toewijsbaar		-85	-335	-495	-716
	sociale begeleiding indexsprong	127	127	127	127
	welvaartsenveloppe (incl. kinderbijslag)	367	729	1098	1485
	normering OISZ's	-93	-113	-133	-154
	correctie onderbenutting	4	4	4	4
	overschrijding spilindex 1 maand later	-9	-9	-9	-9
	andere maatregelen in sociale uitgaven	-473	-1065	-1582	-2069
	strijd tegen de sociale fraude	-50	-100	-150	-250
	zelfstandigen	42	92	150	150
Gezondheidszorg		-804	-1447	-2115	-2870
Totaal uitgavenzijde		-2019	-3635	-5060	-6695

Bron: Begrotingstabel van de regering-Michel (oktober 2014).

De rij “saldo” in tabel 3 is het verschil tussen de totale geplande ontvangstenwijzigingen en de geplande uitgavenwijzigingen in tabellen 1 en 2 (laatste rijen). De laatste rij van tabel 3 is in % van het BBP uitgedrukt en toont dat de saldoverbetering (steeds tegenover “ongewijzigd beleid”) toeneemt van 0,7% van het BBP in 2015 tot 1,9% van het BBP in 2018.

Tabel 3: Geplande saldoverbetering door de regering-Michel (miljoen euro en % BBP)

	2015	2016	2017	2018
Saldoverbetering	2742	3907	6110	8323
BBP	401611	415622	430046	444704
Saldoverbetering in % BBP	0,68	0,94	1,42	1,87

Bron: Begrotingstabel van de regering-Michel (oktober 2014).

2.Effect van het begrotingsbeleid van de regering-Michel op de transferten tussen de Belgische gewesten (2015-2018), onder de veronderstelling van permanente begrotingsevenwichten

De “juste retour”-methodologie berekent de intergewestelijke begrotingstransferten als het verschil tussen de uitgaven die daadwerkelijk in een gewest worden verricht, en de “juste retour”-uitgaven, m.a.w. de uitgaven die overeenstemmen met de bijdrage van dat gewest tot de federale ontvangsten. De beleidswijzigingen van de regering-Michel inzake ontvangsten en uitgaven hebben op 2 manieren een impact op deze intergewestelijke transferten:

- 1) de “juste retour”-verdeling van de uitgaven wordt beïnvloed door de **ontvangstenwijzigingen**;
- 2) de daadwerkelijke intergewestelijke verdeling van de uitgaven wordt beïnvloed door de **uitgavenwijzigingen**.

2.1 Gewestelijke aandelen in de ontvangsten na de beleidswijzigingen van de regering-Michel

Wat de ontvangstenzijde van onze transfertenberekening betreft, dienen we een onderscheid te maken tussen belastingontvangsten enerzijds (tabel 4) en anderzijds sociale bijdragen vermeerderd met de financiering van de SZ uit belastingontvangsten⁴ (deze 2^{de} financieringscomponent van de SZ noemen we gemakshalve “staatstoelagen”) (tabel 5).

Het bovenste deel van tabel 4 toont de verdeling van de wijzigingen (+ of -) die de regering-Michel zal aanbrengen aan de verdeling van de opbrengsten van afzonderlijke belastingcategorieën –getoond in tabel 1- over de 3 Belgische gewesten: Vlaamse Gewest (VG), Waalse Gewest (WG), en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (BHG). Een belangrijke veronderstelling die we daarbij maken is dat deze wijzigingen gewestelijk zullen neerslaan in een verhouding die overeenstemt met de gemiddelde gewestelijke aandelen in deze afzonderlijke categorieën over de periode 2007-2011. Deze gemiddelden hebben we overgenomen uit een vorige berekening⁵ (Jennes 2014). (In werkelijkheid bestaan de

⁴ Dit onderscheid is nodig omdat de “earmarking” van de sociale bijdragen aan de SZ-uitgaven maakt dat we de gewestelijke verdeling van de SZ-uitgaven moeten vergelijken met een andere “juste retour”-verdeling dan de gewestelijke verdeling van de federale uitgaven buiten de SZ.

⁵ Een uitzondering maakten we voor de VennB. Omdat wijzigingen in de opbrengsten uit de VennB onder de regering-Michel hoofdzakelijk zullen bestaan uit wijzigingen in de VennB te betalen door intercommunales hebben

wijzigingen qua opbrengsten van de afzonderlijke categorieën echter telkens uit een beperkt aantal wijzigingen aan *specifieke* subcategorieën van deze afzonderlijke belastingcategorieën, die wellicht een andere gewestelijke verdeling kennen dan de gewestelijke verdeling van de totale belastingontvangsten per categorie over de periode 2007-2011.) Voor de ontvangstencategorie “Niet-toewijsbaar” hanteren we de gewestelijke verdeling van de totale belastingontvangsten over de periode 2007-2011 als verdeelsleutel.

In het onderste deel van tabel 4 tonen we dan de gewestelijke verdeling van de totale belastingontvangsten na de beleidsingrepen van de regering-Michel. Deze verkrijgen we door bij de totale belastingontvangsten in 2015 onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid⁶ - gewestelijk uitgesplitst volgens het gemiddelde over de periode 2007-2011 - de totale beleidswijzigingen op te tellen. Helemaal onderaan tabel 4 kunnen we merken dat de ingrepen van de regering-Michel in de overheidsontvangsten in verhouding licht gunstig zijn voor het VG en in verhouding licht ongunstig zijn voor het WG. Het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten neemt namelijk licht maar gestaag af over de periode 2015-2018, terwijl het omgekeerde geldt voor het WG.

Uit het bovenste deel van tabel 4 leiden we af dat de daling van het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten toe te schrijven is aan de verlaging van de PB-opbrengsten die de regering-Michel plant door te voeren in combinatie met de verhoging van de opbrengsten van de andere belastingsoorten. Vermits het aandeel van het VG in de PB over de periode 2007-2011 (63,0%) groter is dan het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten (60,5%), terwijl het aandeel van het VG in de andere belastingsoorten over de periode 2007-2011 kleiner is dan het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten, resulteren deze wijzigingen in de belastingontvangsten in een daling van het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten.

we verondersteld dat de wijzigingen in de VennB gewestelijk zullen neerslaan volgens de gewestelijke bevolkingsaandelen. Dergelijke verdeling verschilt van de verdeling van de VennB die we veronderstelden in Jennes (2014), en die resulteerde in een groot aandeel van het BHG in de opbrengst van de VennB.

⁶ De totale belastingontvangsten in 2015 onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid vinden we op blz. 11 van het “Ontwerpbegrotingsplan van België” (oktober 2014).

Tabel 4: Gewestelijke aandelen in de belastingontvangsten na de beleidswijzigingen van de regering-Michel (miljoen euro en % van het totaal)

Categorie	2015	2016	2017	2018	Aandelen 2007-2011 (%)
Niet toewijsbaar					
VG	290	457	698	771	60,47
WG	141	222	340	375	29,42
BHG	49	76	117	129	10,11
PB					
VG	-34	-234	-105	59	63,04
WG	-15	-106	-48	27	28,55
BHG	-5	-31	-14	8	8,41
VennB					
VG	132	230	253	259	57,50
WG	74	128	141	144	32,10
BHG	24	42	46	47	10,40
BTW					
VG	6	119	119	119	59,46
WG	3	63	63	63	31,35
BHG	1	18	18	18	9,19
Accijnzen					
VG	62	160	254	350	50,77
WG	49	125	199	274	39,72
BHG	12	30	48	66	9,51
Totale belastingontvangsten 2015 bij ongewijzigd beleid					
	138556				
VG	83783				60,47
WG	40767				29,42
BHG	14006				10,11
Totale belastingontvangsten na gewijzigd beleid					
	139279	138828	139606	140184	
VG	84196	83839	84293	84630	
WG	41002	40934	41184	41371	
BHG	14081	14055	14130	14183	
Totaal in %					
VG	60,45	60,39	60,38	60,37	
WG	29,44	29,49	29,50	29,51	
BHG	10,11	10,12	10,12	10,12	

Bron: "Ontwerpbegrotingsplan van België" (oktober 2014), Jennes (2014) en tabel 1.

Tabel 5 toont de gewestelijke aandelen in de financiering van de SZ na de beleidswijzigingen door de regering-Michel en is analoog aan tabel 4 opgebouwd. Volgens onze berekeningen wijzigt de vermindering van de sociale bijdragen door de regering-Michel de gewestelijke aandelen in de totale sociale bijdragen niet omdat we niet beschikken over een gewestelijke uitsplitsing van de subcategorieën van de sociale bijdragen die zullen worden verminderd (zie tabel 1). We veronderstellen dat de staatstoelagen aan de SZ over de periode 2015-2018 hetzelfde aandeel zullen hebben in de totale financiering van de SZ als gemiddeld over de periode 2007-2011 (namelijk 32%).

Tabel 5: Gewestelijke aandelen in de financiering van de SZ na de beleidswijzigingen door de regering-Michel (miljoen euro en % van het totaal)

Categorie	2015	2016	2017	2018	Aandelen 2007- 2011 (%)
Sociale bijdragen					
VG	-43	-675	-710	-710	65,76
WG	-17	-265	-279	-279	25,83
BHG	-6	-86	-91	-91	8,41
Sociale bijdragen 2015 bij ongewijzigd beleid	65463				
VG	43047				65,76
WG	16908				25,83
BHG	5508				8,41
Totale sociale bijdragen na gewijzigd beleid	65397	64437	64384	64384	
VG	43003	42372	42337	42337	
WG	16891	16643	16629	16629	
BHG	5503	5422	5418	5418	
In % van het totaal					
VG	65,76	65,76	65,76	65,76	
WG	25,83	25,83	25,83	25,83	
BHG	8,41	8,41	8,41	8,41	
Totale sociale bijdragen + staatstoelagen na gewijzigd beleid	86513	85243	85173	85173	
VG	55768	54937	54889	54888	
WG	23107	22777	22762	22764	
BHG	7638	7528	7522	7521	
Totaal in %					
VG	64,46	64,45	64,44	64,44	
WG	26,71	26,72	26,72	26,73	
BHG	8,83	8,83	8,83	8,83	

Bron: "Ontwerpbegrotingsplan van België" (oktober 2014), Jennes (2014) en tabel 1.

Tabel 5 toont dat de gewestelijke verdeling van de totale financiering van de SZ minder ongunstig is voor het VG (64,5% voor het VG in 2015) dan de gewestelijke verdeling van de sociale bijdragen (65,8% voor het VG in 2015). De reden is dat het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten, waaruit de staatstoelagen aan de SZ worden geput (60,5% in 2015 – zie tabel 4), kleiner is dan zijn aandeel in de sociale bijdragen (64,5% in 2015). Doordat het aandeel van het VG in de totale belastingontvangsten licht zal verminderen over de periode 2015-2018, zal ook het aandeel van het VG in de totale financiering van de SZ verminderen (maar nog lichter, omdat we veronderstellen dat het aandeel van het VG in de sociale bijdragen constant blijft over de periode 2015-2018).

2.2 Gewestelijke aandelen in de uitgaven na de beleidswijzigingen van de regering-Michel

Een volgende stap is de berekening van de gewestelijke aandelen in de wijzigingen in de federale uitgaven door de regering-Michel (in miljoen euro). Zoals tabel 1 de basis vormt voor tabellen 4 en 5, zo vormt tabel 2 de basis voor tabel 6. Een belangrijke veronderstelling die we hanteren is opnieuw dat de gemiddelde gewestelijke uitgavenaandelen die per uitgavencategorie golden over de periode 2007-2011 ook zullen gelden voor de periode 2015-2018.

Tabel 6: Gewestelijke aandelen in wijzigingen in de federale uitgaven door de regering-Michel (miljoen euro)

Categorie	2015	2016	2017	2018	Aandelen 2007-2011 (%)
Federale overheid zonder SZ					
Niet toewijsbaar					
VG	-606	-837	-1035	-1219	54,27
WG	-415	-572	-708	-834	37,12
BHG	-96	-133	-164	-194	8,62
Ambtenarenweddes					
VG	20	7	-13	-40	54,21
WG	13	4	-9	-27	37,35
BHG	3	1	-2	-6	8,44
SZ					
Niet toewijsbaar					
VG	-49	-191	-283	-409	57,16
WG	-29	-113	-167	-241	33,69
BHG	-8	-31	-45	-66	9,15
Gezondheidszorg					
VG	-470	-845	-1236	-1677	58,42
WG	-262	-471	-689	-935	32,57
BHG	-72	-130	-191	-259	9,01

Bron: Jennes (2014) en tabel 2.

2.3 Intergewestelijke transferten door de beleidswijzigingen van de regering-Michel

Vervolgens berekenen we de gewestelijke aandelen in de wijzigingen in de federale uitgaven door de regering-Michel (in miljoen euro) op basis van het "juste retour"-criterium, d.w.z. onder de veronderstelling dat de gewestelijke aandelen in de uitgavenwijzigingen dezelfde zouden zijn als de gewestelijke aandelen in de toepasselijke ontvangstencategorie. Belangrijk is hier dat we de gemiddelde gewestelijke aandelen in de toepasselijke ontvangstencategorie hanteren die gemiddeld golden over de periode 2007-2011. Immers, als we daarentegen de gewestelijke aandelen in de toepasselijke ontvangstencategorie zouden hanteren die gelden *na* ontvangstenwijzigingen doorgevoerd door de regering-Michel –zoals getoond in tabellen 4 en 5- zouden we het effect van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel op de intergewestelijke transferten onderschatten. De regering-Michel plant zoals hierboven aangetoond ontvangstenmaatregelen die in het algemeen gunstig zijn voor het VG. Precies door het effect van de uitgavenwijzigingen door de regering-Michel af te meten aan de "oude" gewestelijke ontvangstenverdeling –nl. die die gemiddeld gold tussen 2007 en 2011- brengen we die ontvangstenwijzigingen van de regering-Michel in rekening bij onze berekening van het effect van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel op de intergewestelijke transferten. Tabel 7 toont de gewestelijke aandelen in de wijzigingen in de federale uitgaven op basis van het "juste retour"-criterium.

Tabel 7: Gewestelijke "juste retour"-aandelen in wijzigingen in de federale uitgaven door de regering-Michel (miljoen euro)

Categorie	2015	2016	2017	2018	"Juste retour" aandelen 2007-2011 (%)
Federale overheid zonder SZ					
Niet toewijsbaar					
VG	-675	-932	-1153	-1359	60,47
WG	-329	-454	-561	-661	29,42
BHG	-113	-156	-193	-227	10,11
Ambtenarenweddes					
VG	22	7	-15	-44	60,47
WG	11	4	-7	-21	29,42
BHG	4	1	-2	-7	10,11
SZ					
Niet toewijsbaar					
VG	-54	-214	-316	-457	63,85
WG	-23	-91	-134	-194	27,12
BHG	-8	-30	-45	-65	9,03
Gezondheidszorg					
VG	-513	-924	-1351	-1833	63,85
WG	-218	-392	-573	-778	27,12
BHG	-73	-131	-191	-259	9,03

Bron: Jennes (2014) en tabel 2.

Als laatste stap berekenen we in tabel 8 dan het verschil tussen tabel 6 en tabel 7 om het effect van de beleidswijzigingen van de regering-Michel op de intergewestelijke begrotingstransferten te verkrijgen. M.a.w. we trekken de uitgavenwijzigingen gewestelijk uitgesplitst volgens “juste retour”-aandelen af van de uitgavenwijzigingen gewestelijk uitgesplitst volgens werkelijke aandelen. Tabel 8⁷ toont dat het grootste deel van het effect zich situeert in de federale begroting zonder SZ, met name in de niet-toewijsbare uitgavenwijzigingen, en in de gezondheidszorg. We merken ook dat het effect toeneemt over de tijd, doordat een belangrijk aantal begrotingsmaatregelen van de regering-Michel zoals hierboven gezegd pas na verloop van tijd op “kruissnelheid” blijken te komen. Als we de wijzigingen in intergewestelijke transferten echter relatief uitdrukken, stellen we vast dat de effecten beperkt in omvang zijn. In 2018 zal het VG zijn transferten naar de andere 2 gewesten verminderd zien met 0,08% van het BBP, in vergelijking met totale transferten van 1,67% van het BBP uit het VG in 2011 (zoals berekend in Jennes 2014). Helemaal onderaan tabel 8 berekenen we dat de totale transferten uit het VG zullen dalen met 4,68% in 2018.

⁷ Per definitie is de som van de 3 getallen voor elk jaar en voor elke uitgavencategorie in tabel 8 gelijk aan 0. Voor de 3 gewesten is het totale bedrag aan uitgaande transferten immers gelijk aan het totale bedrag aan inkomende transferten.

Tabel 8: Verschil in intergewestelijke transferten door begrotingswijzigingen door de regering-Michel (miljoen euro; % BBP; en % totale transferten)

Categorie	2015	2016	2017	2018
Federale overheid zonder SZ				
Niet toewijsbaar				
VG	-69	-96	-118	-139
WG	86	119	147	173
BHG	-17	-23	-28	-33
Ambtenarenweddes				
VG	2	1	-2	-5
WG	-3	-1	2	6
BHG	1	0	0	-1
SZ				
Niet toewijsbaar				
VG	-6	-22	-33	-48
WG	6	22	33	47
BHG	0	0	1	1
Gezondheidszorg				
VG	-44	-79	-115	-156
WG	44	79	115	156
BHG	0	0	0	0
Totaal				
VG	-116	-196	-268	-348
WG	132	219	296	382
BHG	-16	-23	-29	-34
Totaal in % BBP				
VG	-0,03	-0,05	-0,06	-0,08
WG	0,03	0,05	0,07	0,09
BHG	0,00	-0,01	-0,01	-0,01
Als % van de totale transferten in 2011				
VG	-1,74	-2,82	-3,73	-4,68
WG	1,98	3,15	4,13	5,15
BHG	-0,24	-0,33	-0,40	-0,46

Bron: Tabellen 6 en 7.

3.Effect van het begrotingsbeleid van de regering-Michel op de transferten tussen de Belgische gewesten (2015-2018), onder de veronderstelling van opeenvolgende begrotingstekorten

We kunnen het effect van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel nog op een andere manier berekenen. Bovenstaande berekeningen veronderstellen impliciet dat de federale begroting elk jaar in evenwicht is, terwijl bekend is dat de federale overheid al jarenlang begrotingstekorten boekt. Ook de door ons verkregen begrotingstabel van de regering-Michel voorziet pas een begrotingsevenwicht in 2018. Als we meer realistisch uitgaan van opeenvolgende begrotingstekorten, ontstaat er een federale staatsschuld, waarop jaarlijks intresten moeten worden betaald. De resp. gewestelijke aandelen in het veroorzaken van die intrestbetalingen –m.a.w. de resp. gewestelijke aandelen in het veroorzaken van de staatsschuld, of nog anders uitgedrukt: in de opeenvolgende federale primaire saldi- verschillen van de resp. gewestelijke aandelen in de effectieve betaling van de intrestlasten –m.a.w. van de resp. gewestelijke aandelen in de federale belastingontvangsten. Deze verschillen veroorzaken op hun beurt transferten uit intrestlasten, zoals uitgelegd en berekend in Jennes (2015) voor de periode 1970-2002⁸.

Tabel 9 is overgenomen uit Jennes (2015 blz. 35) en geeft de berekening van de transferten uit intrestlasten weer voor de periode 1994-1997⁹. We tonen deze periode omdat het een periode betreft naar het einde toe van de totale periode 1970-2002, 1970-2002 zijnde de periode waarvoor in Jennes (2015) cijfers konden worden gevonden wat betreft de uitsplitsing van het federale primaire saldo over de gewesten. We veronderstellen dat het einde van de periode 1970-2002 inzake gewestelijke aandelen in het federale primaire saldo het meest gelijk op de periode 2015-2018 die we hier bestuderen. Ondanks het teruglopende begrotingstekort in de periode 1994-1997 –niet zichtbaar in tabel 9- en de teruglopende interestlasten –zichtbaar in tabel 9- vertoont tabel 9 oplopende transferten uit intrestlasten vanuit het VG. Deze zijn te wijten aan het feit dat het aandeel van het VG in de federale schuld –en dus in de veroorzaking van intrestlasten- over de periode 1994-1997 afnam, wat uiteraard een toenemend aandeel van Franstalig België in de federale schuld impliceert. Deze in tegengestelde richting evoluerende aandelen waren op hun beurt toe te schrijven aan het in deze periode –net als in de hele periode 1970-2002- veel positievere primaire saldo van het VG in vergelijking met Franstalig België.

⁸ Jennes (2015 blz. 21-28) legt ook uit waarom het optellen van de transferten zoals ze hierboven werden berekend bij de transferten uit intrestlasten een –tenminste gedeeltelijke- dubbeltelling veroorzaakt. Intergewestelijke transferten in de veronderstelling van een begrotingsevenwicht en intergewestelijke transferten in de veronderstelling van een begrotingstekort zijn daardoor –tenminste ten dele- substituten in plaats van complementen.

⁹ Omwille van de vergelijkbaarheid tussen de periodes 1994-1997 en 2015-2018 drukken we hierna alle bedragen uit als een % van het BBP van het betrokken jaar.

Tabel 9: Transferten uit intrestlasten voor de periode 1994-1997 (% BBP)

		1994	1995	1996	1997
Veroorzaakte intrestlasten	België	9,66	9,25	8,85	7,96
	VG	2,94	2,51	2,03	1,48
	WG	5,03	5,03	5,08	4,82
	BHG	1,69	1,71	1,74	1,66
Betaalde intrestlasten	België	9,66	9,25	8,85	7,96
	VG	6,10	5,86	5,61	5,07
	WG	2,75	2,61	2,51	2,23
	BHG	0,81	0,78	0,73	0,66
Transferten uit intrestlasten	VG	3,16	3,34	3,58	3,58
	WG	-2,28	-2,42	-2,57	-2,59
	BHG	-0,88	-0,93	-1,01	-1,00

Bron: Jennes (2015).

We mogen veronderstellen dat ook de door ons beschouwde periode 2015-2018 gekenmerkt zal zijn door een positiever primair saldo van het VG in vergelijking met Franstalig België. Jennes (2014) berekende immers uitgaande transferten uit het VG naar Franstalig België voor alle jaren van de periode 2007-2011¹⁰, terwijl we mogen veronderstellen dat de intern-Belgische federale begrotingstoestand niet fundamenteel is veranderd in de jaren tussen 2011 en 2015. Een belangrijk verschil tussen de 2 periodes is echter dat de intrestvoet in de periode 2015-2018 zeer waarschijnlijk veel lager zal zijn dan in de periode 1994-1997. Om een aanduiding te geven van de impact van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel op de transferten uit intrestlasten passen we in een eerste stap -getoond door tabel 10- de totale intrestlasten voor België aan aan de impliciete intrestvoet op de federale schuld die gold tijdens de periode vanaf 2005, omdat de periode vanaf 2005 een periode is met veel lagere intrestvoeten dan gedurende de periode 1994-1997¹¹. De impliciete intrestvoet verkrijgen we door de intrestlasten te delen door de federale schuld¹². We zien in tabel 10 dat vanaf 1995 de transferten uit intrestlasten aanzienlijk lager liggen dan in tabel 9, uiteraard doordat de totale intrestfactuur lager ligt vanaf 1995. We veronderstellen daarbij dat een saldoverbetering in jaar t zich pas manifesteert in een lagere intrestfactuur in jaar t+1.

¹⁰ D.w.z. een primair overschot voor het VG binnen de federale begroting, in de veronderstelling dat er een federaal begrotingsevenwicht was geweest.

¹¹ We hadden ook een andere periode met een aanzienlijk lagere impliciete rentevoet kunnen nemen.

¹² Federale overheidsschuld en totale intrestlasten vinden we in de "Rekeningen van de overheid" (<http://www.nbb.be/doc/DQ/N/CNAP.htm>).

Tabel 10: Transferten uit intrestlasten voor de periode 1994-1997, in de veronderstelling van een lagere impliciete intrestvoet (% BBP)

		1994	1995	1996	1997
Veroorzaakte intrestlasten	België	9,66	5,96	5,75	5,40
	VG	2,94	1,62	1,36	1,09
	WG	5,03	3,24	3,27	3,21
	BHG	1,69	1,10	1,12	1,10
Betaalde intrestlasten	België	9,66	5,96	5,75	5,40
	VG	6,10	3,78	3,65	3,44
	WG	2,75	1,69	1,63	1,52
	BHG	0,81	0,50	0,48	0,45
Transferten uit intrestlasten	VG	3,16	2,16	2,28	2,35
	WG	-2,28	-1,56	-1,64	-1,69
	BHG	-0,88	-0,60	-0,64	-0,65

Bron: Jennes (2015) en "Rekeningen van de overheid" (<http://www.nbb.be/doc/DQ/N/CNAP.htm>).

Tabel 11 toont een volgende stap in onze redenering. We verbeteren het begrotingstekort (uitgedrukt als % van het BBP) (niet getoond in tabel 11) voor elk jaar van de periode 1994-1997 met de jaarlijkse saldoverbeteringen over de periode 2015-2018 (uitgedrukt als % van het BBP) gepland door de regering-Michel, en getoond in tabel 3 hierboven. In tabel 11 merken we dan nogmaals een vermindering zowel van de totale intrestlasten als van de transferten uit intrestlasten in vergelijking met tabel 10.

Tabel 11: Transferten uit intrestlasten voor de periode 1994-1997, in de veronderstelling van een jaarlijkse extra verbetering van het begrotingssaldo zoals gepland door de regering-Michel (% BBP)

		1994	1995	1996	1997
Veroorzaakte intrestlasten	België	9,66	5,84	5,62	5,25
	VG	2,94	1,58	1,32	1,04
	WG	5,03	3,18	3,21	3,14
	BHG	1,69	1,08	1,10	1,08
Betaalde intrestlasten	België	9,66	5,84	5,62	5,25
	VG	6,10	3,70	3,56	3,34
	WG	2,75	1,65	1,59	1,47
	BHG	0,81	0,49	0,47	0,44
Transferten uit intrestlasten	VG	3,16	2,12	2,24	2,30
	WG	-2,28	-1,53	-1,61	-1,66
	BHG	-0,88	-0,59	-0,63	-0,64

Bron: Jennes (2015) en tabellen 3 en 10.

Als laatste stap toont tabel 12 het verschil tussen de onderste delen van tabellen 10 en 11, m.a.w. tabel 12 toont het effect van een vermindering van het begrotingstekort zoals gepland door de regering-Michel op de transferten uit intrestlasten die plaatsvonden van 1995 tot en met 1997. Vergeleken met tabel 8 toont tabel 12 dat indien uitgevoerd tussen 1995 en 1997 het effect van de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel op de intergewestelijke transferten kleiner zouden zijn als we het perspectief innemen van een begroting met een tekort (en daardoor focussen op transferten uit intrestlasten) dan tussen 2015 en 2018 als we het perspectief innemen van een begroting in evenwicht.

Echter, deze vaststelling verandert als we *ook de jaren na 1997* in rekening brengen (niet getoond in voorgaande tabellen). Immers, terwijl een uitgavenwijziging in een bepaald jaar (vanuit het perspectief van een begroting in evenwicht) *enkel in het betrokken jaar* een effect heeft op de intergewestelijke transferten, heeft een saldoverbetering in een bepaald jaar (vanuit het perspectief van een begroting met een tekort) een blijvend effect op de staatsschuld, en daardoor een effect op de transferten uit intrestlasten *in alle jaren* volgend op het jaar van de saldoverbetering. Daarom tonen we in tabel 12 bij wijze van illustratie het effect van een saldoverbetering in de jaren tot en met 1997 *ook* op de transferten in de jaren na 1997, d.w.z. tot en met het laatste jaar dat we in Jennes (2015) konden opnemen. We merken dat het voor het VG gunstige effect van een saldoverbetering op de intergewestelijke transferten doorloopt en zelfs oploopt. Daarom mogen we besluiten dat de begrotingsmaatregelen van de regering-Michel de transferten sterker verminderen als we de intresttransferten beschouwen¹³ dan als we de “gewone” transferten beschouwen.

Tabel 12: Vermindering in transferten uit intrestlasten voor de periode 1994-2002, in de veronderstelling van een jaarlijkse extra verbetering van het begrotingssaldo zoals gepland door de regering-Michel (% BBP)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
VG	0,00	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
WG	0,00	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04
BHG	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02

Bron: Jennes (2015) en tabellen 10 en 11.

¹³ Tenminste als we de vermindering van de intresttransferten uitdrukken in % van het BBP, en niet in % van de totale intresttransferten. De vermindering van de intresttransferten in 1997 bedraagt slechts 2,2% van de totale intresttransferten in 1997.

4. Bibliografie

Algoed, Koen en Damiaan Persyn (2009), "Gezocht: structurele in plaats van conjuncturele maatregelen". Vives Briefing Paper.

De Standaard (31 maart 2015), "Extra centen voor leger en justitie, maar vooral voor jobs".

De Tijd (31 maart 2015), "Regering-Michel doet niemand pijn".

Jamar, Hervé (30 maart 2015), "Begrotingscontrole".

(<https://hervejamar.files.wordpress.com/2015/03/ajustement-mars-2015-derniecc80re-version.pdf>)

Jennes, Geert (2014), "Publieke transferten tussen de Belgische gewesten 2007 – 2011". Vives briefing.

Jennes, Geert (2015), "The political geography of the federal public debt in Belgium". Vives discussion paper.

NBB (meerdere jaren), "Rekeningen van de overheid".
(<http://www.nbb.be/doc/DQ/N/CNAP.htm>)

"Ontwerpbegrotingsplan van België" (oktober 2014).