

Het rapport over de interregionale financiële stromen in België: wat, hoe, en waarom?

ANDRÉ DECOSTER

WILLEM SAS

TOON VANHEUKELOM

deze (voorlopige) versie: 11 juli 2017

In deze nota vatten we de belangrijkste resultaten samen van het rapport: *Decoster, A. en Sas, W. (2017). "Interregionale financiële stromen in België van 2000 tot 2020", Departement Economie, KU Leuven*, geschreven in opdracht van de Studiedienst van de Vlaamse Regering van het Departement Kanselarij en Bestuur. Het rapport werd opgeleverd op 7 juli 2017.

Deze nota is een ex post beschouwing van de auteurs van het rapport. Ze is mede geïnspireerd door de manier waarop de studie door sommigen 'gelezen' werd na de release op vrijdag 7 juli. We gaan dieper in op de methodologie om duidelijk te maken welke interpretaties wel en niet geoorloofd zijn.

1. WAAROM HEBBEN WE DEZE STUDIE UITGEVOERD?

De interregionale financiële stromen tussen de Belgische gewesten werd al vaak berekend. Zo gaat een eerste studie door Van Rompuy en Bilsen (1988) reeds meer dan een kwarteeuw terug in de tijd, en liggen de meest recente studies – zoals Jennes (2014) of Ernaelsteen et al. (2015) – niet ver in het verleden. Een brede waaier aan instituten en organisaties komen op regelmatige basis met berekeningen van de financiële stromen naar buiten: de Nationale Bank van België, KBC, de Warandegroep, VIVES (KU Leuven), of CERPE (Université de Namur) brachten op één of meerdere momenten in de laatste 20 jaar een studie uit.

Is de klus ondertussen dan niet geklaard? Wij vonden van niet, en aanvaardden de opdracht voor deze studie om de volgende redenen.

1. Ten eerste ontbreekt een duidelijk afgelijnde **methodologie** ter berekening van de financiële stromen. De hierboven vermelde studies hanteren vaak andere berekeningsformules – en passen deze toe op verschillende federale inkomsten of uitgaven – waardoor de resultaten vaak uiteenlopen. Dit is nefast voor het publieke debat. In onze studie lichten we onze aanpak uitgebreid toe. Onze benadering werd opgevolgd en gedragen door de stuurgroep van de studie, waarin de Nationale Bank, het Federaal Planbureau, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, en het departement Financiën & Begroting van de Vlaamse Overheid vertegenwoordigd waren. Deze, bewust gekozen, brede samenstelling van de stuurgroep zou moeten bijdragen tot een algemeen aanvaarde benadering.
2. Ten tweede leidt helder begrip van de methodologie tot een **juiste** - of beter: toegelaten - **interpretatie van de resultaten**. De methodologie voor de berekening van financiële stromen tussen gewesten omvat keuzes die essentieel normatief zijn, omdat er een vergelijking gemaakt wordt met wat bijdragen aan de federale staatskas, en ontvangsten hieruit, *zouden mogen of moeten zijn*. Wanneer we de stromen uitdrukken als afwijking van gemiddelde bijdragen of ontvangsten op nationaal niveau, dan zijn die gemiddelde waarden meteen ook de ‘wenselijke’ waarden. Het normatieve karakter hiervan is geen zwakte, zolang de keuze geëxpliciteerd is en de interpretatie van de resultaten blijft aanleunen bij deze gemaakte keuzes.
3. Ten derde gebeurden de berekeningen in andere studies meestal slechts voor een beperkt aantal jaren.. Daardoor ontbrak het vaak aan continuïteit en overzicht doorheen de tijd, en konden zelden **trends** worden afgeleid. In onze studie berekenen we de interregionale stromen op consistente wijze voor de periode 2000-2020. De periode 2015-2020 vormt met andere woorden een prognose van het verloop van de financiële stromen bij ongewijzigd beleid. Deze prognose is gebaseerd op recentste macro-economische projecties van het Federaal Planbureau.
4. Ten vierde voeren we enkele gevoeligheidsanalyses uit. Zoals hierboven gesteld is de berekening cruciaal afhankelijk van - niet neutrale, maar onvermijdbare - methodologische keuzes. In onze studie berekenen we de financiële stromen daarom ook op basis van het

‘**werkplaatsprincipe**’ in plaats van het ‘woonplaatsprincipe’, en polsen we naar de gevoeligheid van de resultaten aan andere **demografische evoluties**.

5. Ten vierde willen we de vraag beantwoorden of **interestlasten op federale overheidsschuld** moeten betrokken worden in de analyse. Het is deze toevoeging die de laatste jaren zorgde voor cijfers die opliepen tot soms zelfs 16 miljard. In onze studie werken we duidelijk uit waarom interestlasten op de federale staatsschuld *geen* deel kunnen uitmaken van de financiële stromen berekend op jaarbasis. Ze vormen een onmiskenbare dubbeltelling.

Onze belangrijkste resultaten bieden in die zin – en in een notendop – een antwoord op de volgende vragen

- Wat zijn financiële stromen tussen de gewesten ?
- Van waar komen die financiële stromen?
- Hoe groot zijn de financiële stromen?
- Wat verklaart de financiële stromen?
- Nemen de stromen toe of af?
- Welke rol speelt de 6de staatshervorming?
- Moeten er geen interestlasten bijgeteld worden?

Wat in dit rapport **niet bestudeerd** wordt is de vraag of dergelijke financiële stromen er voor zorgen dat de economische verschillen tussen gewesten toe-of afnemen.

2. WAT ZIJN INTERREGIONALE FINANCIËLE STROMEN?

De door ons berekende financiële stroom staat niet in één of andere begroting, en vind je niet in officiële documenten. Anders zouden die niet moeten berekend worden. Het gaat dus niet om expliciete bedragen van ‘enveloppes’ die - bijvoorbeeld door Vlaanderen - aan Wallonië of Brussel ter beschikking gesteld worden. De berekende financiële stroom tussen de drie gewesten is een heel specifieke, politiek gekozen, manier om naar verschillen tussen *mensen* te kijken.

Sommige mensen hebben een hoger inkomen dan anderen. In de personenbelasting kiezen we ervoor om rijken gemiddeld meer belastingen te laten betalen dan mensen met een lager inkomen. Dat noemen we doorgaans ‘progressiviteit’. De financiële stroom die volgt uit de personenbelasting wordt berekend door de betaalde belasting voor elke burger te vergelijken met het federaal gemiddelde. We geven een voorbeeld.¹ Gemeten op basis van het belastbaar inkomen in de aangifte betalen de 50% armste Belgen gemiddeld 927 € belasting in 2015.² Mensen uit de rijkste helft betalen

¹ Berekend op basis van de fiscale aangiften voor aanslagjaar 2015 zoals gepubliceerd op de website van FOD Economie.

² Dit is een bedrag *per fiscale aangifte*. Niet te verwarren met een bedrag per hoofd van de bevolking dat we later gebruiken.

gemiddeld 13659 €, en het federaal gemiddelde bedraagt 7293 €. Als jij meer betaalt dan het gemiddelde, dan “draag je bij”. Als je minder betaalt dan het gemiddelde, dan ben je “ontvanger”. De keuze voor progressiviteit in ons systeem van personenbelasting zorgt voor miljoenen kleine financiële stroompjes tussen alle burgers van dit land. Van rijke Vlamingen naar arme Brusselaars, maar ook van rijke Walen naar arme Vlamingen, van rijke West-Vlamingen naar arme West-Vlamingen, enz. **In de benadering van ‘financiële stromen tussen de gewesten’ worden die miljoenen micro-stroompjes opgeteld per gewest.** We geven hieronder een cijfervoorbeeld.

Dezelfde redenering gaat op voor bijdragen én uitkeringen in de sociale zekerheid. Daar hebben we een systeem uitgebouwd waarbij mensen bijdragen betalen als ze werken, om verzekerd te zijn als zich werkloosheid, ziekte of inactiviteit voordoet. Ook die bijdrage staat in verhouding tot het inkomen, in dit geval tot het arbeidsinkomen. Ze is wel proportioneel, in plaats van progressief zoals de personenbelasting. Mensen krijgen de uitkering als het ‘schadegeval’ zich voordoet. Ook hier vinden we bij alle mensen afwijkingen van wat er gemiddeld bijgedragen of ontvangen wordt. Er ontstaan opnieuw miljoenen financiële stromen: goedbetaalde werknemers betalen meer sociale bijdragen dan gemiddeld, en mensen die geen bijdragen betalen zoals zieken, werklozen of gepensioneerden betalen minder gemiddeld. Een werkloze Vlaming krijgt meer uitkering dan gemiddeld, een werkende uit Waals-Brabant krijgt minder dan gemiddeld. Ook deze miljoenen afwijkingen van het gemiddelde kunnen we optellen per gewest.

Voor deze drie belangrijke onderdelen krijgen we dan het volgende resultaat als afwijking van het federaal gemiddelde:

<i>gemiddelde voor inwoners van</i>	Personenbelasting	Sociale Bijdragen	Sociale Uitkeringen
<i>het Vlaamse gewest</i>	3 422	5 601	6 776
<i>het Waalse gewest</i>	2 867	4 700	6 773
<i>het Brusselse gewest</i>	2 424	4 511	5 212
<i>de federatie</i>	3 139	5 198	6 609
<i>afwijking tussen VL en federaal</i>	283	403	-167

In 2017 betaalt een inwoner van de Belgische federatie 3139 € personenbelasting, en 5198 € sociale bijdragen. De uitkeringen bedragen gemiddeld 6609 €. Zoals gezegd verbergt dit gemiddelde miljoenen verschillende bijdragen en uitkeringen. Als we die individuele afwijkingen t.o.v. het gemiddelde optellen per gewest, dan bekomen we dat in Vlaanderen gemiddeld 3422€ personenbelasting betaald wordt, of 283 € meer dan het federale gemiddelde. In Wallonië wordt er gemiddeld per inwoner 272 € minder personenbelasting betaald. In de tabel duiden blauwe cijfers op ‘meer bijdragen dan gemiddeld’ of ‘minder ontvangsten dan gemiddeld’, rode cijfers staan voor ‘minder bijdragen dan gemiddeld’ of ‘meer ontvangsten dan gemiddeld’. Het zijn deze cijfers die, vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de drie gewesten en samen met eenzelfde berekening voor de andere inkomsten uitgaven beschouwd in de analyse, de “financiële stroom” geven. In 2017 bedraagt die in reële termen 6,3 miljard€ vanuit Vlaanderen.

We leren hier twee zaken uit: 1) we vergelijken met het federaal gemiddelde; 2) we kunnen al die miljoenen micro-transfers ook anders optellen dan per gewest.

- 1) In het rapport noemen we de vergelijking met het federaal gemiddelde de **'keuze van een ijkpunt'**. In dit geval is dat een **'bevolkingsijking'**. Er zijn ook andere ijkpunten mogelijk. Soms wordt ervoor gepleit om als ijkpunt niet de federale gemiddelden van inkomsten en uitgaven te gebruiken, maar wel het **aandeel van een gewest in de inkomsten die in de oefening betrokken worden**. Deze alternatieve ijking noemen we **'inkomensijking'** (ook soms 'juste retour' genoemd in de publieke debatten). De transfer wordt in dat geval berekend als het verschil in uitgaven die zouden kunnen gebeuren indien we een gewest uitgaven laten doen die in verhouding staan tot haar aandeel in de inkomsten. In de studie hebben we beide ijkpunten gebruikt voor alle berekeningen.
- 2) Het optellen van miljoenen individuele financiële stroompjes voor alle inwoners van een gewest is het opzetten van een regionale bril om naar belastingen en bijdragen te kijken die expliciet vanuit een andere rationaliteit zijn uitgedacht. We kunnen even goed die miljoenen individuele financiële stroompjes ook anders optellen. Bijvoorbeeld: per inkomensgroep, of per leeftijdsgroep, of opleidingsniveau. Voor de interpretatie van de resultaten hieronder geven we hier de financiële stroom per jaar tussen de volgende groepen:

	1	2	3	4	5
5 kwintielen van marktinkomen	-16 726	-8 201	2 736	7 028	15 175
leeftijd (<25; 25-40; 40-50; 50-65; >65)	-3 210	4 098	4 167	2 114	-17 411
opleiding (laag, midden ,hoog)	-8 235		-585		5 362

Noot: Berekend op basis van het microsimulatiemodel EUROMOD en EU-SILC (2015), waarbij we enkel Personenbelasting, bijdragen in de sociale zekerheid en uitkeringen in de sociale zekerheid in rekening brengen (wat beperkter is dan de perimeter van onze studie)

Een kwintiel is 20% van de bevolking, na ordening van arm naar rijk.

Er is een financiële stroom van rijk naar arm (gemeten als de 20% rijksten en de 20% armsten) van meer dan 15000€ per jaar. De 65-plussers ontvangen gemiddeld een stroom van meer dan 17000€ per jaar. En de financiële stroom naar lager-opgeleiden bedraagt meer dan 8000€ per jaar. Al deze resultaten zijn perfect te verklaren. Bijvoorbeeld omdat ouderen pensioenen ontvangen of omdat de tewerkstellingsgraad bij lager opgeleiden lager ligt dan bij hoger opgeleiden.

In die zin is de berekening van interregionale stromen een indirecte en weinig transparante manier om de onderliggende verschillen weer te geven tussen gewesten wat betreft werkloosheids- of activiteitsgraad, of wat betreft gemiddeld inkomen.

De rol van het ijkpunt, en het optellen per gewest van individuele financiële stromen die niet in de eerste plaats met het gewest te maken hebben, **stellen de interpretatie scherp**. We geven daar nog één voorbeeld van. Kinderbijslagen zijn bij de zesde staatshervorming naar de gemeenschappen

overgeheveld. Dat betekent dat in de uitgaven zelf voor kinderbijlagen geen financiële stromen meer kunnen plaatsgrijpen tussen de gewesten (of in dit geval de beide gemeenschappen, en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie voor Brussel): elke gemeenschap beslist volledig zelf hoeveel kinderbijlag het aan wie uitkeert. De financiering van de kinderbijlagen gebeurt met een dotatie. Dat is een enveloppe die de federale overheid ter beschikking stelt. Eerst wordt de totale omvang van de enveloppe bepaald. Daarna wordt de verdeling over de gewesten bepaald door de bevolkingsverhoudingen in dat gewest. De meesten zullen het logisch vinden dat de verdeelsleutel van de enveloppe gebaseerd is op het gewestelijk aandeel in de bevolking van kinderen en jongeren. In de zesde staats hervorming werd afgesproken om daarvoor het aandeel te gebruiken in de leeftijdsgroep 1 tot 18 jaar. De eerste kolom van onderstaand tabel geeft aan hoe groot het aandeel van elk gewest is voor deze bevolkingsgroep in 2017:

<i>aandeel van het</i>	<i>in de bevolking van 1 tot 18 jaar</i>	<i>in de totale bevolking</i>
<i>Vlaamse gewest</i>	54,9	57,5
<i>Waalse gewest</i>	32,5	31,9
<i>Brusselse gewest</i>	11,9	10,6

Vlaanderen heeft 54,9% van de bevolkingsgroep 1 tot 18, en krijgt dus 54,9% van de enveloppe kinderbijlag. Met de bevolkingsjiking die we gebruiken om financiële stromen te berekenen gebruiken we echter de percentages helemaal rechts in bovenstaande tabel. Vlaanderen heeft 57,5% van de bevolking en zou, als we nationale gemiddelde waarden als ijkpunt gebruiken, eigenlijk 57,5% moeten ontvangen. Het omgekeerde geldt voor Wallonië en Brussel. Er ontstaat hier een financiële stroom omdat de verdeelsleutel van de dotatie een bevolkingsleutel gebruikt die afwijkt van het bevolkingsijkpunt (dat percentages van de hele bevolking gebruikt). Als we vinden dat het gebruik van een sleutel, aangepast aan de doelstelling van die uitgave, verantwoord is, dan impliceert dat dat we beter diezelfde sleutel ook als ijkpunt zouden gebruiken. Maar... in dat geval zijn er per definitie geen financiële stromen meer.

Hetzelfde geldt, mutatis mutandis voor alle andere berekeningen. Als we als ijkpunt het in de belasting, bijdrage of uitkering vertaalde normatieve uitgangspunt zouden gebruiken, dan **zijn er per definitie geen intergewestelijke stromen meer**. Deze bedenking heeft niet als doel de berekening onderuit te halen. Wel de interpretatie ervan in het juiste kader te plaatsen. De berekening van intergewestelijke financiële stromen is een articulatie van verschillen tussen individuen die de basis vormen van gewilde verschillende behandeling in personenbelasting en sociale zekerheid. Als we de interregionale stromen gebruiken om zicht te krijgen op die onderliggende verschillen, dan is het veel leerrijker om naar de onderliggende verschillen zelf te kijken.

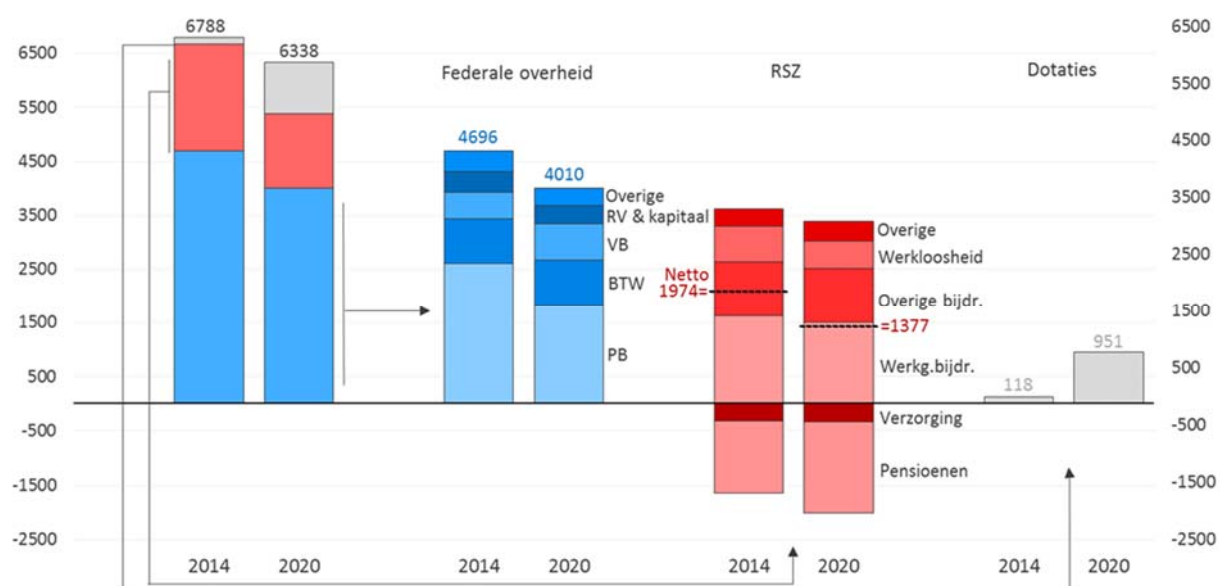
3. HOE GROOT ZIJN DE FINANCIËLE STROMEN?

In 2017 bedraagt de financiële stroom *vanuit* Vlaanderen **6,3 miljard** volgens bevolkingsjiking en **5,6 miljard** volgens inkomensjiking. Dat is respectievelijk 967€ of 863€ per hoofd van de bevolking. De meeste studies beperken zich tot het optellen van bijdragen en uitkeringen waar geen individuele tegenprestatie tegenover staat. In onze studie noemen we dat perimeter 1. Als men er toch de ambtenarenlonen wil bijnemen (waar wél een individuele prestatie tegenover staat), dan worden de bedragen met ongeveer 200 miljoen verhoogd.

In internationale vergelijkingen zijn dit interregionale stromen van eerder beperkte omvang. En een vergelijking met de financiële stromen die we hierboven gaven tussen rijk en arm, tussen jong en oud of tussen mensen van verschillend opleidingsniveau relateert evenzeer de omvang van deze stromen.

Figuur 1 hieronder schetst een summier beeld van de belangrijkste resultaten van de studie voor het Vlaams Gewest. Voor de overzichtelijkheid kiezen we hier voor de meest courante berekeningsmethode, nl. op basis van een bevolkingsijking, en geven we slechts twee jaren weer: 2014 en 2020. De impact van de zesde staatshervorming uitgevoerd in 2015- 2016 komt op die manier aan bod in de figuur. De gedetailleerde resultaten voor alle jaren van 2000 tot 2020 en voor beide ijkingspunten zijn te vinden in paragraaf 4 van de studie, en in summiere vorm (geselecteerde jaren) in Tabel 1 van deze tekst.

Figuur 1: Financiële stromen vanuit Vlaams Gewest (in miljoen €)



De linkerbalk van Figuur 1 toont dat de totale financiële stroom in 2014 vanuit het Vlaams Gewest naar de rest van het land 6,8 miljard € bedroeg. Om de totale financiële stromen te ontleden en te verklaren, splitsen we ze steeds op in drie relevante bestanddelen:

1. De financiële stromen volgend uit de inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid (in figuur 1 aangeduid als 'RSZ' en rood ingekleurd): dit gaat aan inkomstzijde hoofdzakelijk om sociale bijdragen van werkgevers en werknemers, en aan uitgavenzijde om sociale uitkeringen waarvan pensioenen, werkloosheid, gezondheidszorg en kinderbijslag de meest omvangrijke zijn.
2. De financiële stromen uit de inkomsten en uitgaven van de federale overheid (in Figuur 1 aangeduid als 'Federale Overheid' en blauw ingekleurd): aan inkomstzijde zijn de meest omvangrijke posten hier de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, en de BTW & accijnzen. Aan uitgavenzijde gaat het om een kleiner bedrag, dat vooral bestaat uit

ambtenarenpensioenen, subsidies aan bedrijven en federale sociale bijstand (leefloon en hulp aan gehandicapten).

3. De financiële stromen uit de federale dotatiefinanciering van de gewesten en gemeenschappen (in Figuur 1 aangeduid als 'Dotaties'), zoals vastgelegd in de Bijzondere financieringswet.

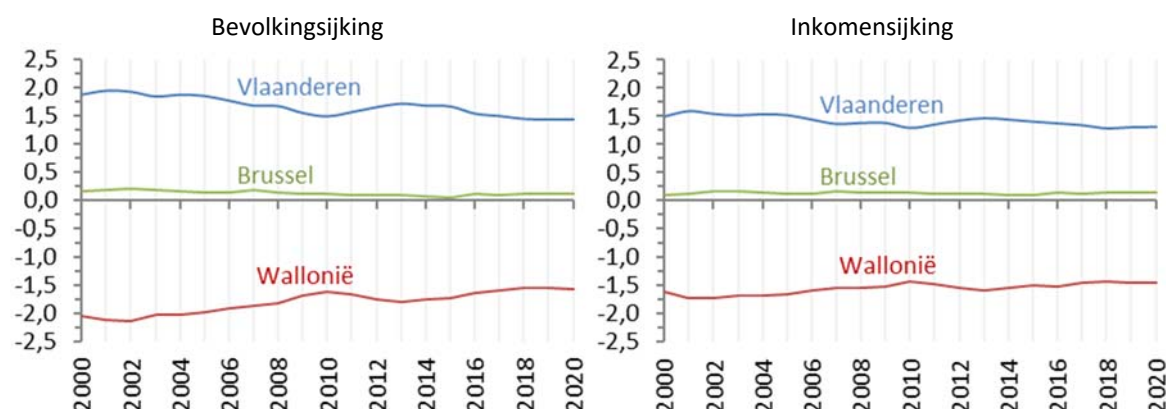
Deze drie basisbestanddelen van de totale financiële stromen kunnen op hun beurt uitgesplitst worden in hun belangrijkste deelstromen, zoals ook aangegeven in Figuur 1.

We leren de volgende zaken uit Figuur 1:

- De totale, uitgaande financiële stroom in **2014** van 6,8 miljard € volgt **voor ongeveer 2/3** uit de inkomsten en uitgaven van de federale overheid, goed voor **4,7 miljard €**. De financiële stromen uit de sociale zekerheid bedragen 2 miljard €, en de financiële stromen uit de dotatiefinanciering 118 miljoen €.
- In **2020** nemen de stromen uit de federale overheidsuitgaven en inkomsten af tot **4 miljard €**, samen met de financiële stromen uit de sociale zekerheid die dalen tot 1,4 miljard €. De stromen uit de dotatiefinanciering nemen echter toe, tot 951 miljoen €. **De totale financiële stroom in 2020 vanuit Vlaanderen bedraagt derhalve 6,3 miljard € (of 450 miljoen € minder dan in 2014).**
- De financiële stromen uit de inkomsten en uitgaven van de federale overheid (blauwe balkjes in Figuur 1) volgen hoofdzakelijk, maar in afnemende mate doorheen de tijd, uit het luik van de personenbelasting. De financiële stromen uit de BTW en de Vennootschapsbelasting (VB) komen op de tweede en derde plaats, en winnen aan belang in de periode 2014- 2020.
- De financiële stromen in de sociale zekerheid (rode balkjes in Figuur 1) lopen grotendeels van Vlaanderen richting de rest van het land. Vooral wat de pensioenen betreft lopen de financiële stromen echter in de omgekeerde richting. Dit gaat in mindere mate ook op voor de financiële stromen in de gezondheidszorg. Beide trends zetten bovendien door op de middellange termijn. Het nettobedrag blijft positief, wat volgt uit de aanzienlijke uitgaande financiële stromen vervat in de werknemers- en werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid.

4. NEMEN DE STROMEN TOE OF AF?

In Figuur 2 hieronder drukken we de financiële stromen uit **in % van het BBP** voor de volledige bestudeerde periode. We tonen hierbij ook de resultaten voor de berekeningsmethode die een inkomensijking gebruikt. De onderliggende cijfers staan in Tabel 1, zowel in relatieve, absolute, als per capita termen.

Figuur 2: Financiële stromen in % van het Belgisch BBP**Tabel 1: Totale interregionale financiële stromen (2000-2020)**

Jaar	In % BBP			In miljoen € (reëel)			In € per capita		
	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU
Bevolkingsijking									
2000	1,87	-2,04	0,17	6235	-6794	559	1048	-2032	582
2008	1,67	-1,82	0,14	6518	-7080	562	1054	-2043	531
2010	1,50	-1,61	0,11	5850	-6291	440	932	-1791	399
2012	1,66	-1,74	0,09	6594	-6937	342	1036	-1951	299
2014	1,68	-1,74	0,06	6788	-7030	242	1056	-1962	207
2015	1,67	-1,72	0,05	6823	-7036	212	1056	-1957	180
2016	1,54	-1,65	0,11	6388	-6825	437	983	-1890	366
2017	1,50	-1,59	0,09	6313	-6680	367	967	-1842	304
2020	1,44	-1,56	0,12	6338	-6867	529	957	-1871	428
Inkomensijking									
2000	1,50	-1,61	0,11	5001	-5360	359	841	-1603	373
2008	1,38	-1,53	0,15	5381	-5964	584	870	-1721	551
2010	1,29	-1,42	0,13	5034	-5555	520	802	-1582	471
2012	1,43	-1,55	0,12	5688	-6156	469	893	-1732	409
2014	1,44	-1,54	0,10	5831	-6232	400	907	-1739	342
2015	1,41	-1,50	0,10	5831	-6232	400	891	-1711	332
2016	1,37	-1,51	0,13	5689	-6243	555	876	-1729	464
2017	1,34	-1,46	0,12	5632	-6121	490	863	-1688	406
2020	1,31	-1,45	0,15	5758	-6403	645	869	-1744	521

Noot: de tijdreeksen van de absolute bedragen in het middelste paneel van de tabel werden gecorrigeerd voor inflatie, met als basisjaar 2015. De per capita bedragen in het rechtse paneel zijn uitgedrukt in termen van de gewestelijke bevolking, en sommen om deze reden niet tot nul.

Figuur 2 en Tabel 1 leren het volgende:

- De financiële stromen gebaseerd op de bevolkingsijking vallen over het algemeen hoger uit. Voor 2014 bijvoorbeeld bedraagt de uitgaande financiële stroom 1,41% van het BBP met de inkomensijking (i.p.v. 1,67% met de bevolkingsijking). Zoals we in onze studie uitgebreid aantonen heeft dit verschil zowel te maken met de keuze van het ijkingspunt als met de keuze van de perimeter van de berekening, waarbij federale inkomsten een grotere rol spelen in de berekeningen dan uitgaven (die sterker gedecentraliseerd zijn).

- De **evolutie van de bedragen is min of meer dezelfde volgens de bevolkings- en inkomensmethodiek**. Aan weerszijden van Figuur 2 zien we dat een positief (i.e. uitgaand) bedrag vanuit het Vlaamse en Brusselse Gewest gedurende de hele tijdsperiode het Waalse negatieve (i.e. inkomend) bedrag financiert. De financiële stromen vanuit Vlaanderen naar de rest van het land dalen van 1,87% van het BBP in 2000 tot 1,44% in 2020 volgens de bevolkingsijking (een daling met 23%), en van 1,5% in 2000 tot 1,31% volgens de inkomensijking (een daling met 13%). Logischerwijze tekent zich in het Waals Gewest het spiegelbeeld af: de inkomende financiële stromen voor Wallonië verkleinen doorheen de tijd. We concluderen dat de financiële stromen vanuit Vlaanderen afnemen in de periode 2000- 2020.
- Hoewel de algemene trend neerwaarts is, vallen er desalniettemin afnemende en toenemende bewegingen van de stromen op te merken in Figuur 2, afhankelijk van de beschouwde tijdsperiode. De totale financiële stromen zijn immers het netto resultaat van heel wat onderliggende evoluties inzake federale beleidskeuzes en externe omstandigheden.

De vier belangrijkste oorzaken van dergelijke fluctuaties zijn de volgende:

- de impact van de **economische crisis**. Die komt tot uiting in afnemende stromen tijdens de jaren 2008-2010, en toename in de twee daaropvolgende jaren.
- Vanaf 2012- 2013 tekenen de **hervormingen in het werkloosheidsstelsel** zich af in de financiële stromen, zowel bij de inkomens- als de bevolkingsijking. Deze ingreep verminderde het aantal uitkeringsgerechtigden, wat de empirische invulling van de perimeter van de studie beïnvloedt, alsook de relatieve verhoudingen tussen de gewesten. Hierdoor nemen de financiële stromen in mindere mate af.
- **Ten gevolge van de zesde staatshervorming werd ongeveer een kwart van de personenbelasting overgeheveld naar de gewesten in 2015**. Hierdoor verdwijnt er ongeveer 10 miljard € uit de perimeter van de studie, en verkleint het relatieve overwicht van het Vlaams Gewest in termen van inkomsten uit de personenbelasting. De financiële stroom vanuit Vlaanderen neemt bijgevolg vanaf 2015 af.
- Deze fluctuaties worden afgevlakt of versterkt door de **financiële stromen in de pensioenuitkeringen**. De divergerende demografische evolutie op gewestelijk niveau leidt vooral voor Vlaanderen tot een afname van de uitgaande financiële stroom, en vice versa voor Brussel. Deze trend manifesteert zich gedurende de hele periode 2000- 2020, en bespreken we verder in wat volgt.

Op vraag van de opdrachtgevers van de studie berekenen we ook de financiële stromen uit de verloning van het federale overheidspersoneel. We drukken de resultaten hiervan in Tabel 2 opnieuw uit in relatieve, absolute en per capita termen. Omwille van de keuze van het ijkpunt maakt het opnemen van de ambtenarenlonen een groter verschil bij berekeningen gebaseerd op een inkomensijking dan wel op een bevolkingsijking. De neerwaartse trend van de financiële stromen in % van het BBP zet zich echter door voor beide berekeningsmethoden.

Tabel 2: Financiële stromen volgend uit verloning federaal overheidspersoneel (ambtenarenlonen)

Jaar	In % BBP			In miljoen € (reëel)			In € per capita		
	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU
Bevolkingsijking									
2000	0,08	-0,10	0,02	274	-340	67	46	-57	11
2010	0,07	-0,11	0,04	289	-434	145	46	-69	23
2015	0,06	-0,10	0,04	252	-429	178	39	-66	27
2020	0,05	-0,09	0,04	221	-410	189	33	-62	29
Inkomensijking									
2000	0,17	-0,20	0,03	560	-673	113	94	-113	19
2010	0,16	-0,19	0,03	642	-753	111	102	-120	18
2015	0,15	-0,18	0,03	620	-735	115	96	-114	18
2020	0,12	-0,15	0,03	548	-672	124	83	-101	19

Noot: de tijdreeksen van de absolute bedragen in het middelste paneel werden gecorrigeerd voor inflatie, met als basisjaar 2015. De per capita bedragen in het rechtse paneel zijn uitgedrukt in termen van gewestelijke bevolking. Alle bedragen kunnen opgeteld worden bij de bedragen in Tabel 1 bovenaan, om te komen tot de totale financiële stroom *inclusief* de stroom volgend uit de ambtenarenlonen.

5. WAT VERKLAART DE FINANCIËLE STROMEN?

In Tabel 3 splitsen we de totale financiële stromen voor de drie gewesten op in de drie basisbestanddelen: de financiële stromen in de sociale zekerheid, de federale inkomsten en uitgaven, en de dotaties. Twee zaken vallen op in Tabel 3:

- de relatieve bijdrage van de drie onderliggende componenten wordt sterk bepaald door de keuze van het ijkingspunt. Zoals we in paragraaf 3 van het rapport uitleggen is dit een logisch gevolg van het feit dat er met een inkomensijking geen financiële stromen meer ontstaan binnen de inkomsten zelf, enkel nog aan de uitgavenkant.
- de *variatie* in de financiële stromen uit de sociale zekerheid aan de linkerkant van de tabel is opvallend, en dit voor beide berekeningsmethoden. Zo nemen de uitgaande financiële stromen vanuit Vlaanderen af van 2,8 miljard € in 2000 tot 1,4 miljard € in 2020 volgens de bevolkingsmethodiek, en van 2,9 miljard € in 2000 tot 2,1 miljard € in 2020 volgens de inkomensmethodiek. Het Brusselse plaatje toont opnieuw het spiegelbeeld hiervan. Deze trend is meteen één van de belangrijkste verklaringen voor het afnemen van de totale financiële stromen uitgedrukt in percentages van het BBP, zoals bovenaan beschreven.

Dit verloop van de financiële stromen in de sociale zekerheid kan deels verklaard worden door het gewijzigd beleid onder de regering Di Rupo en de huidige regering, zeker wat de kleinere variaties betreft. Maar voor de aanhoudende afname van de financiële stromen is **demografie** de belangrijkste oorzaak. De verhouding van de +65 jarigen ging immers in Vlaanderen sterk omhoog gedurende de periode 2000- 2020. Terzelfdertijd zette zich in het Brusselse Gewest een verjonging van de bevolking in, en een minder sterke veroudering in Wallonië. Zoals we illustreren in Tabel 4 is het logische gevolg hiervan dat de voor Vlaanderen inkomende financiële stroom in de pensioenen toeneemt.

Tabel 3: Totale financiële stromen per onderdeel in miljoen €

Jaar	Sociale zekerheid (RSZ)			Federale overheid			Dotatiefinanciering (BFW)		
	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU
Bevolkingsijking									
2000	2782	-2556	-226	3343	-4081	738	109	-157	48
2008	2581	-2779	199	3876	-4123	247	61	-178	117
2010	2228	-2665	437	3584	-3449	-135	39	-177	138
2012	2210	-2716	506	4341	-4062	-279	43	-159	115
2014	1974	-2624	650	4696	-4329	-367	118	-77	-41
2015	1779	-2494	715	4174	-4034	-140	871	-508	-363
2016	1565	-2370	805	3813	-3797	-16	1010	-657	-352
2017	1456	-2295	839	3839	-3809	-31	1018	-576	-442
2020	1377	-2360	982	4009	-4007	-2	951	-500	-451
Inkomensijking									
2000	2921	-3070	149	803	-775	-28	1277	-1514	237
2008	3009	-3511	502	905	-897	-8	1467	-1557	90
2010	2733	-3300	566	965	-908	-58	1336	-1347	11
2012	2976	-3613	637	1120	-1052	-68	1592	-1491	-100
2014	2976	-3696	720	1115	-1105	-10	1741	-1431	-309
2015	2215	-3128	913	887	-1033	146	2658	-1991	-666
2016	2028	-3078	1049	904	-1056	152	2756	-2109	-647
2017	1958	-3053	1095	920	-1070	150	2754	-1999	-755
2020	2093	-3333	1239	923	-1135	212	2742	-1935	-807

Noot: de tijdreeksen werden gecorrigeerd voor inflatie, met als basisjaar 2015. Alle bedragen werden berekend exclusief de financiële stromen uit de ambtenarenlonen. De absolute bedragen in het middelste paneel van tabel 2 kunnen opgeteld worden bij de bedragen van de federale overheid in deze tabel, om te komen tot de totale financiële stromen *inclusief* de stroom veroorzaakt door de ambtenarenlonen.

Tabel 4: Financiële stromen in de pensioenen in miljoen €

Jaar	Bevolkingsijking			Inkomensijking		
	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU
2000	6	-29	24	745	-889	144
2005	-481	198	283	407	-720	313
2010	-973	344	629	14	-546	533
2015	-1366	342	1023	-93	-714	807
2020	-1672	300	1372	-301	-798	1099

Noot: de tijdreeksen werden gecorrigeerd voor inflatie, met als basisjaar 2015.

Om de financiële stromen in In Tabel 3 nog beter te verklaren, splitsen we ze ook op in twee relevante tijdsperiodes:

- Periode 2008-2012: in deze periode sloeg de **economische crisis** het hardst toe. In tegenstelling tot de Vlaamse exportgerichte economie, hield de Waalse economie redelijk goed stand tot en met 2010. De situatie ging pas achteruit in Wallonië rond 2010, op hetzelfde moment dat de Vlaamse economie dankzij een toename van de export weer aantrok. Deze, gewestelijk verschillende, economische schok komt duidelijk naar voren in de financiële stromen weergegeven in In Tabel 3. Voor de bevolkingsijking kunnen we dit aflezen in het middelste luik van In Tabel 3, waarbij divergerende gewestelijke inkomsten uit de personenbelasting of vennootschapsbelasting zich vertalen in een uitgesproken

afname van de uitgaande financiële stromen vanuit Vlaanderen en Brussel, richting Waals gewest. Deze situatie keert om vanaf 2010. Bij de inkomensijking vinden we dit effect in meerdere of mindere mate terug in elk van de luiken van In Tabel 3.

- aangezien de gewestelijke inkomstenverhoudingen aan de basis liggen van de berekeningen in elk van de drie luiken.
- Periode 2012-2016: in deze periode wordt de belangrijkste externe schok gevormd door de 6^e staatshervorming (SHV) uitgevoerd in 2015-2016. We vermeldden reeds het temperend effect van de decentralisatie van ongeveer een kwart van de personenbelasting op de financiële stromen, wat ook duidelijk naar voren komt in het middelste luik van In Tabel 3 voor de jaren 2014-2016. Hierbij speelt ook de zogeheten “elasticiteitsbonus” een rol, waarvan de federale overheid minder zal kunnen genieten vanaf 2015. De in 2015 overgehevelde kinderbijslag-, ouderenzorg-, en gezondheidszorgbevoegdheden gefinancierd met nieuwe dotaties. Dit zijn gemeenschapsbevoegdheden, maar vallen wat Brussel betreft in de schoot van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie. We maakten in onze berekeningen de keuze om deze commissie als volwaardig “Brussels” te beschouwen, waardoor de financiële stromen volgend uit deze dotatiefinanciering op het Brusselse conto komen. Deze verregaande hertekening van de financieringswet valt af te lezen in het uiterst rechtse luik van In Tabel 3. Vanaf 2015 nemen de uitgaande financiële stromen uit de dotatiefinanciering toe voor Vlaanderen, en wordt Brussel duidelijk een netto-ontvanger op dit vlak.

6. ZULLEN DE FINANCIËLE STROMEN TOE- OF AFNEMEN IN DE TOEKOMST?

Als de onderliggende structurele economische factoren (zoals tewerkstellingsgraad, gemiddeld in komen, of demografie) niet sterk veranderen hoeven geen grote veranderingen in de financiële stromen verwacht te worden. Toch niet structureel. Zoals we hierboven aantoonde zijn er wel korte termijn variaties op basis van conjuncturele schommelingen.

De verwachte veranderingen op macro-economisch vlak hebben we in kaart gebracht op basis van de middellange termijn prognoses van het Federaal Planbureau tot 2020. De door ons ontwikkelde monitoring tool (MONIFLOW) laat ook toe om veranderingen in die prognoses snel om te zetten in berekende financiële stromen. Verder dan 2020 projecteren we niet. De demografische veranderingen hebben we eveneens in kaart gebracht. Die doen de financiële stromen vanuit Vlaanderen afnemen omdat de inkomende financiële stroom bij de pensioenen toeneemt.

Wat we niet in kaart gebracht hebben, omdat de horizon beperkt is tot 2020, is de afbouw van het overgangsmechanisme (de ‘sokkel’) uit de Bijzondere Financieringswet van de zesde staatshervorming. Die afbouw zal de financiële stromen vanuit Vlaanderen doen afnemen.

7. WELKE ROL SPEELT DE 6^{DE} STAATSHERVORMING?

De regionalisering van een kwart van de personenbelasting heeft de uitgaande financiële stroom uit Vlaanderen verminderd. Het expliciete solidariteitsmechanisme in de Bijzondere Financieringswet, beperkt van omvang in deze oefening, is minder genereus geworden en doet de uitgaande financiële stroom uit Vlaanderen afnemen. Zoals hierboven gesteld zal de later voorziene afbouw van het overgangsmechanisme de financiële stromen doen afnemen.

8. HOE GEVOELIG ZIJN DE RESULTATEN VOOR DE KEUZE 'WOONPLAATS'?

In paragraaf 6.1 van de studie illustreren we hoe andere methodologische keuzes leiden tot zeer uiteenlopende eindresultaten. Inderdaad, wanneer we de transfers aggregeren op basis van het 'werkplaatsprincipe' – in tegenstelling tot het 'woonplaatsprincipe' gebruikt in eerdere studies en het gros van deze studie – krijgen we een geheel ander beeld van de financiële stromen. **Het Brussels gewest wordt veruit de grootste netto-bijdrager** in plaats van het Vlaams gewest. Zo neemt de uitgaande Vlaamse financiële stroom van 6,8 miljard € in 2014 af tot 2,7 miljard € onder het werkplaatsprincipe, en **stijgt de uitgaande financiële stroom in datzelfde jaar voor Brussel van 0,2 miljard € volgens het woonplaatsprincipe tot 11 miljard € volgens het werkplaatsprincipe.**

In paragraaf 6.2 gaan we in een tweede gevoeligheidsanalyse dieper in op het belang van gewestelijke verschillen in demografische evoluties, die vooral op de financiële stromen volgend uit de pensioenuitgaven een invloed kunnen hebben.

9. MOETEN ER GEEN INTRESTLASTEN BIJGETELD WORDEN?

In paragraaf 7 van de studie tonen we aan waarom de **interestlasten volgend uit de federale staatsschuld geen aanleiding geven tot bijkomende financiële stromen**, bovenop de stromen die hierboven berekend werden. Dat doen we door de financiële stromen ook uit te drukken als een geactualiseerde optelsom van alle jaarlijks berekende stromen uit het verleden – nl. als een *voorraadvariabele* berekend op één welbepaald punt in de tijd – in plaats van als een jaarlijks terugkerende *stroomvariabele* zoals in de tabellen bovenaan. Een dergelijke gecumuleerde formulering maakt duidelijk dat er **ontegensprekelijk een dubbeltelling** gebeurt wanneer men de intrestbetalingen toevoegt aan de berekende financiële stromen. Kortom, het bedrag van 16 miljard dat ooit gelanceerd werd is ongefundeerd.

Als we financiële stromen willen afleiden uit de interestlasten dan slaan deze berekeningen onvermijdelijk op het gecumuleerde verleden. De federale staatsschuld waarop de interest wordt aangerekend is immers niets meer dan de optelsom van alle tekorten opgebouwd in alle voorgaande jaren. Het cruciale inzicht hier is dat deze tekorten *automatisch* vervat zitten in de 'klassieke' berekening van de financiële stromen uitgedrukt als een jaarlijks terugkerende stroomvariabele. Het tekort in elk desbetreffend jaar wordt dus steeds opgenomen in de jaarlijks berekende financiële stroom. Welnu, brengen we daarenboven ook de interestlasten jaarlijks in rekening, dan worden de tekorten uit *alle* voorgaande jaren telkens opnieuw betrokken bij die jaarlijkse berekening van de financiële stromen. Het heden wordt op die manier verward met een verleden dat bovendien

meermaals meetelt als we de transfers inclusief interestlasten uitdrukken als een voorraadvariabele, wat niet kan.

De keuze die zich hier opdringt, heeft bijgevolg alles te maken met een methodologisch juiste weergave van de financiële stromen. *Ofwel* kiezen we voor een jaarlijks perspectief per jaar, *ofwel* kiezen we voor een gecumuleerd perspectief *doorheen* de tijd berekend op één bepaald tijdstip. De twee combineren, impliceert steeds een dubbeltelling. In dit rapport kiezen we zoals in voorgaande studies voor het jaarlijkse perspectief. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de methodologische, maar ook conceptuele moeilijkheden die het voorraadperspectief zo goed als onuitvoerbaar maken. Zo beschikken we bijvoorbeeld niet over de nodige gegevens wat betreft de nationale tekorten doorheen de tijd, laat staan over een sluitende methode om dergelijke nationale tekorten gewestelijk op te splitsen. Een meer conceptueel probleem is de vraag of beleidskeuzes van bijvoorbeeld 150 jaar geleden mogen meespelen in een analyse van de transfers op dit tijdstip. Bij het berekenen van de financiële stromen vanuit het jaarlijkse stroomperspectief stellen deze problemen zich niet: de stromen hebben enkel betrekking op het desbetreffende jaar in kwestie, en zijn relatief eenvoudig toe te kennen aan de gewesten.