

VIVES

2010

BELEIDSPAPER

13

**Update van de berekening van de stromen
van overheidsmiddelen tussen de gewesten
voor het jaar 2007**

**Erik Buyst
Geert Jennes
Jo Reynaerts**

Erik.Buyst@econ.kuleuven.be

Geert.Jennes@econ.kuleuven.be

Jo.Reynaerts@econ.kuleuven.be

INTERGEWESTELIJKE PUBLIEKE STROMEN

Update van de berekening van de stromen van overheidsmiddelen tussen de gewesten voor het jaar 2007

VIVES – K.U.Leuven

Erik Buyst

Geert Jennes

Jo Reynaerts

30/11/2010

Deze studie berekent de intergewestelijke publieke stromen voor het jaar 2007 op basis van de stroombenadering en maakt een vergelijking met de transferberekeningen vervat in ABAFIM (2004), Algoed (2008) en NBB (2008). Daarnaast worden een aantal suggesties gegeven met betrekking tot een aangepaste methodologie voor het berekenen van transfers die beter aansluit bij zowel de economische basisprincipes als de manier waarop in de praktijk de uitgaven van de federale begroting en van de sociale zekerheid worden verricht. Daartoe wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van verdeelsleutels op basis van reële gewestelijke aandelen in zowel bijdragen als uitgaven.

Wij danken Koen Algoed, Herman Deweerdt, Danny Geerts, Tim Goesaert, Joep Konings, Damiaan Persyn, Johan Van Gompel en Annelore Van Hecke voor methodologische en cijfermatige ondersteuning, en de dienst Communicatie van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening voor het ter beschikking stellen van de jaarverslagen van de jaren 2005 t.e.m. 2008.

Inhoudstafel

Lijst der tabellen.....	3
Lijst der figuren	4
Executive summary	5
1. Inleiding.....	9
Stroom- versus benefitbenadering	10
De “juste retour”-benadering versus de “afwijking van het Belgische gemiddelde”-benadering	11
Wijze van berekening van verdeelsleutels aan de bijdragenzijde	12
Berekening van de verdeelsleutel van de belastingontvangsten	13
2. Berekening van de intergewestelijke stromen in de federale begroting zonder sociale zekerheid ..	15
Volgens de “default” methode (ABAFIM, 2004)	16
Volgens de “reële” intergewestelijke verdeling van de uitgaven	17
Overheidspensioenen	17
Sociale voorzieningen in geld.....	19
Overheidsinvesteringen	19
Uitbreiding van de benadering met “reële” verdeelsleutels	20
Federale rente-uitgaven	20
Federale ambtenarenlonen	24
Federale grootstedenbeleid.....	26
Dienstencheques.....	27
Tussentijds besluit.....	27
3. Berekening van de intergewestelijke stromen in de Bijzondere Financieringswet (BFW)	28
Tussentijds besluit.....	31
4. Berekening van de intergewestelijke stromen in de sociale zekerheid.....	32
Berekening van de verdeelsleutel aan de ontvangstenzijde van de sociale zekerheid	32
Uitgaven in de sociale zekerheid	35
Overzicht uitgaven en ontvangsten in de sociale zekerheid.....	37
Berekening van intergewestelijke stromen in de sociale zekerheid volgens “reële” verdeelsleutel	40
5. Totaal van de intergewestelijke publieke stromen.....	43

6. Besluit	44
Appendix	47
Subsidies aan overheidsbedrijven	47
Overheidsaankopen	48
Gevoeligheidsanalyse sociale zekerheidsuitgaven en transfers	48
Referenties.....	51

Lijst der tabellen

Tabel 1: Transfersoorten en gehanteerde verdeelsleutels aan de bijdragenzijde	13
Tabel 2: Gewestelijke aandelen in de opbrengsten van PB, VennB, BTW en accijnzen (2007).....	14
Tabel 3: Transfers in de totale federale begroting zonder sociale zekerheid (en zonder dotaties aan de sociale zekerheid) volgens de ABAFIM- of "default"-methode voor uitgavenverdeelsleutels (2007)	17
Tabel 4: Transfers in de overheidspensioenen volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)	18
Tabel 5: Transfers in de "sociale voorzieningen in geld" volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007) .	19
Tabel 6: Transfers in de federale overheidsinvesteringen volgens de ABAFIM- of "default"-methode voor uitgavenverdeelsleutels (2007).....	20
Tabel 7: Transfers in de totale federale begroting zonder sociale zekerheid (en zonder dotaties aan de sociale zekerheid en aan de gewesten en gemeenschappen) voortvloeiend uit rente-uitgaven, 2007	23
Tabel 8: Verdeling van federale personeelsaantallen in FODs en PODs over de Franse en de Nederlandse taalrol.....	25
Tabel 9: Transfers in wedden en sociale lasten betaald door de federale overheid volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)	26
Tabel 10: Transfers in het federale grootstedenbeleid volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)....	26
Tabel 11: Transfers via de federale begroting zonder sociale zekerheid op basis van "reële" sleutels (2007, in miljoen euro).....	27
Tabel 12: Transfers door toedoen van de BFW <i>uitgezonderd extra financiering van het BHG binnen de BFW</i> volgens "reële" uitgavenverdeelsleutels (2007).....	30
Tabel 13: Transfers door toedoen van de BFW <i>inbegrepen extra financiering van BHG binnen de BFW</i> volgens "reële" uitgavenverdeelsleutels (2007)	30
Tabel 14: Transfers via de BFW na vervollediging (2007, in miljoen euro)	31
Tabel 15: Regionale bijdragen in de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro)	34
Tabel 16: Verdeelsleutels voor de toekenning van de restcategorie "overige" van de sociale zekerheid.	36
Tabel 17: Regionale uitgaven in de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro)	37
Tabel 18: Stromen in de sociale zekerheid (2007, in miljard euro)	37
Tabel 19: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro).....	39
Tabel 20: Aangepaste verdeelsleutels voor toewijzing financieringsbronnen sociale zekerheid	40
Tabel 21: Gewestelijke bijdragen in de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, miljoen euro).....	41

Tabel 22: Transfers in de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, in miljard euro)	41
Tabel 23: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, in miljoen euro).....	42
Tabel 24: Transfers 2007 via ABAFIM (2004) methode (in miljard euro)	43
Tabel 25: Geheel der transfers in 2007 (aangepaste methodologie, in miljoen euro).....	43
Tabel 26: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid na gevoeligheidsanalyse (2007, in miljoen euro).....	50

Lijst der figuren

Figuur 1: Financieringsbronnen van de sociale zekerheid (2007, in %).....	33
Figuur 2: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid (in %)	39
Figuur 3: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (in %)	42
Figuur 4: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid na gevoeligheidsanalyse (in %)	49

Executive summary

Deze studie berekent de intergewestelijke publieke stromen voor het jaar 2007 op basis van een aangepaste methodologie die enerzijds rekening houdt met de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de posten van de federale begroting en de sociale zekerheid, en anderzijds zo veel mogelijk uitgaat van de *werkelijke* gewestelijke aandelen in zowel bijdragen als uitgaven binnen de drie traditionele luiken van de transferberekening, zijnde de stromen vervat in (1) de federale overheidsuitgaven buiten de sociale zekerheid, (2) de Bijzondere Financieringswet (BFW), en (3) de sociale zekerheid.

De concrete toepassing van deze methodologie in deze studie komt neer op (1) de berekening van nieuwe verdeelsleutels voor wat betreft de gewestelijke toewijzing van de bijdragen, (2) het opnemen van nieuwe componenten als bronnen van transfers, (3) een consistente behandeling van inrestlasten, (4) een aangepaste versleuteling van de verschillende dotaties vervat in de BFW, en (5) het gebruik van “reële” in plaats van “forfaitaire” of “default”-sleutels, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde, waar mogelijk.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de sleutels waartoe voorliggende studie uiteindelijk (na in eerste instantie “default”-sleutels te gebruiken) komt, respectievelijk aan de bijdragenzijde en aan de uitgavenzijde. Zij geven bovendien een overzicht van de volledigheid van de studie inzake opname van alle bijdragen en uitgaven. De tabellen wijzen uit dat vooral de eerste transfertensoort, namelijk deze vervat in de federale begroting zonder sociale zekerheid, problemen blijft stellen inzake zowel sleutels als volledigheid.

Op basis van de geschetste benadering wordt in deze studie een transferbedrag voor het jaar 2007 bekomen van 5,7 miljard euro, een bedrag dat quasi volledig afkomstig is van het Vlaamse Gewest (VG) en volledig wordt ontvangen door het Waalse Gewest (WG), hetzij 2,95% van het Belgische Bruto Binnenlands Product (BBP) van 2007. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) blijft in onze berekeningen status quo na intergewestelijke transferten. Zie onderstaande samenvattende tabel die de belangrijkste bedragen binnen de luiken weergeeft in miljoen euro, behalve de totalen die deels als aandeel in het BBP resp. in het betrokken BRP zijn uitgedrukt.

Gehanteerde verdeelsleutels aan de bijdragenzijde

Transfersoort	Verdeelsleutel aan de bijdragenzijde	Soort sleutel (reëel of "default"/forfaitair)	Aandeel van de versleutelde ontvangsten in de totale ontvangsten
Federale begroting zonder sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in de belastingontvangsten	In grote mate reëel, behalve voor de vennootschapsbelasting (VennB) waar het gewestelijke aandeel in de toegevoegde waarde wordt gehanteerd	92% (vooral de gewestelijke versleuteling van BTW en accijnzen betaald door bedrijven en van BTW op nieuwbouw en vernieuwbouw ontbreken)
BFW	Gewestelijke aandelen in de belastingontvangsten	Reëel, behalve VennB	92%
Sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in de sociale bijdragen en (volgens het aandeel van de financiering van de sociale zekerheid uit belastingontvangsten) in de belastingontvangsten	Reëel, behalve VennB	100% + 92%

Gehanteerde verdeelsleutels aan de uitgavenzijde

Transfersoort	Verdeelsleutel aan de uitgavenzijde	Soort sleutel	Aandeel van de versleutelde uitgaven in de totale uitgaven
Federale begroting zonder sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in de betrokken uitgave	Reëel, behalve voor overheidsinvesteringen (Bruto Regionaal Product, BRP)	61%* (vooral gewestelijke versleuteling van het gros van de rentebetalingen, van de overheidsaankopen en van de subsidies aan bedrijven (vooral NMBS) ontbreken)
BFW	Gewestelijke aandelen in de betrokken dotatie	Reëel	100%
Sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in de betrokken uitkeringscategorie	Reëel	100%

*waarbij de staatstoelage aan de sociale zekerheid niet in de berekening werd opgenomen, gezien deze als financiering van de sociale zekerheid via de belastingen wordt beschouwd (zie verder)

Transfers: samenvattende tabel (2007, in miljoen euro)

Categorie/Gewest	BHG	VG	WG
Federale begroting buiten sociale zekerheid	303	1.065	-1.3697
Overheidspensioenen	287	22	-309
Sociale voorzieningen in geld	-49	197	-148
Salarissen ambtenaren	47	807	-854
Rente-uitgaven	16	98	-114
BFW	-88	1.017	-929
PB-dotatie gewesten	254	-311	57
PB-dotatie gemeenschappen	83	-180	98
Solidariteitsmechanisme gewesten	-127	609	-483
BTW-dotatie gemeenschappen	16	608	-624
Sociale zekerheid	-214	3.648	3.435
Werkloosheid	-248,5	1.287,4	-1.038,8
RIZIV geneeskundige verzorging	9,8	1.039,9	-1.049,6
Pensioenen	165,3	508,5	-673,8
Totaal	0	5.730	-5.730
Totaal in % van het BBP	0	1,71	1,71
Totaal in % van het BRP	0	2,95	7,35
Aandeel in totale ontvangsten (%)	9,63	62,18	28,19
Aandeel in totale uitgaven (%)	9,63	57,32	33,04
Vershil tussen bovenstaande aandelen (%)	0	-4,86	4,86

De laatste drie rijen in de voorgaande tabel zijn uitgedrukt in % van de totale ontvangsten resp. uitgaven. De laatste rij geeft weer hoeveel de drie gewesten in totaal “terugkrijgen” in vergelijking met wat ze tot de federale “pool” hebben bijgedragen (in termen van federale belastingen en sociale bijdragen). Hiertoe hebben de totale transferten in euro afgetrokken van de totale ontvangsten geïnd in

Vlaanderen, en deze transferten bij de totale ontvangsten geleverd door Wallonië opgeteld. Door toedoen van de transferten “valt” Vlaanderen 4,86 procentpunten “terug” (van ruim 62% van de totale ontvangsten naar ruim 57% van het totaal van federale overheidsuitgaven en sociale-zekerheidsuitkeringen), en “wint” Wallonië 4,86 procentpunten (van ruim 28 naar ruim 33%).

Het (soms noodgedwongen) hanteren van een verschillende methodologie en het in rekening brengen van bijkomende uitgavenposten bemoeilijkt een vergelijking tussen de in deze studie bekomen bedragen en deze van andere transferberekeningen sterk. Doordat voorliggende studie voorrang geeft aan het uitdiepen van de discussie over de methode van transfertberekening boven de volledigheid van transfertberekening, kan het totale transferbedrag waartoe zij besluit beschouwd worden als een ondergrens van het werkelijke totale transferbedrag.

Met name dient de methode van onze studie om “reële” verdeelsleutels te formuleren voor uitgavencategorieën binnen de federale begroting zonder sociale zekerheid (zijnde de bron van de eerste transfertencategorie), in de toekomst verder uitgewerkt te worden. Deze eerste transfertencategorie is op data- en methodologisch gebied de lastigste. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden besteed aan de transfers vervat in de rente-uitgaven. Zoals andere studies hebben aangetoond, heeft het niet of onvolledig in rekening brengen van deze transfersoort –gezien de grote federale begrotingstekorten in het verleden– een grote onderschatting van de transfers tot gevolg.

1. Inleiding

De berekening van de omvang van interregionale stromen of *transfers* in staten gekenmerkt door een federale structuur is een interessant economisch gegeven om drie redenen: ten eerste resulteren transfers, net als subsidies, in een welvaartsverlies omdat ze de prijssignalen op de markten verstoren, wat resulteert in een verkeerde allocatie van productiefactoren.¹ Relevant hierbij is het feit dat transfers die het loon beïnvloeden zonder daarbij in te spelen op de arbeidsproductiviteit (zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen of tewerkstelling in de publieke sector) verschillen in economische ontwikkeling tussen regio's bestendigen in plaats van afzwakken, zie Desmet (2002) en Desmet en Ortuño (2007). Daarnaast resulteert de herverdeling van welvaart via belastingen en de sociale zekerheid niet alleen in een tragere groeivoet voor zowel de betalende als de ontvangende regio, maar ook in een tragere interregionale convergentie tussen de betrokken regio's.²

Ten tweede, gezien vanuit het standpunt van het begrotingsfederalisme (*fiscal federalism*) waarbij bevoegdheden verdeeld zijn tussen de federale en regionale overheden, kunnen beslissingen genomen op het regionale niveau belangrijke implicaties hebben voor de federale begroting (en omgekeerd), bijvoorbeeld inzake onderwijs en ambtenarenpensioenen.³

Ten derde is er de politieke economie van het begrotingsfederalisme: België is gekenmerkt door het bestaan van uitsluitend gewestelijke politieke partijen. Politieke partijen zoeken—zoals in andere landen—federale regeringsmacht—en dus toegang tot de federale begrotingsmiddelen—met als doel herverkozen te worden, maar—anders dan in andere landen—kan dit enkel dankzij stemmen in het eigen gewest (en in het BHG). Men kan verwachten dat ook dit kenmerk van het Belgische begrotingsfederalisme (een soort “tragedy of the commons”) gevolgen heeft op de intergewestelijke stromen.⁴ Een voorbeeld van een federale beleidsmaatregel met een ongelijke financiële weerslag over

¹ In de literatuur over economieën in transitie bestaat een gelijkaardig fenomeen, de zogenaamde *soft budget constraint* (SBC), waarbij gedecentraliseerde agenten afgeschermd worden van de disciplinerende werking van de markten omdat ze verwachten dat de centrale overheid zal bijspringen in periodes van moeilijkheden, zie Kornai *et al.* (2003) voor een overzicht van deze literatuur.

² Zie Persyn en Algoed (2009) voor een empirische analyse van de zogenaamde regionale β -convergentie in de 15 landen van de Europese Unie (EU15).

³ Het verlengen van de duur van de universitaire opleiding bijvoorbeeld van vier naar vijf jaar brengt wijzigingen met zich mee in de uitgaven en ontvangsten van de federale overheid (bijvoorbeeld via de kinderbijslag). Een budgettair nog belangrijker voorbeeld is dat van de ambtenarenpensioenen van de gemeenschappen en gewesten (G&G): deze worden betaald uit de federale begroting, terwijl het personeelsbeleid van de G&G uiteraard wel een grote invloed heeft op het volume en het aantal van deze uitbetaalde ambtenarenpensioenen.

⁴ Omgekeerd zouden we vanuit een dergelijk “political economy”-oogpunt de evolutie van de intergewestelijke stromen doorheen de tijd –gecontroleerd voor onderliggende conjuncturele of structurele economische ontwikkelingen- kunnen gebruiken als maatstaf om het succes van politici met regeringsmacht te meten: namen de publieke stromen naar “hun” gewest tijdens hun bewind toe of af? Relevante onderzoeksvragen vanuit dit kader zijn dan bijvoorbeeld “welke partij bezette tijdens de beschouwde periode het belangrijkste inkomstendepartement (de FOD Financiën)?”, “welke partij bezette het belangrijkste uitgavendepartement (de FOD Sociale Zaken)?”, en “was het betrokken regeerakkoord budgettair expansief dan wel budgettair restrictief?”

de gewesten wordt gegeven door de recente studie van de Hoge Raad voor Financiën (HRF, 2010) die aantoont dat de federale verlaging van de Personenbelasting (PB) in 2001 vooral de belastingplichtigen uit het Waalse Gewest ten goede is gekomen.

Aan transferstudies en bijhorende methodologieën is er in België geen gebrek, zie bijvoorbeeld Van Rompuy en Bilsen (1988), ABAFIM (2004), Van Gompel (2005), In de Warande (2005), Meunier *et al.* (2007), Cantillon en De Maesschalck (2007), Aernoudt (2008), Dury *et al.* (2008, hierna NBB genoemd), Algoed (2008), en Celen *et al.* (2010). Het gebrek aan consensus over de te volgen methodologie bemoeilijkt echter niet alleen in de eerste plaats een directe vergelijking van de verschillende resultaten, bovendien worden de wetenschappelijke reproductie en verificatie van deze resultaten (en het updaten ervan) in de praktijk soms belemmerd door de onduidelijkheid over de gevolgde methodologie en gebruikte bronnen.

De berekening van in de tijd vergelijkbare transfers is waardevoller dan momentopnamen. Dit werk wil daartoe een eerste aanzet geven door zowel de *bronnen* van de gebruikte cijfers als de manier waarop de gehanteerde *verdeelsleutels* worden berekend op een transparante wijze weer te geven. Deze studie berekent de intergewestelijke publieke stromen voor het jaar 2007 (het meest recente jaar waarvoor bij de aanvang van deze studie gegevens beschikbaar waren) op basis van de *stroombenadering* (zie infra) en maakt een vergelijking met de transferberekeningen vervat in ABAFIM (2004), Algoed (2008) en NBB (2008).⁵ Daarnaast worden een aantal suggesties gedaan met betrekking tot een aangepaste methodologie om op consistente manier transfers te berekenen; een methodologie die beter aansluit bij zowel de meest gangbare economische basisprincipes als de manier waarop in de praktijk bepaalde posten in de federale begroting en in de sociale zekerheid worden besteed. Daartoe wordt in de mate van het mogelijke zoveel mogelijk gebruik gemaakt van *reële* –eerder dan benaderende, forfaitaire of “default”- gewestelijke aandelen in zowel bijdragen als uitgaven.

Stroom- versus benefitbenadering

Naar analogie met Algoed (2008) is een *transfer of publieke stroom* in deze studie het verschil tussen de uitgaven van een centrale overheid ten gunste van een bepaalde regio en de middelen die de centrale overheid uit deze regio ontvangt. Naargelang het saldo of het teken spreekt men dan van een *inkomende* (negatief teken) of een *uitgaande* (positief teken) publieke stroom.

Voor de berekening van de transfers wordt in deze studie zo veel mogelijk uitgegaan van de *stroombenadering*. Dit betekent dat de inkomsten en uitgaven van de centrale overheid worden toegewezen aan de regio waarin deze plaatsvinden. Concreet betekent dit dat voor de effectieve berekening van de transfers het *woonplaatsprincipe* wordt gehanteerd voor de inkomsten en de

Toegepast op intergewestelijke transferberekeningen verantwoordt een dergelijke “political economy” benadering van de begroting dan ook het gebruik van zoveel mogelijk reële verdeelsleutels.

⁵ De meest recente transferberekeningen (Algoed, 2008; NBB, 2008) rapporteren resultaten voor het jaar 2005.

uitgaven van de federale overheid en de sociale zekerheid (SZ). Een uitzondering hierop is het *werkplaatsprincipe* dat gehanteerd wordt voor wat betreft de VennB. Dit verschilt van het hoofdzetelprincipe in die zin dat de opbrengst van de VennB gewestelijk verdeeld wordt volgens de toegevoegde waarde, zodat rekening gehouden wordt met de inkomenscreatie in bedrijfsvestigingen die niet de hoofdzetel zijn.

Op bepaalde punten wordt in deze studie uit noodzaak echter afgeweken van de stroombenadering en gebruik gemaakt van het *benefit*principe waarbij transfers worden toegewezen aan de regio's volgens de mate waarin deze daadwerkelijk bijdragen tot of genieten van een publieke stroom. Om het verschil tussen beide benaderingen aan te geven, weegt langs de uitgavenzijde bijvoorbeeld volgens de stroombenadering de bouw van een legerkazerne in het Waals gewest even zwaar door als de aanleg van een spoorlijn voor hetzelfde bedrag in het Vlaams gewest. Volgens de benefitbenadering kan de weging helemaal verschillend zijn, met name doordat deze uiteenlopende uitgaven heel andere economische effecten kunnen hebben, ook in het geval deze in hetzelfde gewest zouden plaatsvinden. Analooq wordt aan de ontvangstenzijde de vennootschapsbelasting in de door ons gehanteerde stroombenadering verdeeld over de gewesten volgens hun aandeel in de toegevoegde waarde; sommige bedrijven kennen echter een specifieke vraag- en aanbodelasticiteit die hen toelaat de door hen betaalde belastingen af te wentelen op consumenten die mogelijkerwijze in andere gewesten resideren.

Er bestaan evenwel tal van (methodologische en statistische) beperkingen die het gebruik van de benefitbenadering in de praktijk in de weg staan, zie Algoed (2008) voor een overzicht. De toepassing van de stroombenadering in deze studie is een manier om met deze beperkingen om te springen; bovendien laat ze toe om de hier berekende bedragen te vergelijken met eerdere studies die dezelfde methodologie hanteren.

De “juste retour”-benadering versus de “afwijking van het Belgische gemiddelde”-benadering

Net als in ABAFIM (2004), NBB (2008) en Algoed (2008) onderscheiden we drie soorten van intergewestelijke publieke stromen: (1) stromen vervat in de federale overheidsuitgaven buiten de sociale zekerheid, (2) stromen vervat in de sociale zekerheid, en (3) stromen vervat in de BFW. Anders dan NBB (2008) echter is het criterium of de *sleutel* voor de berekening van de transfers in deze studie niet de afwijking per gewest van het per capita gemiddelde in België per ontvangsten- en uitgavencategorie,⁶ maar wel het zogenaamde “juste retour” criterium gehanteerd in ABAFIM (2004) en

⁶ De NBB (2008) methodologie vertaalt zich in een berekening van transfers afzonderlijk aan de ontvangsten- en uitgavenzijde. Van de 5,8 miljard euro transfers uit Vlaanderen in 2005 naar de andere gewesten, bevinden er zich volgens NBB (2008) 5 miljard euro aan de ontvangstenzijde, wat NBB (2008) toeschrijft aan het feit dat het gemiddeld inkomen in Vlaanderen boven het Belgische gemiddelde ligt, waardoor Vlaanderen instaat voor de

Algoed (2008).⁷ Zonder dat het “juste retour” criterium een uitspraak betekent over het al dan niet gerechtvaardigde karakter van de transfers,⁸ neemt het de gewestelijke aandelen in de belastingontvangsten en in de financiering van de sociale zekerheid als *maatstaven* voor de berekening van de transfers.

Volgens het “juste retour” criterium ontstaat een uitgaande transfer wanneer een gewest meer bijdraagt tot de belastingontvangsten en de financiering van de sociale zekerheid dan dat het “terugkrijgt” via federale overheidsuitgaven, de werking van de BFW, en de uitkeringen binnen de sociale zekerheid (*et vice versa*). Als transfers dan toe- of afnemen in de tijd, moet worden nagegaan of dit te wijten is aan een ontwikkeling langs de ontvangstenzijde (een wijziging van de intergewestelijke verdeelsleutel(s) inzake belastingontvangsten en/of sociale bijdragen), aan de uitgavenzijde (een wijziging van de verdeling van de uitgavenstromen over de gewesten), of in beide tegelijkertijd.

Om het opsporen van oorzaken van de omvang van de intergewestelijke transfers mogelijk te maken, worden hierna een hele reeks “sub”-transferbedragen berekend.⁹ Een dergelijke “gedesaggregeerde” benadering laat bovendien toe om appels van peren te onderscheiden, gezien de intrinsieke verschillen tussen de categorieën van transfers. Meer concreet laat deze benadering toe om o.m.

1. wat de BFW betreft, transfers via de BTW-dotatie (*impliciete* solidariteit) te vergelijken met transfers via het solidariteitsmechanisme (*expliciete* solidariteit), en
2. transfers “van persoon naar persoon”–met name deze in de sociale zekerheid–te vergelijken met transfers “van overheid naar overheid”, namelijk deze in de BFW.

Wijze van berekening van verdeelsleutels aan de bijdragenzijde

Uit vorige studies blijkt dat ontwikkelingen (van de verdeelsleutel) aan de bijdragenzijde een aanzienlijk aandeel hebben in het verloop van de intergewestelijke transfers. Ontwikkelingen (van de verdeelsleutel) aan de bijdragenzijde kunnen op hun beurt zowel worden toegeschreven aan verschillen in economische basis tussen de gewesten, in combinatie met de progressiviteit van de PB, als aan beleidswijzigingen en verschillen in toepassing/niet-eerbiediging van de wetgeving inzake belastingen en

meeste federale belastingontvangsten, ook in per capita termen. De “juste retour” methodologie daarentegen leent zich niet tot het afzonderen van transfers binnen respectievelijk ontvangsten en uitgaven.

⁷ Merk echter op dat de NBB (2008) methodologie en de “juste retour”-methode van ABAFIM (2004) aanleiding geven tot transferbedragen die qua grootteorde vergelijkbaar zijn.

⁸ Als benaming van een criterium om intergewestelijke publieke stromen te berekenen is de benaming “juste retour” daarom ongelukkig. De benaming impliceert immers dat dergelijke stromen in geen enkel geval wenselijk zijn.

⁹ In principe kan men ook eerst alle betrokken versleutelde uitgaven optellen per gewest, enkel opgesplitst tussen federale begroting en BFW enerzijds, en sociale zekerheid anderzijds, en daarna op deze grote bedragen de twee ontvangstensleutels toepassen die hierna worden gedefinieerd.

sociale zekerheid.¹⁰ Daarom is een zo goed mogelijke berekening van de verdeelsleutels aan de bijdragenzijde van cruciaal belang voor een accurate berekening van de transfers.

Tabel 1: Transfersoorten en gehanteerde verdeelsleutels aan de bijdragenzijde

Transfersoort	Verdeelsleutel aan de bijdragenzijde
Federale begroting zonder sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in het geheel van de belastingontvangsten
Bijzondere Financieringswet	Gewestelijke aandelen in het geheel van de belastingontvangsten
Sociale zekerheid	Gewestelijke aandelen in de sociale bijdragen en (volgens het aandeel van de financiering van de sociale zekerheid uit belastingontvangsten) in het geheel van de belastingontvangsten

Tabel 1 maakt duidelijk dat aan de bijdragenzijde slechts twee sleutels gehanteerd moeten worden, en dat de transfers in de sociale zekerheid niet louter op basis van de gewestelijke aandelen in de sociale bijdragen mogen worden berekend, gezien de (toenemende) “fiscalisering” van de sociale zekerheid.¹¹ Hoewel formeel gezien de PB- en BTW-dotaties aan de gemeenschappen en gewesten (G&G) voorzien in de BFW enkel kunnen worden geput uit de PB- en BTW-opbrengsten, komen in de praktijk de opbrengsten uit de PB enkel als element voor in de berekenings*methode* voor deze middelentoe wijzing, terwijl de dotaties voorzien in de BFW onttrokken worden aan de “pool” van federale belastingontvangsten in hun geheel, en niet uit de “pool” van PB- en BTW-opbrengsten in het bijzonder. Dit laatste geldt evenzeer voor de financiering van de sociale zekerheid uit belastingontvangsten, hoewel de alternatieve financiering formeel wordt geput uit een welomschreven aantal belastingcategorieën.¹²

Berekening van de verdeelsleutel van de belastingontvangsten

Aan de bijdragenzijde hanteert deze studie de maximalistische benadering van NBB (2008) en worden respectievelijk de PB, de VennB, de BTW en de accijnzen in rekening gebracht, d.w.z. alle financieel belangrijke overheidsontvangsten die federaal zijn gebleven, vermeerderd met de sociale bijdragen voor

¹⁰ Een nieuwe studie van het Staatssecretariaat voor de Coördinatie van de fraudebestrijding (Deloitte, 2010) documenteert bijvoorbeeld de verschillen in toepassing van de belastingwetgeving door de verschillende “gewestelijke directies” van de FOD Financiën.

¹¹ Vooral omdat de uitgaven voor gezondheidszorg in de sociale zekerheid bij wet in reële termen met 4,5% per jaar mogen toenemen, moet de federale overheid steeds meer bijspringen om het tekort in de sociale zekerheid aan te vullen via de alternatieve financiering en de staatstoelage.

¹² Analoog hanteert Algoed (2008, blz. 9) dezelfde globale ontvangstenverdeelsleutel voor de dotaties voorzien in de BFW en voor de uitgaven in federale begroting zonder sociale zekerheid: “Door te werken met regionale aandelen voor de totale ontvangsten van de federale overheid knippen we de artificiële band tussen bepaalde uitgaven van de federale overheid en de financieringsbron door. (...) dus één percentage per gewest in plaats van één percentage per middelenbron per gewest. De zogenaamde BTW-dotatie aan de Gemeenschappen b.v. verrekenen we aan de inkomstenzijde volgens de algemene verdeelsleutel en niet volgens de BTW-verdeelsleutel”.

wat betreft deel 4 “Berekening van de intergewestelijke stromen in de sociale zekerheid”. Hierbij wordt de PB verdeeld over de gewesten aan de hand van het *woonplaats*criterium op basis van gegevens afkomstig van de FOD Economie;¹³ de VennB volgens de toegevoegde waarde afkomstig uit de regionale rekeningen (NBB, 2010), en de BTW en de accijnzen volgens de verschillende aandelen van de gewesten in de onderscheiden bestedingen van de gezinnen zoals die blijken uit de huishoudbudgetenquêtes (FOD Economie, 2010c),¹⁴ zie Tabel 2 voor een overzicht. Merk op dat de gewestelijke aandelen per categorie afwijken van de totale verdeelsleutel per gewest.

Tabel 2: Gewestelijke aandelen in de opbrengsten van PB, VennB, BTW en accijnzen (2007)

<i>miljoen euro (in %)</i>	BHG	VG	WG	Totaal*
PB	2.853 (8,43)	21.416 (63,30)	9.564 (28,27)	33.834 (100)
VennB	2.197 (18,61)	6.813 (57,73)	2.791 (23,65)	11.800 (100)
BTW	1.836 (8,92)	12.357 (60,00)	6.403 (31,09)	20.597 (100)
Accijnzen	474 (10,57)	2.265 (50,49)	1.747 (38,94)	4.487 (100)
Resulterende ontvangstenverdeelsleutel (%)	10,27	60,61	29,12	100,00

Bronnen: website FOD Financiën, FOD Economie (Statbel en huishoudbudgetenquêtes), Regionale Rekeningen, eigen berekeningen

* verschilt van het werkelijk geïnde totaalbedrag voor BTW en accijnzen in 2007, resp. 25,318 en 6,311 miljard euro (zie ook voetnoot 15)

De berekening van de gewestelijke verdeling van de BTW- en accijnsopbrengsten verloopt samengevat in drie stappen:

- (1) de uitsplitsing van de bestedingen uit de huishoudbudgetenquêtes per gewest en goederen- of dienstesoort;
- (2) de uitsplitsing van de belastingopbrengsten van deze bestedingen per indirecte belasting (BTW resp. accijnzen), per tarief, en per gewest, en
- (3) de berekening van het aandeel van elk gewest in de opbrengst van de respectievelijke indirecte belastingen.

¹³ Deze gegevens zijn te verkiezen zijn boven de cijfers inzake inkomstenbelastingen uit de regionale rekeningen, gezien deze laatste ook zuiver gewestelijke belastingen (zoals verkeersbelastingen) blijken te omvatten. Voor meer details verwijzen wij naar de methodologische toelichting bij de regionale rekeningen (NBB, 2010).

¹⁴ Wat op deze manier gewonnen wordt aan omvattendheid, wordt voor een stuk teniet gedaan in termen van precisie omdat op deze manier voor de andere belastingen dan de PB een benaderende sleutel vereist is. De hier gehanteerde sleutels blijven wel aanzienlijk minder benaderend dan die van de ABAFIM-studie.

Deze benadering laat toe om meer dan 79% van de totale BTW- en accijnsopbrengsten gewestelijk toe te wijzen.¹⁵ In totaal slagen we er zo in om 92% van de federale belastingontvangsten gewestelijk toe te wijzen.

2. Berekening van de intergewestelijke stromen in de federale begroting zonder sociale zekerheid

De eerste transfertencategorie, met name de transferten voortkomend uit de federale begroting zonder sociale zekerheid, is methodologisch gezien de meest uitdagende, wegens het niet beschikbaar zijn van gewestelijk uitgesplitste uitgaven per uitgavencategorie, waardoor we per uitgavencategorie zelf een intergewestelijke verdeling moeten berekenen. Eerst doen we dit door terug te vallen op de “default”-sleutels van ABAFIM. Vervolgens pogen we zelf “reële” sleutels voor een aantal belangrijke uitgavenposten te berekenen.

Vanuit onze “juste retour”-benadering berekenen we de intergewestelijke stromen vervat in de federale begroting door de gewestelijk toe te rekenen uitgaven, hetzij via een “default”-sleutel, hetzij via een “reële” sleutel, te vergelijken met de uitgaven per gewest die zouden zijn verricht in een “juste retour”-scenario, d.w.z. 100% in verhouding tot de respectievelijke gewestelijke aandelen in de federale belastingopbrengsten. Deze “juste retour”-uitgaven voor regio $r \in R = \{V, W, B\}$ worden berekend aan de hand van de volgende eenvoudige formule

$$\sum_{r=1}^K U_r \times \frac{B_r}{\sum_{r=1}^R B_r} \times 100,$$

waarbij U_r en B_r respectievelijk de toegerekende federale uitgaven en de toegerekende bijdragen aan de federale belastingontvangsten van regio $r \in R$ zijn. De eerste term van het product stelt bijgevolg de totale gewestelijk toegerekende federale uitgaven zonder sociale zekerheid voor, en de tweede term het aandeel van regio $r \in R$ in de federale belastingontvangsten.

¹⁵ In NBB (2008) wordt 70% van de totale BTW-ontvangsten versleuteld; overeenkomstig NBB (2008) kunnen in deze studie (1) de BTW- en accijnsopbrengsten die niet door privépersonen worden betaald, en (2) de niet-afrekbare BTW van bedrijven (goed voor 30% van de BTW opbrengsten volgens NBB (2008)) niet gewestelijk worden toegewezen. In tegenstelling tot NBB (2008) werd in deze studie, in afwachting van cijfers daarover afkomstig van de FOD Financiën, de BTW betaald door gezinnen op nieuwbouw en vernieuwbouw eveneens buiten beschouwing gelaten.

Volgens de “default” methode (ABAFIM, 2004)

Aan de uitgavenzijde passen we eerst de oorspronkelijke ABAFIM (2004) benadering toe voor wat betreft de federale uitgaven buiten de sociale zekerheid: het *geheel* van deze uitgaven wordt versleuteld, met uitzondering van de rentelasten, en (om dubbeltellingen te vermijden) de financiering van de sociale zekerheid uit de federale begroting. Deze versleuteling gebeurt op basis van de volgende criteria per economische uitgavencategorie: ¹⁶

- werkings- en investeringsuitgaven (en ook inkomensoverdrachten aan het buitenland) worden versleuteld volgens het *BRP gecorrigeerd voor pendelverkeer* (wat de werkings- en de investeringsuitgaven betreft volgens de veronderstelling dat zij eenzelfde gewestelijke spreiding kennen als het BBP, met dien verstande dat zij niet ten gunste komen aan de werkplaats maar aan de woonplaats)
- subsidies aan bedrijven worden gewestelijk versleuteld volgens de *regionale toegevoegde waarde*
- inkomensoverdrachten aan gezinnen en aan lokale overheden en diverse uitgaven worden versleuteld volgens het *bevolkingsaandeel*
- inkomensoverdrachten aan het vrij onderwijs worden versleuteld volgens het aandeel van de *min 18-jarigen* in de bevolking.

Bovenstaande opsomming leidt ons ertoe de ABAFIM-methode als een “default”-methode te beschouwen. Deze opsomming betekent immers dat we hier (behalve voor de inkomensoverdrachten aan het vrij onderwijs), enkel voor de economische uitgavencategorie “lonen en sociale lasten” een (in grote mate) “reële” verdeelsleutel hanteren, met name de verdeling van de personeelsleden van de Federale Overheidsdiensten (FODs) en de Programmatorische Overheidsdiensten (PODs) over de taalrollen (N en F),¹⁷ zoals beschikbaar op de website pData van de FOD P&O, waarbij het BHG een ambtenarenaantal werd toegewezen in verhouding tot het gewicht van de Brusselse bevolking in de totale Belgische bevolking en met een 90% F- 10% N-verdeling voor BHG.

Het resultaat voor het geheel van de federale uitgaven buiten de sociale zekerheid is een stroom van publieke middelen vanuit Vlaanderen ten belope van 963 miljoen euro naar Franstalig België in 2007, waarvan 896 naar Wallonië en 67 miljoen naar Brussel, zie Tabel 3.

¹⁶ Hieruit blijkt een trade-off tussen de omvattendheid van de versleutelde uitgaven en de mate waarin de gehanteerde sleutels de werkelijkheid benaderen.

¹⁷ De reden voor de keuze van deze specifieke verdeelsleutel is dat cijfers over de regionale opsplitsing van de federale ambtenaren (d.w.z. per woonplaats) niet blijken te bestaan. ABAFIM (2004) maakt gebruik van RSZ-cijfers over de plaats van tewerkstelling van ambtenaren (het gewest), waarop vervolgens een pendelcorrectie wordt toegepast (met een extra correctie van de algemene pendelcijfers voor veronderstelde grotere pendel naar Brussel voor wat ambtenaren betreft). Deze RSZ-cijfers konden we echter niet terugvinden voor het jaar 2007. Zie verder onder “reële verdeelsleutel” voor een vollediger uiteenzetting van deze werkwijze.

Tabel 3: Transfers in de totale federale begroting zonder sociale zekerheid (en zonder dotaties aan de sociale zekerheid) volgens de ABAFIM- of "default"-methode voor uitgavenverdeelsleutels (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "default"-uitgavensleutels (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	3.234	3.166	-67
VG	17.718	18.681	963
WG	9.871	8.975	-896

Bron: Conjunctuurnota FOD Financiën 2009, Regionale Rekeningen e.a.; eigen berekeningen

Het bestaan van een "reële" verdeelsleutel voor slechts één enkele economische uitgavencategorie maakt dat de transferberekening volgens bovenstaande ABAFIM-benadering zeer ruw is.¹⁸ Bovendien is de federale begroting in de praktijk een politiek instrument, waardoor bij het ontbreken van reële verdeelsleutels hoogstens kan worden aangenomen dat de federale uitgaven buiten de sociale zekerheid gewestelijk gespreid worden volgens het bevolkingscriterium, en niet volgens het regionaal product of toegevoegde waarde.

Volgens de "reële" intergewestelijke verdeling van de uitgaven

Als tweede benadering voor de transferberekening wat de federale overheidsuitgaven buiten de sociale zekerheid betreft, passen we de aanpak van Algoed (2008) toe op het jaar 2007. Algoed (2008) selecteert (1) de overheidspensioenen, (2) de federale overheidsinvesteringen, en (3) de federale sociale uitkeringen buiten de sociale zekerheid (d.w.z. de sociale bijstand) als federale uitgaven waarvoor een "reële" verdeelsleutel berekend wordt.¹⁹ Op die manier kunnen we bovendien het transferbedrag voor 2007 (zie Tabel 3) vergelijken met het transferbedrag dat Algoed (2008) bekomt voor het jaar 2005.

Overheidspensioenen

Tabel 4 geeft aan dat het resultaat voor 2007 een transfer inzake overheidspensioenen is van 309 miljoen naar Wallonië (afgerond), gefinancierd voor 287 miljoen vanuit Brussel en voor 22 miljoen vanuit Vlaanderen (Algoed kwam als respectievelijke bedragen voor 2005 uit: 331, 113, en 217. Indien

¹⁸ De versleuteling toegepast door de oorspronkelijke ABAFIM (2004) methode (en vervolgstudies daarop) is ook nog op de volgende punten voor verbetering vatbaar: (1) de verdeling van de BTW volgens het bruto regionaal product (BRP), (2) de verdeling van de accijnzen volgens het BRP van de bedrijfstak voedings- en genotmiddelen, (3) het gebruik van afzonderlijke sleutels voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid en voor de rest van de overheidsfinanciering van de sociale zekerheid, terwijl *de facto* beide financieringsstromen uit de algemene middelen worden geput, en (4) het gebruik van afzonderlijke sleutels voor PB- en BTW-dotaties uit de BFW terwijl *de facto* beide financieringsstromen uit de algemene middelen worden geput.

¹⁹ Wat overheidsinvesteringen betreft, kon uit Algoed (2008) niet afgeleid worden welke verdeelsleutel werd gebruikt.

we veronderstellen dat de federale begroting voor 100% instaat voor de betaling van de overheidspensioenen (zie hieronder), komen onze bedragen dichterbij die van Algoed: respectievelijk 467, 198, en 270 miljoen euro.)

Tabel 4: Transfers in de overheidspensioenen volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	693	979	287
VG	4.985	5.007	22
WG	2.992	2.683	-309

Bron: Vademecum sociale zekerheid, pData FOD P&O, website PDOS, Jaarverslag 2007 Algemene Gegevensbank FOD B&B, eigen berekeningen

De transferberekening inzake overheidspensioenen is vrij ingewikkeld, hoewel de website van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) toelaat een regionale verdeling aan de *uitgavenzijde* te maken, waardoor we het aantal uitkeringstrekkers en de gemiddelde uitkering per gewest verkrijgen. Vermenigvuldiging geeft de stroom van publieke middelen vanuit de federale overheid naar de drie gewesten. Hiervan trekken we de responsabiliseringsbijdrage af die Vlaanderen en Wallonië in 2007 betaalden.²⁰

De verdeelsleutel aan de *bijdragenzijde* is minder eenvoudig. Men kan niet zomaar de gewestelijke aandelen in de federale belastingopbrengsten nemen, gezien het Vademecum van de sociale zekerheid voor 2007 naast 6,8 miljard euro staatstoelagen voor overheidspensioenen ook 3,2 miljard euro "bijdragen" vermeldt. Verdere navraag naar de betekenis en samenstelling van dit bedrag leert dat het bestaat uit

- een bijdrage van alle statutaire ambtenaren die maandelijks afgehouden wordt van hun loon ter financiering van de *overlevingspensioenen* (i.t.t. de rustpensioenen) binnen het ambtenarenstelsel,
- uit de solidariteitsbijdrage die van het *rustpensioen* van de op dit ogenblik gepensioneerde ambtenaren wordt afgehouden, en
- uit de bijdragen van parastatalen aan het stelsel van de ambtenarenpensioenen

Een cijfermatige opsplitsing van de 3,2 miljard beschikbaar blijkt echter niet beschikbaar; we hebben daarom een gemengde verdeelsleutel voor de inkomstzijde berekend, waarbinnen de 3,2 miljard "bijdragen" ("by default") verdeeld werden over de gewesten volgens de aandelen van de gewesten in de wedden en sociale lasten van alle overheden van België. De loonlast per overheid vonden we in het Jaarverslag 2007 van de Algemene Gegevensbank van de FOD B&B. 20% van de weddelast van de Franse Gemeenschapsoverheid en 3% van die van de Vlaamse overheid wordt daarbij aan het BHG

²⁰ Deze bedroegen respectievelijk €7.104.687 en €8.427.913 in 2007, zie De Block (2009).

toegewezen. De loonlast van de federale overheid werd gewestelijk uitgesplitst zoals hierboven uiteengezet, namelijk op basis van de pData-gegevens van de FOD P&O.

Sociale voorzieningen in geld

Tabel 5 geeft de transfers inzake “sociale voorzieningen in geld” weer (d.w.z. inzake de federale sociale uitkeringen buiten de sociale zekerheid, zijnde leefloon, inkomen gehandicapten, inkomensgarantie voor ouderen en oorlogspensioenen, ook sociale bijstand genoemd). Deze betreffen 197 miljoen uit Vlaanderen (afgerond), verdeeld over Brussel voor 49 miljoen en over Wallonië voor 148 miljoen. Ter vergelijking: Algoed (2008) berekende als respectievelijke bedragen 402, 76 en 326 miljoen euro. Opgemerkt moet worden dat de subcategorie “inkomen gehandicapten” op zich al goed is voor bijna 2/3 van de in 2007 door de federale overheid uitgekeerde “sociale voorzieningen in geld”.

Tabel 5: Transfers in de "sociale voorzieningen in geld" volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	276	227	-49
VG	1.141	1.337	197
WG	790	643	-148

Bron: websites FOD sociale zekerheid, RVP, POD Maatschappelijke Integratie, eigen berekeningen

Deze transferberekening is vrij eenvoudig, gezien aan de inkomstzijde zonder meer de verdeelsleutel inzake federale belastingopbrengsten kan worden gebruikt en aan de uitgavenzijde op de websites van respectievelijk de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Sociale Zekerheid en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) eenvoudig de gewestelijke aandelen in de uitkeringen kunnen worden afgeleid. Een uitzondering zijn de oorlogspensioenen, waarvoor geen data werden gevonden.

Overheidsinvesteringen

Inzake overheidsinvesteringen tenslotte berekenen we een transfer van 70 miljoen naar Vlaanderen (afgerond), gefinancierd voor 11 miljoen vanuit Brussel en voor 60 miljoen vanuit Wallonië (Algoed (2008) bekommt transfers uit Vlaanderen en Wallonië voor respectievelijk 161 en 315 miljoen euro, ten gunste van Brussel voor 478).²¹ Hier moet worden vermeld dat we “by default” –d.w.z. bij gebrek aan een “reële” verdeelsleutel voor overheidsinvesteringen- voor onze herrekening voor 2007–net als in de

²¹ Deze cijfers zijn opmerkelijk. Waar de Commissie Van de Voorde (2006) nog stelt dat Brussel logischerwijze *onderbedeeld* wordt inzake overheidsinvesteringen (bijvoorbeeld door de NMBS), komt Algoed (2008) uit dat Brussel het enige gewest is dat een netto-*ontvanger* is inzake overheidsinvesteringen.

ABAFIM-benadering hierboven—de overheidsinvesteringen gewestelijk hebben verdeeld volgens het BRP gecorrigeerd voor pendelbewegingen, zie Tabel 6.

Tabel 6: Transfers in de federale overheidsinvesteringen volgens de ABAFIM- of "default"-methode voor uitgavenverdeelsleutels (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "default" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	264	274	11
VG	1690	1619	-70
WG	718	778	60

Bron: Conjunctuurnota FOD Financiën, Regionale Rekeningen e.a., eigen berekeningen

Uitbreiding van de benadering met “reële” verdeelsleutels

Naast de drie federale uitgavencategorieën buiten de sociale zekerheid weerhouden in Algoed (2008) (overheidspensioenen, sociale uitkeringen in geld, en overheidsinvesteringen), zijn er nog tal van andere uitgaven in de federale begroting buiten de sociale zekerheid waarvan het transfergehalte kan berekend worden. Daarom hebben we getracht de transferberekening te vervolledigen met (in dalende mate van belang) de volgende uitgavencategorieën:

1. De federale rente-uitgaven
2. De lonen uitbetaald door de federale overheid
3. Het federale grootstedenbeleid (een kleine uitgavenpost, waarmee we echter willen aangeven dat vanuit methodologisch oogpunt een “reële” verdeelsleutel dient te worden berekend voor allerlei gelijkaardige kleinere uitgavenposten in de federale begroting, waarvoor dat nog nooit gebeurd is in het kader van vroegere transfertenstudies)
4. De federale subsidiëring van het stelsel van de dienstencheques

Federale rente-uitgaven

De vraag of rente-uitgaven een bron van intergewestelijke transfers vormen, is van groot belang gezien de bedragen die hiermee gepaard gaan. Van Rompuy en Bilsen (1988) komen tot transfers vanuit Vlaanderen voortvloeiend uit federale rente-uitgaven in 1985 die maar liefst 55% van de totale transfers vanuit Vlaanderen bedragen (tegenover slechts 34% voor de sociale zekerheid). Van Gompel (2005) en In de Warande (2005) komen tot transfers vanuit Vlaanderen voortvloeiend uit federale rente-uitgaven

in 2003 die maar liefst 3,85 miljard euro bedragen, een hoger bedrag dan de transfers voortvloeiend uit respectievelijk de sociale zekerheid, de BFW, en de rest van de federale begroting.

Volgens ABAFIM (2004) en NBB (2008) kunnen intrestuitgaven beschouwd worden als een vergoeding van een evenwaardige tegenprestatie, namelijk het aanhouden van overheidsschuld door ingezetenen van een bepaald gewest ter financiering van vorige begrotingstekorten. Een dergelijke vergoeding zou dan niet in intergewestelijke transfers resulteren. In die zin kan men bovendien argumenteren dat het opnemen van de intrestlasten in de transferberekeningen in een dubbeltelling resulteert: de intrestlasten zijn een vergoeding voor uitgaven in het verleden die niet met belastingontvangsten konden worden gefinancierd, uitgaven die in het verleden op hun beurt al aanleiding gaven tot intergewestelijke transfers.²²

Algoed (2009) daarentegen toont aan dat intrestuitgaven wel degelijk in de transferberekeningen moeten worden opgenomen en dat deze opname geen dubbeltelling veroorzaakt. Financiering van overheidsuitgaven via het aangaan van schulden leidt immers tot transfers in twee fasen, namelijk (1) via de meeruitgaven die door leningfinanciering worden mogelijk gemaakt, en (2) via de intrestlasten die naderhand moeten worden gedragen als gevolg van deze meeruitgaven. Concreet

1. komen de meeruitgaven die worden “mogelijk gemaakt” door een begrotingstekort niet elk gewest in gelijke mate ten goede; hierin zit een eerste reeks transfers vervat. Deze transfers worden echter automatisch mee in rekening gebracht zonder dat we hiervoor een extra berekening moeten maken, en een extra berekening zou daardoor ook tot een dubbeltelling leiden.²³
2. begint een tweede transfer te lopen in het volgende begrotingsjaar. Niet alleen moet vanaf dan (mogelijk) een deel van de hoofdsom worden terugbetaald (een uitgave die volgens bovenstaande redenering mag en moet worden genegeerd in onze transferberekeningen), zeker moet ook al een deel van de “factuur” van schuldfinanciering, namelijk de rentelasten, dan worden “opgehoest”. Het is deze factuur waarin een tweede transfer vervat zit: de rente-uitgaven moeten aan de respectievelijke gewesten worden toegewezen in de mate dat ze deze rente-uitgaven “veroorzaakt” hebben, m.a.w. volgens *het aandeel van elk gewest in de totale overheidsuitgaven zonder rentelasten* (d.w.z. in de primaire uitgaven), *verminderd met zijn aandeel in de overheidsontvangsten*. Hierdoor wordt die regio die op deze manier het meeste rente-uitgaven toegewezen krijgt, ook een grotere begunstigde van transfers. Deze benadering gaat terug naar Van Rompuy en Bilsen (1988), Van Gompel (2005), en In de Warande (2005).

²² Het is echter de vraag of de belastingontvangstensleutel (in het kader van de “juste retour”-methode) wel zomaar mag worden toegepast op dat deel van de uitgaven dat juist niet werd gefinancierd met belastingontvangsten opgenomen in die sleutel.

²³ Tenminste, als we ervan uitgaan dat we voor alle overheidsuitgaven de intergewestelijke transfers kunnen berekenen.

Algoed (2009) wijst erop dat deze aanpak juister is dan die van Mignolet *et al.* (2006): waar Algoeds criterium “enkel die primaire uitgaven die tot schuldfinanciering hebben genoodzaakt” zijn, nemen Mignolet *et al.* (2006) daarentegen de “totale primaire uitgaven” als criterium, zodat ook een gewest dat niet meer overheidsuitgaven heeft toegewezen gekregen dan de overheidsontvangsten die het heeft bijgedragen, verantwoordelijk zou worden gesteld voor intrestuitgaven.

De berekening van de gevolgen van de voorgaande redenering is echter niet vanzelfsprekend. Algoed gaat ervan uit dat overheidsuitgaven volledig aan gewesten kunnen toegewezen worden. Overheidsuitgaven toewijzen aan gewesten is precies de hamvraag in deze studie. Zoals we hebben gemerkt, lukt bijvoorbeeld ABAFIM (2004) er enkel in om alle overheidsuitgaven gewestelijk toe te wijzen dankzij het gebruik van benaderende verdeelsleutels. Via het alternatief van reële verdeelsleutels slagen we er slechts in een deel van de uitgaven in de federale begroting toe te wijzen. De benadering die we daarom hebben gevolgd, is als volgt:

- De totale federale overheidsontvangsten (PB + VennB + BTW + accijnzen) worden vermindert met de totale dotaties aan de gewesten en gemeenschappen, en met de subsidiëring van de sociale zekerheid uit de federale begroting. Hiermee veronderstellen we vereenvoudigend dat de uitgaven van de gewesten en de gemeenschappen en die van de sociale zekerheid geen medeorzaken zijn van het federale begrotingstekort. We rekenen dus het hele begrotingstekort toe aan de federale overheid zonder sociale zekerheid.²⁴ Vandaar dat we een groter begrotingstekort vinden in de tabel hieronder (7462 miljoen euro) dan het federale tekort in 2007 (3606 miljoen euro) dat bijvoorbeeld wordt vermeld in de Algemene Toelichting bij de Begroting 2009 (blz. 191).
- Op deze verkregen “netto-ontvangsten” passen we de “juste retour”-ontvangstensleutel toe om de gewestelijke aandelen in deze “netto-ontvangsten” (1) te kennen.
- Vervolgens berekenen we de “reële” aandelen van de gewesten in de federale uitgaven zonder sociale zekerheid voor die uitgavenposten die we in rekening hebben gebracht om tot de transferbedragen voor wat de federale begroting zonder sociale zekerheid betreft in Tabel 11 (zie verder) te komen. Deze “reële” aandelen in euro zetten we daarna om in percentages.
- Deze percentages (die onze sleutel aan de uitgavenkant vormen) passen we dan toe op het geheel (ook de niet versleutelde uitgavenposten) van de federale begroting zonder sociale zekerheid (2), met inbegrip van de *totale* rente-uitgaven in 2007, die het gevolg van begrotingstekorten van vorige jaren zijn. Met een dergelijke extrapolatie veronderstellen we

²⁴ Deze toerekening van het hele begrotingstekort aan de federale begroting zonder sociale zekerheid heeft mogelijk een impact op het uit rente-uitgaven resulterende transferbedrag. Als we de extra inspanning hadden verricht om transfers op rente-uitgaven veroorzaakt door de dotaties in het kader van de BFW, resp. door de sociale-zekerheidsuitgaven afzonderlijk te berekenen, hadden we immers telkens een andere sleutel aan de uitgavenzijde moeten gebruiken, zie ook infra. Dit is een onderwerp voor verder onderzoek.

dat de transferverhoudingen voor de uitgavenposten die we effectief verrekend hebben ook gelden voor de niet-verrekenende uitgavenposten.

- Het verschil tussen (1) (= gewestelijke aandelen in euro in de “netto-ontvangsten”) en (2) (= gewestelijke aandelen in de federale uitgaven zonder sociale zekerheid) geeft ons vervolgens de bedragen ten belope van dewelke de respectievelijke gewesten hebben genoten van het in 2007 gecreëerde “begrotingstekort”, met name van het bedrag per gewest waarmee de uitgaven de (netto-)ontvangsten hebben overschreden. We verkrijgen uit deze berekening dat alle gewesten van dit begrotingstekort hebben genoten, maar in zeer verschillende mate (zie kolom 4 in Tabel 7)
- Op dit begrotingstekort van 2007 passen we dan de gemiddelde rentevoet toe die de federale overheid voor haar in 2007 uitgegeven schuld heeft moeten aanbieden, namelijk 4,67% (zie www.debtagency.be). Dit geeft een bedrag van rente-uitgaven ten belope van 348 miljoen euro te betalen in 2008 voor het in 2007 ontstane begrotingstekort.
- Deze uitgaven van 348 miljoen euro wijzen we toe aan de gewesten volgens de mate waarin ze genoten hebben van (d.w.z. bijgedragen hebben tot) de meeruitgaven die in 2007 werden verricht in vergelijking met de netto ontvangsten.

Tabel 7: Transfers in de totale federale begroting zonder sociale zekerheid (en zonder dotaties aan de sociale zekerheid en aan de gewesten en gemeenschappen) voortvloeiend uit rente-uitgaven, 2007

Miljoen euro	“Juste retour” netto federale ontvangsten (1)	“Reële” gewestelijke verdeling federale uitgaven zonder SZ (2)	“Overbesteding” (begrotingstekort) (2) – (1)	Transfers uit rente-uitgaven
BHG	3.376	3.800	-425	16
VG	19.916	22.332	-2.416	98
WG	9.568	14.190	-4.622	-114
Totaal	32.860	40.322	7.462	348*

Bron: Conjunctuurnota FOD Financiën 2009; www.debtagency.be; eigen berekeningen

*Totale renteuitgaven in 2008 door toedoen van “overbesteding” in 2007

Uiteraard raken we met Tabel 7 enkel “de top van de ijsberg” aan. De transfers die we zo daadwerkelijk berekenen uit rente-uitgaven zijn slechts een fractie van de transfers die vervat zitten in het bedrag van 12,3 miljard dat in 2007 aan rente-uitgaven werd besteed. Om de transfers te berekenen die in de 12,3 miljard vervat zitten, zouden we alle begrotingstekorten van de vorige jaren (m.a.w. de gehele staatsschuld) gewestelijk moeten verdelen zoals hierboven voor 2007 werd gedaan, analoog aan Van Rompuy en Bilsen (1988) en Van Gompel (2005).

Merk op dat vanuit methodologisch standpunt de hier gevolgde aanpak afwijkt van de vooropgestelde stroombenadering en eerder aansluit bij de benefitbenadering, d.w.z. rente-uitgaven komen ten goede aan het gewest dat voor de schuldtoename heeft gezorgd.²⁵

Tenslotte zijn het uiteraard politici en politieke partijen die verantwoordelijk zijn voor olopende overheidsuitgaven, begrotingstekorten, en resulterende rente-uitgaven. In de verkiezingscampagne van 2010 was één van de twistpunten aan Vlaamse zijde hoe het begrotingstekort te dichten, terwijl aan Franstalige zijde een deel van het debat ging over bijkomende uitgaven. Op deze basis zouden andere verdeelsleutels voor de toewijzing van rente-uitgaven aan de gewesten kunnen worden voorgesteld.

Federale ambtenarenlonen

In deze studie worden de lonen uitbetaald door de federale overheid opgenomen als een transfer, en dit naar het voorbeeld van ABAFIM (2004). Dit is in tegenspraak met het advies van de Commissie Van de Voorde (2006), een groep Vlaamse en Franstalige experts die destijds door de Vlaamse regering werd gevraagd een methodologisch advies te formuleren inzake intergewestelijke transferten-, en overigens ook met de methode van NBB (2008). Volgens de aanbevelingen van de Commissie Van de Voorde zijn niet alleen de baten van “algemene overheidstaken” zoals veiligheid niet toewijsbaar, ook zijn de lonen uitbetaald door de federale overheid een loutere vergoeding voor een geleverde dienst en kunnen ze daarom geen intergewestelijke transfers inhouden.²⁶ Naast het feit dat een dergelijke zienswijze eerder in een benefitbenadering van de transfers past, gaat zij bovendien uit van een “benevolent government” opvatting: dat iedere burger mogelijk in gelijke mate geniet van bijvoorbeeld landsverdediging als *output* belet evenwel niet dat de *middelen* die de overheid daartoe inzet ongelijkmatig de gewesten ten goede kunnen komen. Verschillende onderdelen van de federale overheid zoals de NMBS en de fiscus, stellen per capita meer personeelsleden te werk dan de meeste van hun tegenhangers in andere OECD-landen, en stellen bovendien per capita meer personeelsleden te werk in Wallonië dan in Vlaanderen, en ook in verhouding tot het Waalse aandeel in de belastingontvangsten (zie Tabel 2). Hetzelfde geldt overigens mogelijk voor b.v. personeel in de gezondheidszorg, terwijl de aanbeveling van de Commissie Van de Voorde zou betekenen dat we ook de (zeer grote) loonmassa vervat in de RIZIV-uitgaven uit de transferberekeningen zouden moeten weglaten.

Tabel 8 is opgesteld aan de hand van de pData-website van de FOD P&O. Wettelijk geldt er een 60-40-verhouding tussen ambtenaren van de Nederlandse en de Franse taalrol, met als uitzondering daarop

²⁵ In de stroombenadering komen volgens Algoed rente-uitgaven ten goede aan het gewest waar de houders van de schuld verblijven, al is het niet duidelijk of er volgens deze benadering een inkomende transfer is naar het gewest waarvan de ingezetenen het grootste deel van de schuld aanhouden. Bovendien is er alleen een voordeel als de schuld goedkoper dan tegen marktvoorwaarden kan worden aangegaan, zie ook Heremans en Van Hecke (2010).

²⁶ Sommige leden van de Commissie Van de Voorde gaan nog verder: volgens hen resulteren ambtenarenlonen niet in intergewestelijke transfers omdat zij zelfs een opportuunitetskost betekenen voor het gewest waarin de ambtenaren verblijven. Deze laatsten zouden immers niet inzetbaar zijn in de privésector van het betrokken gewest.

een 50-50-verhouding Nederlandse taalrol – Franse taalrol voor de ambtenarenfuncties vanaf directeur. Deze laatste functies zijn echter niet talrijk genoeg om de 53N-47F-verdeling die pData toont voor 2007 te kunnen rechtvaardigen (zie Tabel 8)

Tabel 8: Verdeling van federale personeelsaantallen in FODs en PODs over de Franse en de Nederlandse taalrol

	2007	2008	2009
FODs/PODs	83.674	83.787	83.817
waarvan N	44.555	44.723	44.757
%	53,2	53,4	53,4
waarvan F	39.119	39.064	39.053
%	46,8	46,6	46,6

Bron: pData website FOD P&O

Dit verschil kan als een oorzaak van transfers worden beschouwd, eerst en vooral in deze studie omdat deze de stroombenadering hanteert (zie hierboven), en ten tweede omdat ook binnen een benefit-benadering kan worden verwacht dat zowel het bestaan van dergelijke sleutels als de niet-eerbiediging ervan onvermijdelijk leiden tot een suboptimale inzet van personeel. Van een dergelijke personeelsinzet kan bovendien worden verwacht dat ze zal leiden tot een suboptimale besteding van de andere soorten overheidsuitgaven die overheidspersoneel initieert (werkingskosten, overdrachten, investeringskosten).²⁷ De vraag is enkel welk percentage van de totale federale loonlast in de transferberekening moet worden opgenomen. Omdat we in voorliggende studie de stroombenadering huldigen, hebben we 100% in rekening gebracht.

De loonlast van de federale overheid werd in deze studie -bij gebrek aan gegevens over de woonplaats van de federale ambtenaren- gewestelijk uitgesplitst volgens de federale ambtenarenaantallen per taalrol (N-F) op basis van de cijfers van de pData-website van de FOD Personeel en Organisatie (2010). Hierbij werd het BHG een ambtenarenaantal toegewezen in verhouding tot het gewicht van de Brusselse bevolking in de totale Belgische bevolking en met een 90% F- 10% N-verdeling voor BHG.²⁸ In de mate dat het bedrag voor federale loonlast in de Conjunctuurnota van de FOD Financiën niet enkel FODs/PODs in rekening brengt, maar ook (delen van) de rest van de federale overheid (zoals leger, gerecht, NVs van publiek recht, ...) blijft deze transferberekening waarschijnlijk een onderschatting omdat buiten de FODs/PODs (nog) minder strikte (lossere) "taalevenwichten" heersen dan erbinnen.

²⁷ Economisch gezien zouden in een perfecte wereld federale ambtenaren moeten worden aangeworven op de internationale (minstens EU27-)markt, terwijl deze in werkelijkheid nog steeds voor de overgrote meerderheid de Belgische nationaliteit hebben.

²⁸ Als we deze 90-10% verdeling wijzigen in de zin van een lager aandeel van federale ambtenaren van de Franse taalrol in het aantal federale ambtenaren dat in het BHG woont (bv. een 50-50% verdeling), verhoogt de transfer van Vlaanderen naar Wallonië, tenminste als we dan aannemen dat we de betrokken ambtenaren van de Nederlandse, resp. Franse taalrol die we niet langer aan het BHG toewijzen, aan het VG resp. WG mogen toewijzen. (Vooral de band Franstalig –Waal is hier niet helemaal vanzelfsprekend, gezien de toenemende uitwijking uit het BHG naar vooral het Vlaams gewest sinds vooral de jaren 90.) Een 50-50%-verdeling van de federale ambtenaren die in het BHG wonen over de Franse en de Nederlandse taalrol blijkt dan tot meer transfers te leiden vanuit Vlaanderen naar Wallonië dan een 90-10%-verdeling. Immers, voor het BHG blijft het aantal ambtenaren dat op zijn grondgebied woont hetzelfde, terwijl het aantal ambtenaren dat in Wallonië woont vermeerderd en het aantal in Vlaanderen vermindert.

Het resultaat van de opname van ambtenarenlonen is een transfer van 854 miljoen euro naar Wallonië, afkomstig uit Vlaanderen voor 807 miljoen euro en uit Brussel voor 47 miljoen euro, zie Tabel 9.

Tabel 9: Transfers in wedden en sociale lasten betaald door de federale overheid volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" uitgaven volgens ontvangstensleutel (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	942	988	47
VG	5.024	5.831	807
WG	3.655	2.801	-854

Bron: Conjunctuurnota FOD Financiën, pData FOD P&O, eigen berekeningen

Hierbij moet echter de nodige kanttekening geplaatst worden: vanuit economisch standpunt (of volgens de benefit-benadering) kunnen weddes van federale ambtenaren enkel een transfer uitmaken ten gunste van de regio waar deze woonachtig zijn indien de door hen in ruil geleverde arbeid afwijkt *sensu lato* met de arbeid geleverd door federale ambtenaren uit andere gewesten. Hoe deze afwijking moet gemeten worden, en nog belangrijker, aan welke norm de geleverde arbeid moet voldoen, is voer voor discussie en het onderwerp van tal van studies over efficiëntiemeting in publieke instellingen. Bovendien komen in een land gekenmerkt door een federale structuur met verschillende regio's de diensten die door deze federale ambtenaren geleverd worden ook ten goede aan inwoners uit andere regio's, wat de berekening van transfers nog meer bemoeilijkt.

Federale grootstedenbeleid

Het *federale grootstedenbeleid* resulteert in een transfer van 11 miljoen euro vanuit Vlaanderen, waarvan 2 miljoen naar Wallonië vloeit en 9 miljoen naar Brussel, zie Tabel 10. Deze schatting verkrijgen we door de gewestelijke totaalcijfers die het Rekenhof weergeeft voor de periode 2005-2007 te delen door drie (we veronderstellen dus dat een gemiddeld bedrag werd uitgegeven in het jaar 2007).

Tabel 10: Transfers in het federale grootstedenbeleid volgens "reële" uitgavenverdeelsleutel (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	16	7	-9
VG	29	40	11
WG	21	19	-2

Bron: Rekenhof (2007), eigen berekeningen

Dienstencheques

Dienstencheques worden door de NBB (2008) uitdrukkelijk als bron van transfers opgenomen (met als resultaat een netto-begünstiging van Vlaanderen). Maar gezien veruit de belangrijkste federale uitgave ten gevolge van het stelsel van de dienstencheques een verhoging van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid is, veroorzaakt het afzonderlijk berekenen van de transfer resulterend uit dienstencheques (binnen de transfercategorie “federale begroting zonder sociale zekerheid”) een dubbeltelling. De bijkomende alternatieve financiering van de sociale zekerheid vertaalt zich immers al in de verdeelsleutel aan de ontvangstenzijde voor de transfercategorie “sociale-zekerheidsuitgaven” (zie infra). Eenzelfde redenering kan worden gehanteerd voor een andere belangrijke begrotingsweerslag van het stelsel van de dienstencheques, de belastingaftrek. Ook deze laatste vertaalt zich, met name in de berekening van de verdeelsleutel inzake belastingontvangsten, en wordt op die manier mee opgenomen in de transferberekeningen. We menen dus dat er geen reden is om dienstencheques als een afzonderlijke uitgavenpost op te nemen die intergewestelijke transferten zou veroorzaken.

Tussentijds besluit

Tabel 11 geeft een globaal overzicht van de transfers in de eerste categorie –namelijk de federale begroting zonder sociale zekerheid- volgens de “reële” verdeelsleutel:

Tabel 11: Transfers via de federale begroting zonder sociale zekerheid op basis van “reële” sleutels (2007, in miljoen euro)

	BHG	VG	WG
Federale begroting buiten sociale zekerheid	303	1065	-1.367
Overheidspensioenen	287	22	-309
Sociale voorzieningen in geld	-49	197	-148
Overheidsinvesteringen	11	-70	60
Grootstedenbeleid	-9	11	-2
Salarissen ambtenaren	47	807	-854
Rente-uitgaven	16	98	-114

Op deze manier hebben we 61% van de federale uitgaven zonder sociale zekerheid (en zonder staatstoelage aan de sociale zekerheid via de FOD Sociale Zaken) in 2007 “reëel” versleuteld, zijnde

- 9,621 miljard wedden en sociale lasten van het overheidspersoneel
- 8,669 miljard overheidspensioenen
- 2,385 miljard “sociale voorzieningen in geld”

- 2,782 miljard overheidsinvesteringen
- 66 miljoen grootstedenbeleid (vooral ter illustratie van een tot nog toe niet “reëel” versleutelde uitgavenpost)
- (en een kleine fractie van de 12,288 miljard rente-uitgaven)

D.w.z., 23,5 miljard op een totaal van 38,4 miljard federale uitgaven (zonder sociale zekerheid en zonder staatstoelage aan de sociale zekerheid) in 2007. We mogen aannemen dat versleuteling van ook de overblijvende 39% -vooral bestaande uit de rente-uitgaven- de intergewestelijke transfers zou hebben opgedreven.

3. Berekening van de intergewestelijke stromen in de Bijzondere Financieringswet (BFW)

Vanuit onze “juste retour”-benadering berekenen we volledig analoog aan het vorige hoofdstuk de intergewestelijke stromen vervat in de BFW door de verschillende werkelijk toegekende dotaties uit de BFW per gewest te vergelijken met de dotaties per gewest die zouden zijn toegekend in een “juste retour”-scenario, d.w.z. 100% in verhouding tot de respectievelijke gewestelijke aandelen in de federale belastingopbrengsten. Deze “juste retour”-dotaties voor regio $r \in R = \{V, W, B\}$ worden opnieuw berekend aan de hand van de formule

$$\sum_{r=1}^K D_r \times \frac{B_r}{\sum_{r=1}^R B_r} \times 100,$$

waarbij D_r en B_r respectievelijk de toegekende federale dotaties en de toegerekende bijdragen aan de federale belastingontvangsten van regio $r \in R$ zijn. De eerste term van het product stelt bijgevolg het totaal van de gewestelijke dotaties uit de BFW voor, en de tweede term het aandeel van regio $r \in R$ in de federale belastingontvangsten.

De belangrijkste transfers –in volumetermen– die de BFW veroorzaakt, verloopt via het solidariteitsmechanisme, en via de BTW-dotaties, waarbij de verdeelsleutel in belangrijke mate berekend wordt op basis van het aantal leerlingen (“*één leerling = un élève*”). Echter, om methodologisch rigoureuze te zijn, dienen we ook de PB-dotaties in onze berekeningen te betrekken, hoewel die mettertijd zijn toegekend geworden volgens het principe van de “juste retour”. Dit “juste retour”-principe is immers een ander “juste retour”-criterium dan het “juste retour”-criterium dat wij hier als verdeelsleutel hanteren. De term “juste retour” in de BFW (en zoals dat begrip ook courant wordt gebruikt, bv. ook in ABAFIM, 2004) slaat op: PB-dotaties per gewest die 100% in verhouding staan tot het aandeel van dat gewest in de opbrengst van *de PB*. De –methodologische correctere– “juste retour” van onze verdeelsleutel betekent hier dat de PB-dotaties per gewest 100% in verhouding zouden staan tot het aandeel van dat gewest in de *totale* belastingopbrengsten. Nog anders gesteld: omdat

“juste retour” in de BFW gebaseerd is op enkel een PB-ontvangstensleutel, en de “juste retour” in onze studie gebaseerd is op *alle* vier de grote federale belastingsoorten (PB, VennB, BTW, en accijnzen), dienen wij de PB-dotaties voorzien in de BFW in onze transfertberekeningen te betrekken.

Via onze verdeelsleutel komen we tot het volgende, (vanuit een bepaald oogpunt) verrassende besluit:

- terwijl in 2007 Vlaanderen 63,3% van de opbrengst van de PB aanleverde, waardoor Vlaanderen het enige gewest is dat een groter aandeel heeft in de PB-opbrengsten dan in het geheel van de federale belastingopbrengsten (60,61%, zie Tabel 2 hierboven),
- en terwijl de PB-dotaties in 2007 verdeeld werden over de gewesten en gemeenschappen volgens de gewestelijke aandelen in de opbrengst van de PB,
- is Vlaanderen toch een *begunstigde van –aanzienlijke- transfers via de PB-dotatie*, namelijk ten belope van 491 miljoen euro (PB-dotatie aan gewesten en PB-dotatie aan gemeenschappen opgeteld).²⁹

Brussel is de grootste “verschaffer” van deze transfer, namelijk ten belope van 337 miljoen euro. (De oorzaak is vanzelfsprekend dat, omgekeerd aan Vlaanderen, Brussel een aandeel heeft in de opbrengst van de PB (8,43%) dat lager is dan zijn aandeel in het geheel van de federale opbrengsten (10,27%). Het verschil (van 1,84 procentpunt) is bovendien groter dan voor Wallonië (28,27 versus 29,12%, zie ook Tabel 2). Bovendien gaat de transfer naar Vlaanderen toe teweeggebracht door de PB-dotatie uiteraard hand in hand met een transfer vanuit Vlaanderen teweeggebracht door het solidariteitsmechanisme, die in 2007 609 miljoen euro uit Vlaanderen deed wegstromen. Beide transferstromen mogen niet los van elkaar worden gezien.

In het algemeen zijn de transferberekeningen voor de BFW per definitie veel eenvoudiger dan deze voor de eerste transfercategorie (federale begroting zonder sociale zekerheid). Immers, de verdeelsleutel aan de ontvangstenzijde is voor elke subdotatie binnen de BFW de gewestelijke verdeling van de federale belastingopbrengsten (zoals hierboven werd verantwoord). Aan de uitgavenzijde zijn bovendien de verschillende verdeelsleutels beschikbaar omdat (1) deze gespecificeerd worden in de BFW en (2) de bedragen die de respectievelijke gewesten ontvangen per subdotatie meestal vrij gemakkelijk kunnen opgespoord worden. Een uitzondering vormen de dotaties aan de *gemeenschappen*: PB-dotatie aan de gemeenschappen, de BTW dotatie, de dotatie voor buitenlandse studenten, en de compensatie voor kijk- en luistergeld.³⁰ Deze dotaties hebben we gewestelijk toegewezen zoals Algoed (2008), met name door er een deel van aan Brussel toe te wijzen volgens het aandeel van Brussel in de Belgische bevolking en in de veronderstelling dat de Franse Gemeenschap 80% van de Brusselse bevolking voor haar rekening neemt en de Vlaamse Gemeenschap 20%.

²⁹ Deze vaststelling maakt ook de stelling dat “het Vlaams Gewest momenteel een netto-ontvanger van de intergewestelijke overdrachten via de middelen van de BFW exclusief de solidariteitstussenkomst is, terwijl voor het Waals en het Brussels Gewest het omgekeerde geldt,” meer begrijpelijk, zie NBB (2008, blz. 106).

³⁰ Merk op dat de NBB (2008) daarentegen de dotatie voor buitenlandse studenten niet beschouwt als een bron van transfers. Net als de ambtenarenlonen vormen deze volgens NBB (2008) louter een tegenprestatie voor een geleverde dienst.

Het resultaat van onze berekeningen is een transfer van 1,042 miljard euro in 2007 naar Wallonië, die zich uitsplitst in 780 miljoen vanuit Vlaanderen en 262 miljoen vanuit Brussel, zie Tabel 12.³¹

Tabel 12: Transfers door toedoen van de BFW uitgezonderd extra financiering van het BHG binnen de BFW volgens "reële" uitgavenverdeelsleutels (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	2.658	2.920	262
VI	16.449	17.229	780
W	9.320	8.277	-1.042

Bron: Algemene toelichting bij de Algemene Uitgavenbegroting, Rijksmiddelenbegroting, Conjunctuurnota FOD Financiën, eigen berekeningen

Echter, als we in onze berekeningen anders dan Algoed en de NBB de vijf extra federale dotaties aan Brussel opnemen,³² dan is het resultaat significant verschillend: een transfer van Vlaanderen ten belope van 1,017 miljard, ten voordele van Wallonië ten belope van 929 miljoen en ten voordele van Brussel ten belope van 88 miljoen euro, zie Tabel 13. Deze vijf dotaties zijn (1) de dode hand,³³ (2) Beliris,³⁴ (3) de dotaties aan bepaalde Brusselse gemeenten, (4) de dotatie voor de stad Brussel, en (5) de dotaties aan de Gemeenschapscommissies. Hierbij maken we abstractie van de extra financiering die het BHG via de federale begroting ontvangt *buiten de BFW om*, bijvoorbeeld voor haar politiezones, via het federale grootstedenbeleid, e.d. Van al deze extra dotaties wordt het grootste verschil hier gemaakt door Beliris, de dotatie voor de stad Brussel, en de dotaties aan de Gemeenschapscommissies.

Tabel 13: Transfers door toedoen van de BFW inbegrepen extra financiering van BHG binnen de BFW volgens "reële" uitgavenverdeelsleutels (2007)

miljoen euro	Uitgaven volgens "reële" uitgavensleutel (1)	"Juste retour" (uitgaven volgens ontvangstensleutel) (2)	Transfer (2) - (1)
BHG	3049	2960	-88
VI	16449	17466	1.017
W	9320	8391	-929

Bron: Algemene toelichting bij de Algemene Uitgavenbegroting, Rijksmiddelenbegroting, Conjunctuurnota FOD Financiën, eigen berekeningen

³¹ Algoed (2008) verkrijgt voor 2005 als resp. bedragen 1,222 miljard, 1,168 miljard, en 54 miljoen euro, wegens het niet in rekening brengen van transfers binnen de PB-dotaties. Merk op dat, analoog aan Van Hecke (2010), de transfer door toedoen van de BTW-dotaties die wij vinden groter is dan deze door toedoen van het solidariteitsmechanisme (impliciete versus expliciete solidariteit).

³² Van deze extra dotaties voor Brussel neemt NBB (2008) enkel Beliris op.

³³ De zogenaamde "dode hand" slaat op de inkomsten die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan zich voorbij ziet gaan doordat internationale organisaties (zoals de Europese Commissie) en andere overheden die gevestigd zijn op het grondgebied van het BHG vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing.

³⁴ Beliris is de federale dotatie aan het BHG "ter compensatie van de lasten van haar hoofdstedelijke functie."

Tussentijds besluit

Ten slotte geeft Tabel 14 een globaal overzicht van de transfers in de tweede categorie op basis van de berekende vervolledigingen:

Tabel 14: Transfers via de BFW na vervollediging (2007, in miljoen euro)

	<i>BHG</i>	<i>VG</i>	<i>WG</i>
<i>BFW+</i>	-88	1.017	-929
PB-dotatie gewesten	254	-311	57
PB-dotatie gemeenschappen	83	-180	98
Solidariteitsmechanisme gewesten	-127	609	-483
BTW-dotatie gemeenschappen	16	608	-624
Dotatie buitenlandse studenten	-4	28	-24
Trekkingsrechten tewerkstellingsprogramma's	11	33	-44
Compensatie dode hand BHG	-24	16	8
Dotatie bijkomende bevoegdheden	19	2	-21
Dotatie aan gemeenschappen ter compensatie KLG	10	-9	-1
Beliris	-112	76	36
Dotatie bepaalde Brusselse gemeenten	-27	18	9
Dotatie stad Brussel	-83	56	27
Dotatie gemeenschapscommissies	-104	70	34
Dotatie bijkomende bevoegdheden	19	2	-21
Dotatie aan gemeenschappen ter compensatie KLG	10	-9	-1

Bron: eigen berekeningen

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de belangrijkste transfercategorieën binnen de BFW de volgende zijn: (1) vanuit Vlaanderen, de BTW-dotatie (impliciete solidariteit) en het solidariteitsmechanisme (expliciete solidariteit), en (2) naar Vlaanderen toe, de twee PB –dotaties opgeteld: omdat de “juste retour” in de BFW enkel gebaseerd is op een PB-ontvangstensleutel, en de “juste retour” in onze studie gebaseerd is op alle vier de grote federale belastingssoorten (PB, VennB, BTW en accijnzen), verkrijgen wij logischerwijze een transfer ten gunste van Vlaanderen door toedoen van de PB-dotaties.

4. Berekening van de intergewestelijke stromen in de sociale zekerheid

In dit deel bespreken we de berekening van de stromen vervat in de sociale zekerheid. Om de resultaten van deze studie te vergelijken met voorgaande studies over dit onderwerp, volgen we hierbij grotendeels de methodologie uiteengezet in ABAFIM (2004) en Algoed (2008) wat betreft het *stroom*principe. Dit komt neer op een toepassing van het *woonplaats*principe voor wat betreft de regionale toewijzing van de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid. Op een aantal punten wijkt deze studie echter af van de voorgaande werken, en dit om redenen die doorgaans van *cijfermatige* oorsprong zijn;³⁵ waar nodig wordt dieper ingegaan op deze verschillen. Suggesties voor verbeteringen en/of wijzigingen van de gehanteerde methodologie worden hernomen in een afzonderlijke paragraaf.

We willen hier reeds kort ingaan op de twee manieren waarop de regionale toewijzing kan gebeuren, nl. (1) op basis van welbepaalde (“default”) verdeelsleutels, of (2) aan de hand van de *werkelijke* regionale uitgaven en ontvangsten. De toewijzing op basis van “default” verdeelsleutels is een methode die in het verleden gehanteerd werd uit *noodzaak* omdat de cijfergegevens vaak ontbraken op een gedesaggregeerd niveau. De jongste jaren zijn echter veel van de benodigde bronnen beschikbaar gekomen in gewestelijk uitgesplitste vorm, zie bijvoorbeeld de berekening van de stromen in Celen *et al.* (2010). Vanuit wetenschappelijk oogpunt resulteert het gebruik van reële gewestelijk uitgesplitste cijfers niet alleen in een beperking van de foutenmarge, bovendien vermijdt dit de discussie over het wel of niet toelaatbaar/relevant/correct zijn van de gehanteerde “default” verdeelsleutel.³⁶ Hierna berekenen we eerst de transfers in de sociale zekerheid middels “default” verdeelsleutels; vervolgens hernemen we de berekening met “reële” verdeelsleutels.

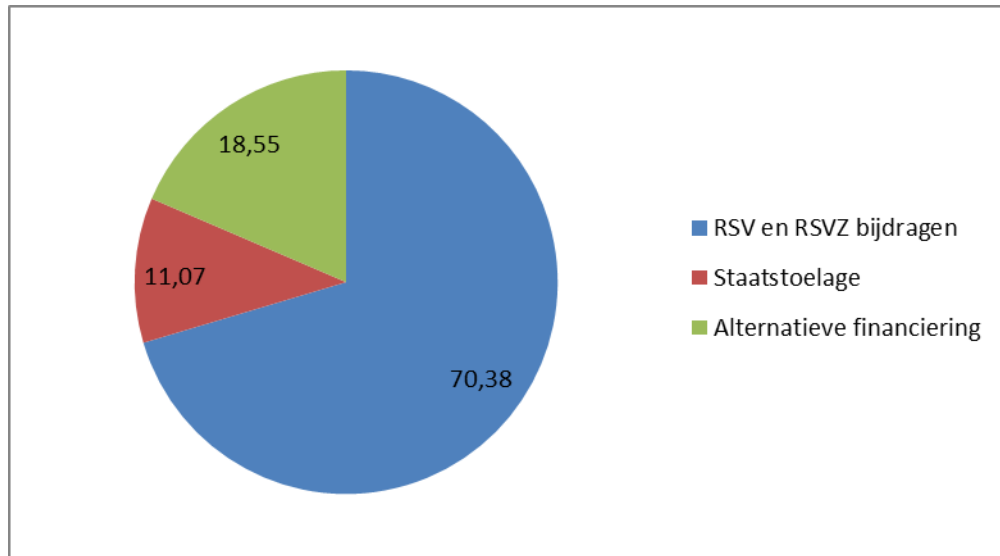
Berekening van de verdeelsleutel aan de ontvangstenzijde van de sociale zekerheid

In 2007 werd de sociale zekerheid voor 70,38% gefinancierd door de bijdragen van werknemers, werkgevers en zelfstandigen (RSZ- en RSVZ-bijdragen), voor 11,07% via de staatstoelage en voor 18,55% via de alternatieve financiering van de sociale zekerheid, zie Figuur 1.

³⁵ Het betreft hier meestal twee bronnen van onduidelijkheid, zijnde (1) het ontbreken van de gegevens op regionaal niveau, en (2) het beschikbaar zijn van de *werkelijke* regionale gegevens waar voordien een benadering werd berekend van de regionale aandelen via een “default” verdeelsleutel.

³⁶ Merk op dat het aanwenden van reële cijfers het gebruik van verdeelsleutels niet volledig uitsluit: enerzijds zijn de reële gewestelijke gegevens voor tal van posten (nog) niet beschikbaar, anderzijds worden bepaalde categorieën van uitgaven (zoals deze van de betalings- en beheerskosten van de sociale zekerheid) gedaan op het niveau van de instelling zelf en moeten deze dus op een of andere (oordeelkundige) wijze gewestelijk worden uitgesplitst.

Figuur 1: Financieringsbronnen van de sociale zekerheid (2007, in %)



Bron: FOD Sociale Zekerheid (2010a)

Met betrekking tot de eerste bron van financiering, de RSZ- en RSVZ-bijdragen, consulteren wij tabellen III.F.7.1 en III.F.8.2-3 (respectievelijk de begrotingsrekeningen van de Globale Beheren werknemers en zelfstandigen) van de conjunctuurnota van de FOD Financiën (2010) voor het vaststellen van de werkelijke bedragen van beide categorieën. Voor de bijdragen van de werknemers is de gehanteerde verdeelsleutel het *aandeel in de regionale loonsom*, afkomstig van de rubriek “Beloning van werknemers van de totale economie (S.1), tegen lopende prijzen - Absolute cijfers” uit de regionale rekeningen (NBB, 2010). Om de overgang van het *werkplaats*principe naar het *woonplaats*principe te realiseren, moet dit aandeel verder gecorrigeerd worden voor pendelbewegingen.³⁷ Gebruikmakend van de afkortingen V, W, en B voor respectievelijk het Vlaamse, Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kan deze correctie voor regio $r \in R = \{V, W, B\}$ analytisch weergegeven worden als

$$\widehat{LS}_r = LS_r \times \left(\frac{WG_r - \sum_{s \neq r}^R P_s}{WG_r} \right) + \sum_{s \neq r}^R LS_s \times \left(\frac{P_r}{WG_s} \right),$$

waarbij LS_r , WG_r en P_r respectievelijk de totale loonsom, de totale werkgelegenheid en het aantal pendelaars zijn voor de desbetreffende regio. De toewijzing van de bijdragen van de zelfstandigen

³⁷ Deze pendelcorrectie werd uitgevoerd op basis van gegevens afkomstig van FOD Economie (2010a). Een mogelijke verbetering ligt hier reeds in het vervangen van de benaderde regionale bijdragen door de werkelijke regionale bijdragen van de werknemers zoals deze gepubliceerd worden door de RSZ, zie FOD Sociale Zekerheid (2010b).

daarentegen is niet onderhevig aan een dergelijke correctie en is gebaseerd op dezelfde verdeelsleutel als deze in ABAFIM (2004) en Algoed (2008).³⁸

Met betrekking tot de alternatieve financiering van de sociale zekerheid, de tweede bron van financiering, wordt de federale tussenkomst aan de gewesten toegewezen op basis van het BRP, m.a.w. het BBP gecorrigeerd voor pendelbewegingen, afkomstig van Tabel 2.1 “BBP, tegen lopende prijzen – absolute cijfers” in NBB (2010). Deze correctie is analoog aan de pendelcorrectie hierboven en kan als volgt worden voorgesteld:

$$BRP_r = BBP_r \times \left(\frac{WG_r - \sum_{s \neq r}^R P_s}{WG_r} \right) + \sum_{s \neq r}^R BBP_s \times \left(\frac{P_r}{WG_s} \right).$$

Om de bekomen resultaten te kunnen vergelijken met ABAFIM (2004) die deze correctie eveneens hanteert, wijken wij hier dus af van de verdeelsleutel in Algoed (2008) die de verdeling van de belastingopbrengsten over de gewesten (uit 2001) hanteert als verdeelsleutel, een methode die aanleunt bij deze van Celen *et al.* (2010) die echter enkel de opbrengsten (en lokalisatie) van de PB aanwenden. In eerste instantie hanteren wij hier deze benadering eveneens om de staatstoelage en overige ontvangsten, de derde bron van financiering, regionaal toe te wijzen. Tabel 15 geeft op basis van de voorgaande verdeelsleutels de geregionaliseerde bijdragen aan de sociale zekerheid in 2007 weer:

Tabel 15: Regionale bijdragen in de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro)

Bron	VG	WG	BHG
Werknemers	22.158,5	9.753,8	3.781,7
Zelfstandigen	1.802,5	769,0	274,6
Alternatieve financiering	5.649,5	2.393,2	904,6
Staatstoelage	4.205,5	1.881,8	558,7
Overige	1.229,0	549,9	163,3
Totaal	35.045,0 (62.50)	15.347,6 (27.37)	5.682,8 (10.13)

Bron: ABAFIM (2004) en eigen berekeningen (procentuele bijdrage tussen haakjes)

³⁸ Deze verdeelsleutel is het aandeel in het effectieve regionale inkomen van de zelfstandigen in 2001, het jongste jaar waarvoor deze gegevens beschikbaar waren. Een andere mogelijkheid bestaat erin de regionale inkomens van de zelfstandigen te benaderen aan de hand van het met het aantal zelfstandigen gewogen gewestelijk aandeel in de toegevoegde waarde gecreëerd door de totale privésector, zie ABAFIM (2004). Een gelijkaardige methode is deze van Celen *et al.* (2010) waar de bijdragen verdeeld worden op basis van het aantal verzekeringsplichtigen per gewest.

Uitgaven in de sociale zekerheid

De uitgavencategorieën van de sociale zekerheid die in deze paragraaf worden hernomen, zijn respectievelijk deze voor (1) werkloosheid, (2) kinderbijlagen, (3) ziekte en invaliditeit, (4) pensioenen, en (5) arbeidsongevallen. Een laatste categorie “overige” (6) omvat de administratie- en beheerskosten en diversen van de globale beheren van de werknemers en de zelfstandigen. Merk op dat wij de transfers die voortvloeien uit de uitgaven van de sociale bijstand hebben opgenomen in het hoofdstuk “transfers binnen de federale begroting zonder sociale zekerheid”, gezien de sociale bijstand geen deel uitmaakt van de sociale zekerheid en bovendien niet gefinancierd wordt via sociale bijdragen maar met belastingontvangsten. Door de sociale bijstand niet mee op te nemen in de regionalisering van de uitgaven van de sociale zekerheid vermijden we een dubbeltelling. Algoed (2008) en Celen *et al.* (2010) volgden eenzelfde benadering.³⁹

De regionale toewijzing van de werkloosheidsuitkeringen (1) is vrij eenvoudig wegens het bestaan van cijfergegevens op het gewestelijke niveau. Het verschil met voorgaande studies ligt hier echter niet zozeer in de gehanteerde verdeelsleutel dan wel in de manier waarop deze gegevens gedocumenteerd worden in de respectievelijke jaarverslagen van de RVA.⁴⁰ De toewijzing van de kinderbijslag (2) vergt daarentegen wel het gebruik van een “default” verdeelsleutel, met name deze van het met het aantal 0 tot 19-jarigen gewogen aandeel in de uitkeringen van gezinsbijlagen ten voordele van werknemers en zelfstandigen.⁴¹ De berekening van de regionale uitkeringen zijn op zich ook een benadering omdat ze uitgaan van de veronderstelling dat de gewestelijke uitkeringen per kind van 1998 dezelfde zijn gebleven.

Een volgende belangrijk punt van verschil ten opzichte van voorgaande studies ligt in de gewestelijke toewijzing van de RIZIV geneeskundige verzorging en de RIZIV uitkeringen (3) die volledig steunen op werkelijke cijfers voor de betrokken regio's, in tegenstelling tot de “default” verdeelsleutels op basis van het relatieve aantal werknemers en zelfstandigen per gewest (RIZIV geneeskundige verzorging) en het aantal uitkeringsgerechtigden (w.b. RIZIV uitkeringen) zoals in ABAFIM (2004). Omdat de regionale cijfers voor zowel geneeskundige verzorging als uitkeringen echter niet beschikbaar zijn in (primaire) bronnen van het RIZIV maar wel in Celen *et al.* (2010), werd voor de werkelijke cijfers beroep gedaan op Tabellen 2,4a en 2,5a uit deze secundaire bron.

³⁹ Zie Tabel 5. Het gaat hier meer bepaald om (1) het sociaal levensminimum, (2) de tegemoetkoming aan mindervaliden en (3) de inkomensgarantie voor ouderen. ABAFIM (2004) hanteert voor de verdeling van (1) het gewestelijk aandeel in het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden (UVW's), voor (2) het gewestelijk aandeel in het aantal mindervaliden, en voor (3) het gewestelijk aandeel in de pensioenuitkeringen.

⁴⁰ Meer specifiek betreft het hier wijzigingen van en in de categorieën “volledige” en “tijdelijke” werkloosheid voor 2006 die niet meer overeenstemmen met de wijze waarop de werkloosheidscijfers worden weergegeven voor 2007, nl. via het onderscheid tussen de “vergoede werklozen” (Groep 1), de “werknemers ondersteund door de RVA” (Groep 2) en de “werknemers die hun arbeidstijd aanpassen” (Groep 3), zie FOD RVA (2006, 2007).

⁴¹ De cijfers voor het aantal 0- tot 19-jarigen werden bekomen aan de hand van de tabel “Structuur van de bevolking volgens leeftijd en geslacht” via Statbel (FOD Economie, 2010b) en deze van de uitkeringen uit tabellen III.F.7.1 en III.F.8.2-3 van de conjunctuurnota (FOD Financiën, 2010).

De methode om de rust- en overlevingspensioenen regionaal toe te wijzen volgt grotendeels deze van de kinderbijslag en is dus gebaseerd op het aantal 60-plussers in de respectievelijke gewesten en op de veronderstelling dat de gewestelijke uitkering per 60-plusser uit 1999 dezelfde is gebleven.⁴² De toewijzing van de uitgaven voor arbeidsongevallen en beroepsziekten is gebaseerd op het *proportionaliteitsprincipe*, zijnde de veronderstelling dat de uitgaven voor een bepaalde categorie evenredig evolueren aan de gewestelijke ontwikkeling van de betrokken begunstigden. In dit geval worden de uitgaven verdeeld op basis van het gewestelijk aandeel in totale werkgelegenheid van het Rijk.⁴³

De verdeling van de restcategorie “overige” [cijfergegevens afkomstig van de Algemene Toelichting, zie Kamer (2007, 2008)] berust evenzeer op een aantal verdeelsleutels die aanleunen bij proportionaliteitsbeginsel; deze worden summier hernomen in Tabel 16.⁴⁴

Tabel 16: Verdeelsleutels voor de toekenning van de restcategorie “overige” van de sociale zekerheid

Categorie	Verdeelsleutel
Betalings- en beheerkosten	BRP
Diversen	Gewestelijk aandeel in de prestaties van de sociale zekerheid

Op basis van de beschikbare cijfergegevens en de gehanteerde verdeelsleutels kunnen de uitgaven in de sociale zekerheid als volgt worden toegekend aan de gewesten, zie Tabel 17:

⁴² Voor het aantal 60-plussers, zie de tabel “Structuur van de bevolking volgens leeftijd en geslacht” (FOD Economie, 2010b), en voor de uitkeringen, zie tabellen III.F.7.1 en III.F.8.2-3 van de conjunctuurnota (FOD Financiën, 2010).

⁴³ De reële uitgaven inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn afkomstig van de conjunctuurnota (FOD Financiën). Ter vergelijking (hier niet opgenomen) met ABAFIM (2004) werden de overige uitgaven eveneens berekend aan de hand van Tabel I.3.2 van de Algemene Toelichting (Kamer, 2007; 2008). Met betrekking tot de aantallen werd het gewestelijke aantal invaliden in 2006 bekomen via FOD Sociale Zekerheid (2006) en voor 2007 (wegens het ontbreken van de reële cijfers) berekend aan de hand van de jaarlijkse groeivoet tussen 2005 en 2006, m.a.w. via de formule $x_{t+1} = x_t \times (1 + (x_t - x_{t-1})/x_{t-1})$. Voor het aantal UVW’s, zie RVA (2006, 2007). De berekening van de pensioenuitkeringen werd hierboven reeds besproken.

⁴⁴ De categorie leninglasten werd eveneens niet opgenomen om dubbeltellingen te vermijden. De toewijzing van deze uitgaven gebeurt in ABAFIM (2004) aan de hand van het *toerekeningsbeginsel*, m.a.w. enkel aan de deficitaire regio’s en dit ten belope van hun aandeel in het opgelopen tekort.

Tabel 17: Regionale uitgaven in de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro)

Categorie	VG	WG	BHG
Werkloosheid	3.861,7	3.226,6	967,3
Kinderbijslagen	2.230,4	1.388,7	471,7
RIZIV geneeskundige verzorging	10.726,6	6.049,0	1.632,8
RIZIV uitkeringen	2.280,6	1.417,3	343,0
Pensioenen	10.567,7	5.379,9	1.380,9
Arbeidsongevallen	271,4	124,2	74,8
Overige	1.457,3	738,3	235,2
Totaal	31.395,7 (57.26)	18.324,1 (33.42)	5.105,7 (9.31)

Bron: ABAFIM (2004) en eigen berekeningen (aandeel in % tussen haakjes)

Overzicht uitgaven en ontvangsten in de sociale zekerheid

Analoog aan de definitie van publieke stroom zoals uiteengezet in de inleiding ontstaat een inkomende stroom in de sociale zekerheid zodra de werkelijke uitgaven van de sociale zekerheid ten gunste van een bepaalde regio afwijken van de uitgaven waarop deze regio aanspraak kan maken op basis van het “juste retour” principe, m.a.w. op basis van de werkelijke bijdragen van de regio. Deze “juste retour” uitgaven voor regio $r \in R = \{V, W, B\}$ worden berekend aan de hand van de volgende eenvoudige formule

$$\sum_{r=1}^R U_r \times \frac{B_r}{\sum_{r=1}^R B_r} \times 100,$$

waarbij U_r en B_r respectievelijk de geregionaliseerde uitgaven en bijdragen zijn van regio $r \in R$. De eerste term van het product stelt bijgevolg de totale regionale uitgaven van de sociale zekerheid voor, en de tweede term het aandeel van regio $r \in R$ in de regionale bijdragen. Op basis van dit criterium kunnen de stromen in de sociale zekerheid voor de jaren 2006 en 2007 samengevat worden in Tabel 18; ter vergelijking worden de door ABAFIM (2004) berekende resultaten voor 2005 mee opgenomen.

Tabel 18: Stromen in de sociale zekerheid (2007, in miljard euro)

Jaar	VG	WG	BHG
2007	2,87	-3,32	0,45

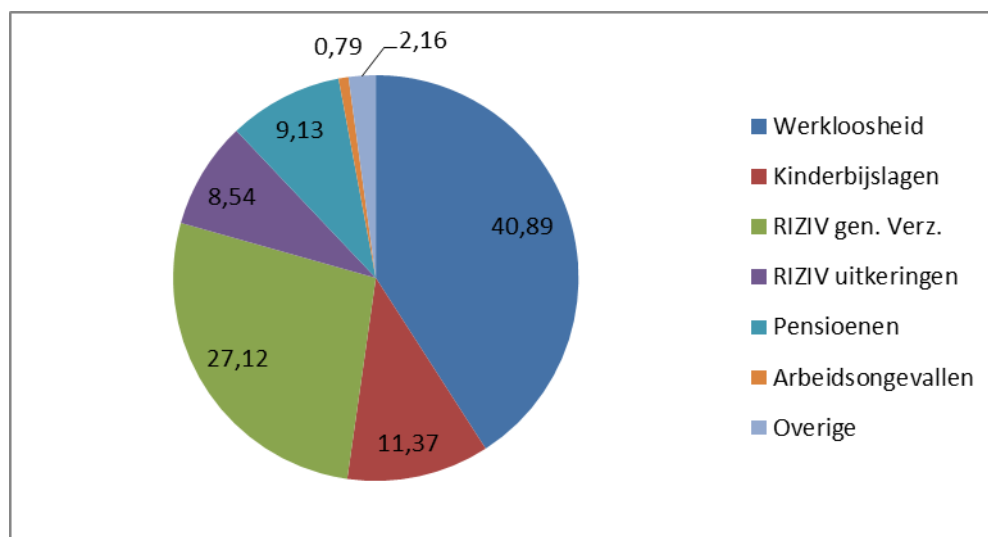
Bron: ABAFIM (2004) en eigen berekeningen

De resultaten uit Tabel 18, op basis van het gehanteerde cijfermateriaal en de geselecteerde verdeelsleutels, wijzen op een transfer via de sociale zekerheid van 3,32 miljard euro naar Wallonië, afkomstig van Vlaanderen en Brussel respectievelijk ten belope van 2,879 en 0,45 miljard euro. Ter vergelijking, Algoed (2008, Tabel 7) bekomt voor het geheel van de uitgaven van de sociale zekerheid een bedrag van 2,77 miljard euro waarvan 2,71 miljard euro ten gunste van Wallonië, en 0.06 miljard euro ten gunste van Brussel.

In de veronderstelling dat men de globale transfer bekomen in Tabel 18 kan toewijzen aan de verschillende componenten van de sociale zekerheid,⁴⁵ kan men op basis van het “juste retour” criterium berekenen in welke mate deze componenten bijdragen tot het uiteindelijke bedrag, zie Tabel 19. De componenten die volgens deze methode het zwaarst doorwegen in de uitgaande transfer via de sociale zekerheid zijn voor Vlaanderen respectievelijk de werkloosheidsvergoedingen (40,89%), de uitgaven voor geneeskundige verzorging (27,12%) en de kinderbijslagen (11,37%), zie Figuur 2 voor een schematisch overzicht.

⁴⁵ Deze veronderstelling wordt door bepaalde economen verworpen omdat ze aanleiding kan geven tot het bestaan van fictieve transfers, zijnde transfers binnen componenten van de sociale zekerheid die er in werkelijkheid niet zijn. Uitgaande van deze zienswijze kan men enkel spreken van een globale transfer via de sociale zekerheid en zijn enkel de bedragen in Tabel 18 relevant.

Figuur 2: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid (in %)



Bron: eigen berekeningen

Tabel 19: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid (2007, in miljoen euro)

Categorie	Uitgaven			Uitgaven "juste retour"			Transfers			
	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	Aandeel*
Werkloosheid	3.861,7	3.226,6	967,3	5.034,4	2.204,8	816,4	1.172,7	-1.021,8	-150,9	40,89
Kinderbijslagen	2.230,4	1.388,7	471,7	2.556,6	1.119,6	414,6	326,2	-269,1	-57,1	11,37
RIZIV gen. verzorging	10.726,6	6.049,0	1.632,8	11.504,6	5.038,3	1.865,6	778,0	-1.010,7	232,8	27,12
RIZIV uitkeringen	2.280,6	1.417,3	343,0	2.525,4	1.106,0	409,5	244,8	-311,3	66,5	8,54
Pensioenen	10.567,7	5.379,9	1.380,9	10.829,7	4.742,7	1.756,1	262,0	-637,2	375,2	9,13
Arbeidsongevallen	271,4	124,2	74,8	294,0	128,7	47,7	22,6	4,5	-27,1	0,79
Overige	1.457,3	738,3	235,2	1.519,2	665,3	246,3	61,9	-73,0	11,1	2,16
Totaal	31.395,7	18.324,1	5.105,7	34.263,8	15.005,5	5.556,1	2.868,1	-3.318,6	450,4	100,00

Bron: ABAFIM (2004) en eigen berekeningen

* aandeel component in totale transfer vanuit Vlaanderen (in %)

Berekening van intergewestelijke stromen in de sociale zekerheid volgens “reële” verdeelsleutel

Rekening houdend met de voorgestelde verdeelsleutels op basis van de globale “pot” van overheidsmiddelen (zie paragraaf 1) en het bestaan van reële cijfers worden hier de transfers in de sociale zekerheid opnieuw berekend voor wat betreft de ontvangstenzijde.⁴⁶ Concreet wordt hier dus beroep gedaan op het reële regionale aandeel in de bijdragen van de werknemers,⁴⁷ en worden de staatstoelage (voordien toegewezen op basis van de PB) en alternatieve financiering (toegewezen op basis van het BRP) van de sociale zekerheid regionaal toegewezen op basis van de “globale” verdeelsleutel uit Tabel 2. Daarnaast wordt de oefening vervolledigd door de bijdragen van zelfstandigen waarvan de gewestelijke oorsprong onbekend is, hier louter toe te wijzen op basis van het aantal verzekeringsplichtigen.⁴⁸ Concreet komt dit neer op het hanteren van de verdeelsleutels hernomen in Tabel 20 en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de gewestelijke bijdragen tot de sociale zekerheid in Tabel 21.

Tabel 20: Aangepaste verdeelsleutels voor toewijzing financieringsbronnen sociale zekerheid

Gewest	Bijdragen werknemers*	Aandeel werknemers	Aantal zelfstandigen	Aandeel zelfstandigen	Aandeel belastingen
BHG	3.655.250	8,25	64.013	9,06	10,27
VG	29.131.449	65,74	434.505	61,51	60,61
WG	11.527.996	26,01	207.926	29,43	29,12
Totaal	44.314.695	100,00	706.444	100,00	100,00

Bron: FOD Sociale Zekerheid (2010b), RSVZ (2010), eigen berekeningen

* Bijdragen werknemers in duizend euro

⁴⁶ Voor een toewijzing van de uitgaven van de sociale zekerheid die grotendeels gebruik maakt van effectieve gewestelijke bedragen, zie Celen *et al.* (2010).

⁴⁷ De bijdragen van werknemers op het gewestelijk niveau zijn gekend en beschikbaar (zie FOD Sociale Zekerheid, 2010b) en moeten dus niet benaderd worden aan de hand van een “default” verdeelsleutel. Merk op dat we enkel het aandeel berekenen in het deel van de bijdragen waarvan de oorsprong bekend is; het niet-bestemde bedrag bedraagt 979,622 miljoen euro op een totaal van ongeveer 45,294 miljard euro, oftewel 2,16%.

⁴⁸ Er wordt hier beroep gedaan op het aantal zelfstandigen weergegeven door de regionale rekeningen (NBB, 2010). Merk op dat de weergegeven cijfers afwijken van het aantal verzekeringsplichtigen zoals vermeld op de website van het RSVZ, zie RSVZ (2010). Het gebruik van deze laatste cijfers zou resulteren in een verdeelsleutel van 62,59; 28,51 en 8,90% voor respectievelijk Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Wij merken hier ook dat de cijfers weergegeven voor de ontvangsten en uitgaven van de Globale Beheren van werknemers en zelfstandigen (zie secties II.B en III.B) verschillen naargelang de editie van het Vade Mecum. Zoals de Vade Mecums zelf aangeven, zijn de gegevens over de jongste twee jaren (20XX – 1, 20XX) telkens ramingen opgemaakt in oktober van het jaar 20XX – 1, en zijn de geconsolideerde economische rekeningen van de jaren (20XX – 6, 200XX – 2) niet definitief vastgelegd. De berekeningen in Tabel 22 steunen op de editie 2010, zie FOD Sociale Zekerheid (2010a).

Tabel 21: Gewestelijke bijdragen in de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, miljoen euro)

Bron	VG	WG	BHG
Werknemers	23.464,4	9.285,4	2.944,2
Zelfstandigen	1.750,4	837,7	257,9
Subtotaal eigen bijdragen	25.214,8 (65,43)	10.123,1 (26,27)	3.202,1 (8,31)
Alternatieve financiering	5.422,8	2.605,3	919,2
Staatstoelage	4.028,0	1.935,2	682,8
Overige	1.177,2	565,5	199,5
Totaal	35.842,8 (63,92)	15.229,0 (27,16)	5.003,5 (8,82)

Bron: Eigen berekeningen (procentuele bijdrage tussen haakjes)

Ceteris paribus (zonder wijziging aan de uitgaven berekend hierboven) levert dit de volgende resultaten op: een transfer van 3,65 miljard euro van Vlaanderen naar zowel Wallonië (3,43 miljard euro) als Brussel (0,21 miljard euro), zie Tabel 22. De verschillen in vergelijking met

Tabel 18 komen tot uiting door de gewijzigde status van het BHG dat in deze context evolueert van netto bijdrager naar netto ontvanger van transfers in de sociale zekerheid.

Tabel 22: Transfers in de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, in miljard euro)

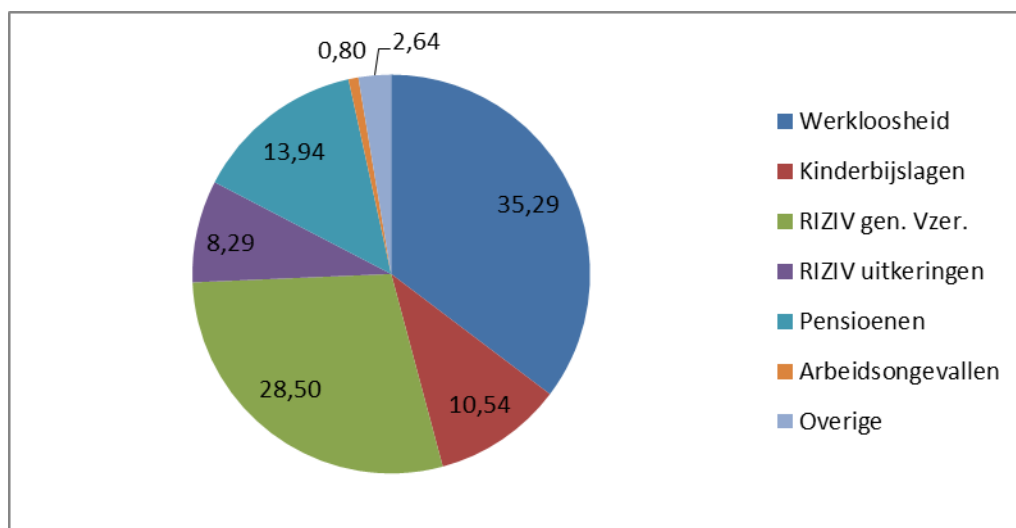
2007	VG	WG	BHG
Transfer	3.65	-3,43	-0.21

Bron: eigen berekeningen

Ook hier kunnen we weer de bijdragen van de componenten van de sociale zekerheid tot het globale bedrag hernomen in Tabel 22 berekenen op basis van het verschil tussen de gewestelijk toegewezen uitgaven en de uitgaven die het gewest kan doen op basis van het "juiste retour" criterium, zie Tabel 23. De drie belangrijkste componenten zijn in dalende volgorde van belangrijkheid de werkloosheidsuitgaven (35,29%), de uitgaven voor geneeskundige verzorging (28,50%) en de pensioenen (13,94%). Wij merken hierbij op dat de bedragen in Tabel 23 dezelfde orde van grootte vertonen als deze bekomen in Celen *et al.* (2007) waar aan de uitgavenzijde zoveel mogelijk wordt uitgegaan van werkelijke bedragen, maar waar de verdeelsleutel aan de bijdragenzijde verschilt met de in deze studie vooropgestelde globale verdeelsleutel in Tabel 2.⁴⁹

⁴⁹ De verdeelsleutel aan de bijdragenzijde in Celen *et al.* (2010) voor wat betreft de tussenkomst van de federale overheid is het gewestelijk aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting (PB). Wij verwijzen naar de appendix voor een gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de impact van het gebruik van verschillende verdeelsleutels en reële gewestelijke uitgavencijfers op de berekende transferbedragen.

Figuur 3: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (in %)



Bron: eigen berekeningen

Tabel 23: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid na aanpassing verdeelsleutels en gebruik reële cijfers (2007, in miljoen euro)

Categorie	Uitgaven			Uitgaven "juste retour"			Transfers			
	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	Aandeel*
Werkloosheid	3.861,7	3.226,6	967,3	5.149,1	2.187,8	718,8	1.287,4	-1.038,8	-248,5	35,29
Kinderbijslagen	2.230,4	1.388,7	471,7	2.614,8	1.111,0	365,0	384,4	-277,7	-106,7	10,54
RIZIV gen. verzorging	10.726,6	6.049,0	1.632,8	11.766,5	4.999,4	1.642,6	1.039,9	-1.049,6	9,8	28,50
RIZIV uitkeringen	2.280,6	1.417,3	343,0	2.582,9	1.097,4	360,6	302,3	-319,9	17,6	8,29
Pensioenen	10.567,7	5.379,9	1.380,9	11.076,2	4.706,1	1.546,2	508,5	-673,8	165,3	13,94
Arbeidsongevallen	271,4	124,2	74,8	300,7	127,8	42,0	29,3	3,6	-32,8	0,80
Overige	1.457,3	738,3	235,2	1.553,7	660,2	216,9	96,4	-78,1	-18,3	2,64
Totaal	31.395,7	18.324,1	5.105,7	35.043,8	14.889,6	4.892,0	3.648,1	-3.434,5	-213,7	100,00

Bron: eigen berekeningen

* aandeel component in totale transfer vanuit Vlaanderen (in %)

5. Totaal van de intergewestelijke publieke stromen

De combinatie van de gegevens in Tabel 3, Tabel 12 en Tabel 18 geeft aanleiding tot de update van de transferberekeningen in ABAFIM (2004) en kunnen samengevat worden in Tabel 24:

Tabel 24: Transfers 2007 via ABAFIM (2004) methode (in miljard euro)

Gewest/Bron	Begroting	BFW	Sociale zekerheid	Transfers
BHG	-0,07	0,26	0,45	0,64
VG	0,96	0,78	2,87	4,61
WG	-0,90	-1,04	-3,32	-5,26

Bron: eigen berekeningen

Het WG ontvangt een transferbedrag van 5,26 miljard euro, afkomstig vanuit zowel het VG als het BHG en dit ten belope van respectievelijk 4,61 en 0,64 miljard euro. Ter vergelijking, Algoed (2008, Tabel 10) toont een transferbedrag van 4,77 miljard euro, enkel gefinancierd door Vlaanderen en toekomstend aan Wallonië (4,22 miljard euro) en Brussel (0,55 miljard euro).

Op basis van de voorstellen inzake het gebruik van reële cijfers, aangepaste verdeelsleutels en het toevoegen van bepaalde uitgavencategorieën (zie paragrafen 2, 3 en 4) die aanleiding gaven tot de aangepaste berekeningen van de transfers (zie Tabel 14 en Tabel 22) bekomen we de volgende intergewestelijke stromen voor het jaar 2007:

Tabel 25: Geheel der transfers in 2007 (aangepaste methodologie, in miljoen euro)

Categorie/Gewest	BHG	VI	WG
Federale begroting buiten sociale zekerheid	303	1.065	-1.367
Overheidspensioenen	287	22	-309
Sociale voorzieningen in geld	-49	197	-148
Overheidsinvesteringen	11	-70	60
Grootstedenbeleid (GSB)	-9	11	-2
Salarissen ambtenaren	47	807	-854
Rente-uitgaven	16	98	-114
BFW+	-88	1.017	-929
PB-dotatie gewesten	254	-311	57
PB-dotatie gemeenschappen	83	-180	98
Solidariteitsmechanisme gewesten	-127	609	-483

BTW-dotatie gemeenschappen	16	608	-624
Dotatie buitenlandse studenten	-4	28	-24
Trekkingsrechten tewerkstellingsprogramma's	11	33	-44
Compensatie dode hand BHG	-24	16	8
Dotatie bijkomende bevoegdheden	19	2	-21
Dotatie aan gemeenschappen ter compensatie KLG	10	-9	-1
Beliris	-112	76	36
Dotatie bepaalde Brusselse gemeenten	-27	18	9
Dotatie stad Brussel	-83	56	27
Dotatie gemeenschapscommissies	-104	70	34
Dotatie bijkomende bevoegdheden	19	2	-21
Dotatie aan gemeenschappen ter compensatie KLG	10	-9	-1
Sociale zekerheid	-214	3.648	-3.435
Werkloosheid	-248,5	1.287,4	-1.038,8
Kinderbijslagen	-106,7	384,4	-277,7
RIZIV geneeskundige verzorging	9,8	1.039,9	-1.049,6
RIZIV uitkeringen	17,6	302,3	-319,9
Pensioenen	165,3	508,5	-673,8
Arbeidsongevallen	-32,8	29,3	3,6
Overige	-18,3	96,4	-78,1
Totaal	0	5.730	-5.730
Totaal in % van het BBP (lopende prijzen)	0	1,71	1,71
Totaal in % van het BRP (lopende prijzen)	0	2,95	7,35

Bron: eigen berekeningen; regionale rekeningen (NBB, 2010) voor BBP- en BRP-gegevens. Het effectieve resultaat voor BHG bedraagt 0,06 miljoen euro.

6. Besluit

Het (soms noodgedwongen) hanteren van een verschillende methodologie en het in rekening brengen van bijkomende uitgavenposten maakt een rechtstreekse vergelijking tussen de in deze studie bekomen bedragen en deze van andere transferberekeningen onmogelijk. Daarnaast kan het transferbedrag dat hier wordt bekomen, beïnvloed worden door

- het feit dat transferberekeningen met *nominale* bedragen werken, zodat transfers bijna vanzelfsprekend toenemen doorheen de tijd door inflatie, uitgedrukt in euro. Corrigeren voor inflatie (met gepaste deflatoren) is echter niet vanzelfsprekend omdat dit bijvoorbeeld voor wat de sociale zekerheid betreft, de kennis vereist van het inflatieproces binnen de gezondheidssector. Daarom hebben we in tabel 22 hierboven eenvoudigweg het resulterende transfertbedrag in euro gedeeld door het BBP, resp. het BRP voor 2007, teneinde een cijfer te verkrijgen dat in de tijd vergelijkbaar is;
- de mogelijkheid dat gewijzigd beleid en/of gewijzigde economische omstandigheden de transfers hebben doen toe- (of af-)nemen binnen bepaalde uitgavenposten die in zowel onze berekening als in vorige berekeningen voorkomen.

De transferberekening voor 2007 leidt tot een aanzienlijk hogere totale transfer vanuit Vlaanderen dan deze in Algoed (2008) voor 2005: 5,73 miljard versus 4,77 miljard euro. Beide studies gaan echter uit van het “juste retour” criterium en een maximaal in rekening brengen van de verschillende federale belastingsorten voor wat één van de twee ontvangstensleutels betreft:

- Voor de eerste drie posten uit de federale begroting die in rekening werden gebracht (zie Tabel 24), vinden we aanzienlijk lagere transferbedragen dan Algoed (2008). Deze worden echter ruimschoots gecompenseerd door de opname van de ambtenarensalarissen als transfercategorie, bovendien via een “reële” verdeelsleutel aan de uitgavenzijde. Het nettoresultaat is bijna 200 miljoen euro extra transfers via de federale begroting zonder sociale zekerheid.
- Voor de sociale zekerheid zijn de verschillen nog groter: aan de hand van de gewijzigde verdeelsleutels op basis van effectieve bijdragen in de sociale zekerheid, en aan de hand van de “globale fiscale” verdeelsleutel, berekent deze studie een toename in de transfers in de sociale zekerheid van 880 miljoen euro.
- Voor wat betreft de BFW komt het resultaat neer op meer dan 200 miljoen euro *minder* transfers vanuit Vlaanderen. Anders dan in Algoed (2008) brengt deze studie een aantal dotaties voorzien binnen de BFW specifiek ten gunste van het BHG mee in rekening. Maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door het in rekening brengen van de PB-dotaties, die in Algoed (2008) evenmin worden opgenomen. De verhoging van de transfers uit Vlaanderen door het in rekening brengen van de extra Brussel-dotaties wordt meer dan tenietgedaan door de verlaging van de transfers uit Vlaanderen door het in rekening brengen van de (voor Vlaanderen gunstige) PB-dotaties.

Deze transferberekening op basis van “reële” verdeelsleutels leidt bovendien tot hogere transferbedragen dan de berekening op basis van benaderende sleutels zoals in ABAFIM (2004). Deze vaststelling geldt zowel voor de sociale zekerheid, als voor de federale begroting zonder sociale zekerheid, hoewel de huidige studie inzake federale begroting zonder sociale zekerheid minder uitgavencategorieën heeft opgenomen dan de ABAFIM studie. In die zin kan het extra transferbedrag waartoe onze studie is gekomen, beschouwd worden als een ondergrens van het werkelijke extra transferbedrag.

In dit opzicht is de BFW de eenvoudigste categorie van transfers want de keuze “reële” versus benaderende verdeelsleutels is er niet op van toepassing. Binnen deze categorie BFW komt het eerder aan op overeenstemming te bereiken over de volledigheid van het opnemen van de dotaties voorzien binnen de BFW waarvoor een “juste retour” niet geldt, in de transferberekeningen. Vooral allerhande dotaties ten gunste van het BHG geven hier blijkbaar aanleiding tot een uiteenlopende mate van opname.

Doorheen de jaren zijn de verschillende instellingen voor het beheer van de sociale zekerheid statistieken gaan publiceren inzake gewestelijke spreiding van de sociale zekerheidsuitgaven. Hiermee is het keuzeprobleem ook grotendeels opgelost voor de sociale zekerheid.

Een eerste poging die in deze studie is ondernomen om “reële” verdeelsleutels te hanteren voor uitgavencategorieën binnen de federale begroting zonder sociale zekerheid, die op data-gebied de lastigste transfercategorie is, toont daarom meteen de weg voorwaarts:

1. Een betere kennis van de werking van de federale begroting zonder sociale zekerheid, om zo voor steeds meer uitgavenposten de reële verdeelsleutels op het spoor te komen
2. Toepassing van de aldus ontwikkelde berekeningsmethode voor zoveel mogelijk jaren
3. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden besteed aan de transfers vervat in de rente-uitgaven. Zoals andere studies hebben aangetoond, heeft het niet of onvolledig in rekening brengen van deze transfersoort—gezien de grote federale begrotingstekorten in het verleden—een grote onderschatting van de transfers tot gevolg.

Appendix

In deze appendix worden een aantal voorstellen hernomen die de huidige studie kunnen vervolledigen maar vooralsnog niet werden geïntegreerd. Het opnemen van de volgende categorieën van overheidsuitgaven staat in voor een verfijning van toekomstige transferberekeningen:

1. De federale subsidie aan de NMBS (en aan De Post voor haar algemene dienstverlening)
2. De overheidsaankopen
3. Het verkeersboetefonds
4. Dienst Alimentatievorderingen (DAVO)
5. Sociaal stookoliefonds
6. Subsidies verstrekt door de Nationale Loterij
7. Andere

We gaan hier kort in op de wijze waarop categorieën (1) en (2) als transfer opgenomen en eventueel berekend kunnen worden. De overige categorieën (3–7) zijn van een kleinere grootteorde en worden niet verder behandeld.

Subsidies aan overheidsbedrijven

Eén van de aanbevelingen van de Commissie Van de Voorde (2006) is om de federale “subsidies aan bedrijven” (d.w.z. vooral aan overheidsbedrijven) uit de transfers houden. De Commissie stelt hier dat “... [H]et transferconcept niet toepasselijk [is] op solidariteit die in universele dienstverlening vervat zit.” Vanuit een *positieve* benadering van het transferbegrip kan men echter stellen dat solidariteit en universele dienstverlening (zoals bijvoorbeeld een postkantoor in elke Belgische gemeente; de 60-40%-verdeelsleutel voor een deel van de investeringen van de NMBS over Vlaanderen en Wallonië) onvermijdelijk aanleiding geven tot transfers. In dit verband interpreteert NBB (2008) subsidies aan bedrijven enkel als de federale subsidiëring van het stelsel van de dienstencheques, terwijl het gros van de federale subsidies naar het overheidsbedrijf NMBS gaat, en in een geringe mate naar De Post. In 2007 bedroeg de federale investeringssubsidie aan de NMBS 1,1 miljard euro (exclusief de jaarlijkse subsidie voor lopende uitgaven), zie bijvoorbeeld Rekenhof (2008). Omdat deze subsidies gewestelijk verdeeld worden volgens de respectieve bevolkingsaandelen stelt NBB (2008) dat er geen sprake kan zijn van een intergewestelijke overdracht.⁵⁰

Er bestaat een 60-40% sleutel inzake de investeringssubsidie voor Vlaanderen en Wallonië, echter

⁵⁰ Analooq aan de Commissie Van de Voorde beschouwt NBB (2008) niet alleen subsidies aan overheidsbedrijven maar ook ambtenarenlonen, aankopen, en overige overheidsinvesteringen als uitgaven met een rechtstreekse tegenprestatie, waardoor deze niet opgenomen worden in de transferberekeningen.

- deze heeft enkel betrekking op investeringen, een term die echter rollend materieel (treinstellen) uitsluit (een categorie die moeilijk gewestelijk toe te wijzen is)
- bepaalde investeringen (“van (inter)nationaal belang”) die zeer grote bedragen betreffen worden niet in deze sleutel opgenomen, en
- het is niet duidelijk of onderhoudsinvesteringen erin worden opgenomen.

Overheidsaankopen

Naar analogie met de ABAFIM (2004) logica die ambtenarenlonen beschouwt als onderdeel van een transferberekening kunnen ook de overheidsaankopen worden opgenomen. Hierbij kan in grote mate de economische uitgavencategorie “werkingskosten” worden afgedekt (waarbij wel moet worden opgelet dubbeltellingen met de overheidsinvesteringen te vermijden). De verdeling van overheidsaankopen over de gewesten is dan een proxy voor een gewestelijke toewijzing van de werkingskosten, die in de praktijk moeilijk te benaderen is. Het adviesbureau voor overheidsopdrachten EBP houdt sinds 2009 cijfers bij over overheidsaankopen, in de mate dat de verschillende Belgische overheden de betrokken cijfers vrijgeven. Bovendien publiceert de Europese Commissie al een aantal jaren op haar websites Pbeu en TED cijfers inzake de overheidsopdrachten die boven de Europese drempels uitstijgen en die daardoor bekendgemaakt moeten worden, hoewel ook deze cijfers niet helemaal volledig zijn.

Gevoeligheidsanalyse sociale zekerheidsuitgaven en transfers

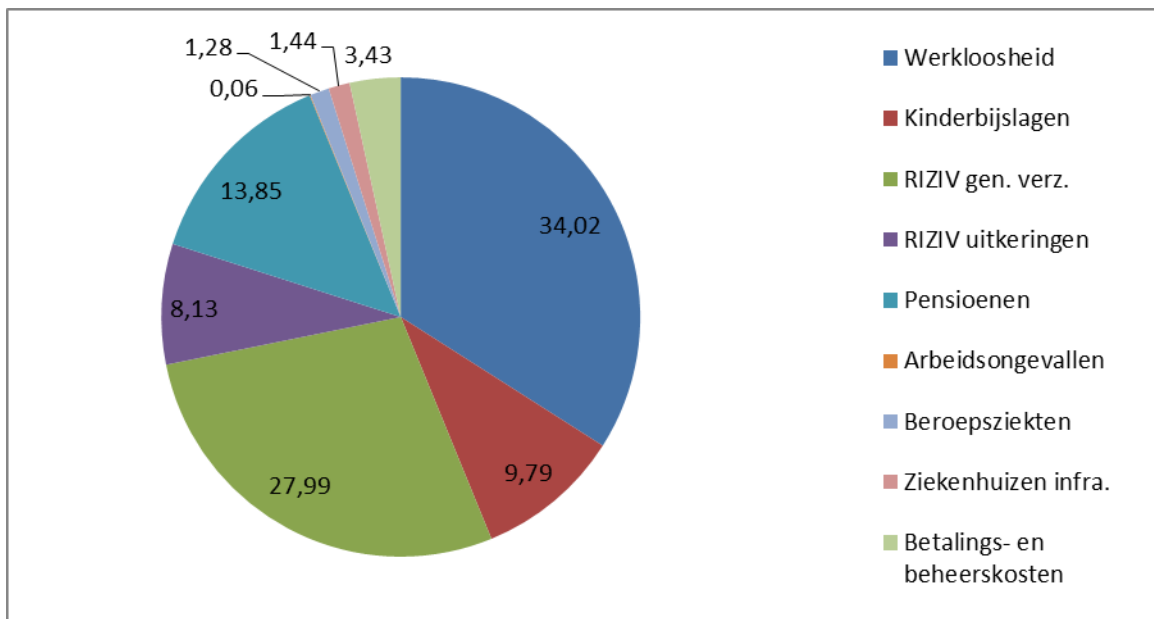
Ten slotte willen wij hier nog kort ingaan op de impact die het gebruik van reële gewestelijke cijfers aan de uitgavenzijde van de sociale zekerheid heeft op de berekening van de omvang van de transfers. Hiervoor gebruiken wij de gegevens uit Celen *et al.* (2010) waar een onderscheid wordt gemaakt tussen

- uitgaven waarvan de gewestelijke oorsprong bekend is (categorie A)
- uitgaven waarvoor een omslagsleutel gebruikt wordt (categorie B)
- uitgaven waarvoor geen “betrouwbare” omslagsleutel bestaat of waarvoor de nodige informatie ontbreekt (categorie C), en
- de uitgaven waarvoor er een afwijking bestaat tussen het totale bedrag dat uitgekeerd wordt door de uitkeringsinstellingen ($= A + B + C$) en het bedrag weergegeven door het Vade Mecum van de sociale zekerheid (categorie D).

Op basis van de voorgaande indeling van de uitgaven in de sociale zekerheid en de door ons gedefinieerde globale verdeelsleutel wordt een transferbedrag bekomen in 2007 van 3.809,5 miljoen euro vanuit Vlaanderen, ten gunste van Wallonië (3.676,4 miljard euro) en Brussel (133,1 miljoen euro).

De verschillen met de transferbedragen uit paragraaf 4 (respectievelijk 3.648,1, -3.434,5 en -213,7 miljoen euro) zijn dus eerder beperkt. Het relatieve belang van de verschillende componenten in de transfers vanuit Vlaanderen blijft eveneens ongewijzigd, zie Figuur 4. Daarentegen geeft het contrast met de resultaten in Celen *et al.* (2010) (respectievelijk 4.354,3, -3.885,5 en -468,8 miljoen euro) echter aan dat (op basis van de hier gebruikte gegevens voor 2007) het voornamelijk het verschil in gehanteerde verdeelsleutels is die aan de basis ligt van deze afwijkingen, en niet zozeer het verschil in reële gewestelijke uitgavencijfers.

Figuur 4: Aandeel componenten in Vlaamse transfers via de sociale zekerheid na gevoeligheidsanalyse (in %)



Bron: Celen *et al.* (2010), eigen berekeningen

Tabel 26: Transfers binnen de componenten van de sociale zekerheid na gevoeligheidsanalyse (2007, in miljoen euro)

Categorie	Uitgaven			Uitgaven "juste retour"			Transfers			
	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	VG	WG	BHG	Aandeel*
Werkloosheid	3.887,1	3.247,9	973,7	5.183,0	2.202,2	723,5	1.295,9	-1.045,7	-250,2	34,02
Kinderbijslagen	2.241,9	1.398,4	450,5	2.614,8	1.111,0	365,0	372,8	-287,4	-85,4	9,79
RIZIV gen. verzorging	10.997,5	6.201,8	1.674,1	12.063,7	5.125,7	1.684,1	1.066,2	-1.076,1	10,0	27,99
RIZIV uitkeringen	2.335,7	1.451,6	351,3	2.645,3	1.124,0	369,3	309,6	-327,6	18,0	8,13
Pensioenen	10.966,3	5.583,0	1.433,0	11.494,1	4.883,6	1.604,5	527,7	-699,3	171,6	13,85
Arbeidsongevallen	102,4	51,5	10,1	104,8	44,5	14,6	2,4	-7,0	4,6	0,06
Beroepsziekten	147,0	148,8	10,6	195,8	83,2	27,3	49,0	-65,6	16,7	1,28
Ziekenhuizen infrastructuur	831,4	417,7	137,7	886,5	376,6	123,8	55,0	-41,1	-14,0	1,44
Betalings- en beheerskosten	1.101,0	650,2	176,3	1.232,1	523,5	172,0	131,0	-126,7	-4,4	3,43
Totaal	32.610,4	19.150,7	5.217,2	36.420,0	15.474,3	5.084,1	3.809,5	-3.676,4	-133,1	100,00

Bron: Celen *et al.* (2010), eigen berekeningen

* aandeel component in totale transfer vanuit Vlaanderen (in %)

Referenties

- ABAFIM (2004), "Financiële transfers tussen de Belgische gewesten," Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, pp. 9.
- Aernoudt, R. (2008), "De kost van niet-België," *mimeo*, pp. 11, http://www.aernoudt.com/images/documents/de_kost_van_niet.pdf
- Algoed, K. (2008), "Interregionale fiscale stromen. Een toepassing van het 'balance sheet federalism' voor het jaar 2005," *Rapport in opdracht van het Departement Fiscaliteit en Begroting de Vlaamse Regering*, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, pp. 1–23.
- Algoed, K. (2009), "Interregionale fiscale stromen en het verrekenen van de rentelasten," *mimeo*.
- Cantillon, B. en V. De Maesschalck (2007), "Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België," *CSB Berichten* 06/2007, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), Universiteit Antwerpen, pp. 24.
- Celen, G., H. Deweerdt, E. Ponette en E. Stoffelen (2010), "Transfers in de sociale sector 2003-2007," Actiecomitee Vlaamse Sociale Zekerheid (AK-VSZ), Vlaams & Neutraal Ziekenfonds, Mechelen, pp. 43, <http://www.novosite.nl/editor/assets/tinekej/Boek%20Transfers.pdf>
- Commissie Van de Voorde (2006), "Verslag van de Commissie voor de studie van de methodologie gebruikt bij de analyse van de interregionale transfers," Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, pp. 37.
- De Block, M. (2009), "Pensioenen van ambtenaren van de Gemeenschappen en de Gewesten – Responsabiliseringbijdrage," *Parlementaire vraag* 161, 24 maart 2009, document 52 2008200908137.
- Deloitte (2010), "Studie over de gelijke behandeling van rechthebbenden, werkgevers en belastingplichtigen. Fase 1: studie over de gelijke behandeling van ondernemingen door de fiscus," Studie, Staatssecretariaat voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding, [http://www.carldevlies.be/nl/uploads/media/Presentatie%20finaal%20\(vrijgave\).pdf](http://www.carldevlies.be/nl/uploads/media/Presentatie%20finaal%20(vrijgave).pdf)
- Desmet, K. (2002), "A simple dynamic model of uneven development and overtaking," *Economic Journal* 112(482), pp. 894–918.
- Desmet, K. en I. Ortuño (2007), "Rational underdevelopment," *Scandinavian Journal of Economics* 109(1), pp. 1–24.
- Dury, D., B. Eugène, G. Langenus, K. Van Cauter en L. Van Meensel (2008), "Intergewestelijke overdrachten en solidariteitsmechanismen via de overheidsbegroting," *Economisch Tijdschrift* III, september, Nationale Bank van België, pp. 99–120.

- FOD Economie (2010a), "Enquête naar de arbeidskrachten 1998-2009," Federale Overheidsdienst Economie, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/werk/index.jsp
- FOD Economie (2010b), "Structuur van de bevolking volgens leeftijd en geslacht," Statbel, Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O, Middenstand en Energie, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/bevolking/structuur/leeftijdgeslacht/>
- FOD Economie (2010c), "Huishoudbudgetenquête (HBS)," Statbel, Federale Overheidsdienst Economie, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/gegevensinzameling/enquetes/huishoudbudget/index.jsp>
- FOD Financiën (2010), "Conjunctuurnota – Note de Conjoncture," 2010/2/213, Studie- en Documentatiedienst, Federale Overheidsdienst Financiën.
- FOD Personeel en Organisatie (2010), "pdata. Personeelsstatistieken van de federale overheid," Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie, <http://www.pdata.be/start/index-nlfr.php?pagetitle=intro>
- FOD Sociale Zekerheid (2006), "Jaarverslag 2006," Directie-Generaal Personen met een handicap, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, http://www.handicap.fgov.be/nl/toolbox/publications/autres/jaarverslag_2006/2006nl.html
- FOD Sociale Zekerheid (2010a), "Vade Mecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België. Periode 2004–2010," Directie-generaal Beleidsondersteuning en Directie-generaal Sociaal Beleid, Brussel, pp. 418, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/vademecum/vademecum-financiele-statistische-gegevens-sociale-bescherming-belgie.htm>
- FOD Sociale Zekerheid (2010b), "Aangegeven bijdragen," Brochure, Indeling van de aangegeven bijdragen naar hoofdverblijfplaats van de werknemer voor 2007, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, <http://www.onss.fgov.be/nl/content/statistics/publications/contributions.html>
- Heremans, D. en A. Van Hecke, "Schuldresponsabilisering, schuldautonomie en regionalisering van de staatsschuld in de staatshervorming," *VIVES Beleidspaper 12*, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving (VIVES), K.U.Leuven, pp. 23.
- HRF (2010), "Advies betreffende de schommelingen van de verdeelsleutel van het aan de gewesten toegewezen gedeelte van de personenbelasting," Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, Hoge Raad van Financiën, Brussel, pp. 29, http://www.docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/PDF/HRFadvies_verdeelsleutelPB2010.pdf
- In de Warande (2005), "Manifest voor een onafhankelijk Vlaanderen in Europa," Brussel, pp. 252.
- Kamer (2006), "Begrotingen van ontvangsten en uitgaven, Algemene toelichting," Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

- Kornai, J., E.S. Maskin en G. Roland (2003), "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature* 41(4), pp. 1095–1136.
- Meunier, O., M. Mignolet en M.-E. Mulquin (2006), "Exagérez, exagérez, il en restera toujours quelque chose...", *Points de Vue* 35, Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne (CREW), Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur, pp. 22.
- Meunier, O., M. Mignolet en M.-E. Mulquin (2007), "Les transferts interrégionaux en Belgique," Centre de Recherches en Economie Régionale et Politique Economique (CERPE), Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP), Namur, http://www.fundp.ac.be/recherche/projets/page_view/06166102/
- NBB (2010), "Regionale Rekeningen, 1999–2008," Instituut voor de Nationale Rekeningen, Nationale Bank van België, pp. 193, <http://www.nbb.be/doc/dg/n/dq3/NNR.pdf>
- Persyn, D. en K. Algoed (2009), "Interregional redistribution, growth and convergence," *VIVES Discussion Paper* 4, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, K.U.Leuven, pp. 38.
- Rekenhof (2008), "Federale financiering van de opdrachten van openbare dienst van de NMBS, Infrabel en de NMBS-holding," auditverslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 19 maart 2008, pp. 121, http://www.ccrek.be/docs/Reports/2008/2008_25_NMBS_Financiering.pdf.
- RSVZ (2010), "Statistieken," Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, <http://www.rsvz.be/nl/tools/statistics/index.htm>
- RVA (2006), "Jaarverslag 2006," Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, pp. 443.
- RVA (2007), "Jaarverslag 2007," Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, pp. 440.
- Van Gompel, J. (2005), "Een denkoefening over regionale schuldsplitsing in België."
- Van Hecke, A. (2010), "Revenue Equalization and Stabilisation in the Belgian Federation," *Review of Business and Economics*, te verschijnen.
- Van Rompuy, P. en V. Bilsen (1988), "10 jaar financiële stromen tussen de gewesten in België," *Leuvense Economische Standpunten* 45, Centrum voor Economische Studiën (CES), K.U.Leuven.