

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

4 JANVIER 1989

PROJET DE LOI SPECIALE relative au financement des Communautés et des Régions

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET
DU REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR M. LEBRUN ET
MME DUROI-VANHELMONT

DISCUSSION GENERALE (*)

Ce projet de loi a été examiné en réunion publique de
commission.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bourgeois, Breyné,
Hermans, Moors, Uytten-
daele, Van Rompuy.
P.S. MM. Charlier (G.), De Raet,
Eerdeken, Happart, Mme
Onkelinx, M. Tomas.
S.P. MM. Galle, Vandenbrou-
cke, Van Miert, Vanveltho-
ven.
P.V.V. MM. Cortois, Denys, Mme
Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Defraigne, Ducarme,
Gol.
P.S.C. MM. Antoine, Gehlen.
V.U. MM. Anciaux, Coveliers.

Ecolo/ M. Simons.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, Bosmans (F.), Bos-
mans (J.), Dhoore, Mme Merckx-
Van Goye, MM. Van Parys, Van Peel.
MM. Baudson, Biefnot, Cools, Di
Rupo, Féaux, Mottard, N.
M. Baldewijns, Mme Duroi-Vanhel-
mont, MM. Hancké, Laridon, M. Van Ele-
wyck.
MM. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.
MM. De Decker, de Donnée, Kubla,
Michel (L.).
MM. Laurent, Lebrun, Michel (J.).
MM. Candries, Gabriëls, Van Grem-
bergen.
M. Geysels, Mme Vogels.

Voir :

- 635 - 88 / 89 :

- N° 1 : Projet de loi spéciale.
- N° 2 à 13 : Amendements.
- N° 14 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 15 : Amendements.
- N° 16 : Avis du Conseil d'Etat.

(*) Voir aussi :

- N° 18 : Rapport (Discussion des articles).
- N° 19 : Texte adopté par la Commission.
- N° 20 : Annexes au rapport.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

4 JANUARI 1989

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET,
VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN
EN VOOR DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER LEBRUN
EN MEVR. DUROI-VANHELMONT

ALGEMENE BESPREKING (*)

Dit wetsontwerp werd besproken in openbare commis-
sievergadering.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Breyné,
Hermans, Moors, Uytten-
daele, Van Rompuy.
P.S. HH. Charlier (G.), De Raet,
Eerdeken, Happart,
Mevr. Onkelinx, H. Tomas.
S.P. HH. Galle, Vandenbroucke,
Van Miert, Vanvelthoven.
P.V.V. HH. Cortois, Denys, Mevr.
Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Defraigne, Ducarme,
Gol.
P.S.C. HH. Antoine, Gehlen.
V.U. HH. Anciaux, Coveliers.

Ecolo/ H. Simons.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, Bosmans (F.), Bos-
mans (J.), Dhoore, Mevr. Merckx-
Van Goye, HH. Van Parys, Van Peel.
HH. Baudson, Biefnot, Cools, Di
Rupo, Féaux, Mottard, N.
H. Baldewijns, Mevr. Duroi-Vanhel-
mont, HH. Hancké, Laridon, H. Van Ele-
wyck.
HH. Beysen, De Croo, Flamant,
Verhofstadt.
HH. De Decker, de Donnée, Kubla,
Michel (L.).
HH. Laurent, Lebrun, Michel (J.).
HH. Candries, Gabriëls, Van Grem-
bergen.
H. Geysels, Mevr. Vogels.

Zie :

- 635 - 88 / 89 :

- N° 1 : Ontwerp van bijzondere wet.
- N° 2 tot 13 : Amendementen.
- N° 14 : Advies van de Raad van State.
- N° 15 : Amendementen.
- N° 16 : Advies van de Raad van State.

(*) Zie ook :

- N° 18 : Verslag (Artikelsgewijze bespreking).
- N° 19 : Tekst aangenomen door de Commissie.
- N° 20 : Bijlagen bij het verslag.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a consacré 48 réunions à l'examen du présent projet, l'approbation du rapport non comprise. Elle s'est réunie quotidiennement du 6 au 14 et du 16 au 23 décembre, ainsi que les 27, 28 et 29 décembre 1988.

*
* *

I. — QUESTIONS DE PROCEDURE

1. Publicité des réunions de la commission

Plusieurs membres demandent qu'il soit dérogé à l'unanimité à l'article 22, n°1 du règlement de la Chambre et que les réunions de la commission soient publiques. Différents arguments sont invoqués à cet effet.

a) La réforme est d'une importance capitale pour les citoyens puisqu'elle consiste à transférer 1/3 des moyens de l'Etat. L'opinion publique doit pouvoir recevoir immédiatement et directement la plus large information.

D'ailleurs, pour des projets moins importants tels que la discussion des budgets de dépenses de 1988, déjà presque entièrement dépensés, les réunions des commissions sont publiques.

Si la commission s'opposait en l'espèce à la publicité, il faudrait en déduire qu'elle ne veut pas divulguer certains éléments.

b) La publicité des réunions permettra d'améliorer la qualité des débats relatifs à ce projet de loi. En effet, en commission, les discussions peuvent se faire à l'aide de projections, de graphiques. En outre, des experts peuvent y être entendus.

c) La publicité des réunions de la commission permettra de faire avancer plus rapidement les travaux puisqu'en vertu de l'article 68 du règlement les débats seront dès lors limités en séance plénière.

D'ailleurs, l'expérience des travaux relatifs à la révision de la constitution et à l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1988 a démontré que l'absence de publicité aboutit à allonger les discussions puisqu'elles sont répétées.

La commission décide à l'unanimité que ses réunions seront publiques. Elle suspend ses travaux le temps de permettre aux autres membres de la Chambre et à la presse d'être avertis de cette décision.

DAMES EN HEREN,

De goedkeuring van het verslag niet inbegrepen, heeft uw Commissie 48 vergaderingen gewijd aan de bespreking van onderhavig ontwerp van bijzondere wet. Zij vergaderde dagelijks van 6 tot en met 14 december en van 16 tot en met 23 december, alsmede op 27, 28 en 29 december 1988.

*
* *

I. — PROCEDUREKWESTIES

1. Openbaarheid van de commissievergaderingen

Verscheidene leden vragen dat eenparig wordt besloten af te wijken van artikel 22, n°1 van het Reglement van de Kamer en dat de Commissievergaderingen openbaar zouden zijn. Daartoe worden verschillende argumenten aangehaald.

a) De hervorming is van kapitaal belang voor de burgers aangezien ze tot gevolg heeft dat een derde van de Rijksmiddelen wordt overgedragen. De bevolking moet meteen en rechtstreeks zo ruim mogelijk worden geïnformeerd.

Voor de bespreking van minder belangrijke ontwerpen, zoals de uitgavenbegrotingen van 1988 die reeds vrijwel helemaal zijn opgebruikt, zijn de commissievergaderingen trouwens openbaar.

Mocht de commissie zich in dit geval tegen openbaarheid verzetten, dan zou daaruit moeten worden afgeleid dat ze een aantal gegevens niet wenst vrij te geven.

b) Dank zij de openbaarheid van de vergaderingen zullen de debatten over dit wetsontwerp op een kwalitatief hoger peil staan. In de commissie kunnen de besprekingen immers verlopen aan de hand van projecties en grafieken. Bovendien kunnen deskundigen worden gehoord.

c) Het openbaar karakter van de commissievergaderingen zal het mogelijk maken de werkzaamheden te bespoedigen, aangezien overeenkomstig artikel 68 van het Reglement de bespreking in plenaire vergadering dan minder tijd in beslag zal nemen.

Overigens is uit de ervaring met de werkzaamheden in verband met de herziening van de Grondwet en de goedkeuring van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 gebleken dat het niet openbaar karakter van de vergaderingen de duur van de discussies verlengt, aangezien deze dan tweemaal plaats hebben.

De Commissie beslist eenparig dat de vergaderingen openbaar zullen zijn. Zij schort haar werkzaamheden op ten einde aan de andere leden van de Kamer en aan de pers de gelegenheid te bieden kennis te nemen van die beslissing.

2. Demande de documents

M. Gol demande de pouvoir disposer, avant d'entamer la discussion au fond, des tableaux chiffrés permettant de connaître la décomposition des masses mentionnées dans le projet.

Il convient de savoir quelles sont, pour les compétences transférées, les dépenses effectivement réalisées par communauté et région dans les budgets précédents, et quelles seront les dépenses en 1989.

Il faut également pouvoir disposer de la répartition des crédits nationaux dans les matières qui restent nationales.

Le membre rappelle à ce propos, que lors de la discussion de la révision de l'article 59*bis* et l'article 115 de la constitution, la commission n'a pu disposer d'éléments chiffrés. Il avait été dit à ce moment qu'ils seraient disponibles lors de la discussion sur le projet de loi relatif au financement des communautés et des régions.

M. Verhofstadt souligne l'importance de ces tableaux pour pouvoir calculer et évaluer les conséquences financières du projet de loi.

M. Degroeve fait observer que l'opposition est déjà informée puisqu'elle a réagi par le biais de la presse.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) commente le tableau récapitulatif (voir Annexe I) qui a été remis aux membres de la Commission.

Ce tableau fournit un aperçu des montants de base fixés aux articles 10, 12, 19, 25, 35 et 39 du projet de loi à l'examen, ventilés par département et par Région et Communauté.

Ces crédits sont mentionnés en fonction des articles budgétaires ou des postes globaux correspondants.

Avant la fin de la discussion générale, le Vice-Premier Ministre remettra à la Commission deux documents supplémentaires :

- un tableau comparatif entre la compétence fiscale prévue par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles et le régime prévu par le projet de loi à l'examen;

- un tableau des montants globaux, répartis par département, des crédits prévus au budget initial pour 1989 qui seront transférés aux Communautés et aux Régions ou qui resteront inscrits au budget national.

M. Gol estime que les tableaux remis ou annoncés ne suffisent pas pour se rendre compte de l'opération de transfert.

Il faudrait également disposer de tableaux de ce qui reste national et des dépenses effectuées les années précédentes et prévues dans le budget 1989 en fonction de leur localisation régionale ou communautaire. Ces tableaux doivent permettre de juger d'une part si les moyens prévus correspondent aux compétences

2. Verzoek om documenten

De heer Gol vraagt om vóór de bespreking ten gronde begint, over tabellen te kunnen beschikken met cijfers waaruit de verdeling van de in het ontwerp vermelde bedragen blijkt.

Het is de bedoeling na te gaan welke uitgaven voor de overgedragen bevoegdheden gedaan werden per gemeenschap en per gewest en welke uitgaven daarmee in 1989 gemoeid zullen zijn.

Ook wenst hij de verdeling te kennen van de nationale kredieten in de aangelegenheden die nationaal blijven.

In dat verband herinnert het lid eraan dat de Commissie bij de bespreking van de herziening van de artikelen 59*bis* en 115 van de Grondwet niet over die cijfers heeft kunnen beschikken en dat toen beloofd werd dat zij beschikbaar zouden zijn bij de bespreking van het wetsontwerp betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

De heer Verhofstadt onderstreept het belang van die tabellen voor de berekening en de evaluatie van de financiële weerslag van het ontwerp.

De heer Degroeve merkt op dat de oppositie reeds over die inlichtingen beschikt, aangezien zij via de pers gereageerd heeft.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) verstrekt de hiernavolgende toelichting bij de samenvattende tabel (zie Bijlage I), die aan de Commissieleden werd overhandigd.

De tabel biedt een overzicht van de basisbedragen, vastgesteld in de artikelen 10, 12, 19, 25, 35 en 39 van onderhavig wetsontwerp, opgedeeld per departement en per Gewest en Gemeenschap.

Deze kredieten worden weergegeven hetzij met overeenstemmende begrotingsartikelen, hetzij met verzamelposten.

De Vice-Eerste Minister zal vóór het einde van de algemene bespreking twee bijkomende stukken ter beschikking van de Commissie stellen:

- een vergelijkende tabel tussen de fiscale bevoegdheid conform de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en conform de regeling vervat in onderhavig wetsontwerp;

- een tabel met de globale bedragen, per departement, van de in de oorspronkelijke begroting 1989 voorziene kredieten die hetzij overgedragen worden aan Gemeenschappen en Gewesten, hetzij in de nationale begroting blijven.

De heer Gol is van oordeel dat de overgelegde of aangekondigde tabellen niet volstaan om een helder inzicht te krijgen in de overheveling.

Er zouden ook tabellen beschikbaar moeten zijn over de nationaal blijvende aangelegenheden en over de uitgaven die in de voorbije jaren zijn gemaakt en die welke in de begroting 1989 zijn opgenomen op grond van hun regionale of communautaire lokalisering. Met behulp van die tabellen moet men, ener-

transférées et d'autre part si l'Etat disposera encore de moyens suffisants pour exercer ses attributions.

Le projet de loi de financement implique un arbitrage politique et le Parlement est en droit de savoir sur quoi porte cet arbitrage politique. Par exemple la politique scientifique n'est que partiellement régionalisée, mais dans quelle mesure ? Quels seront les moyens dont disposeront les régions ?

M. Verhofstadt partage le point de vue de l'intervenant précédent. La Commission ne peut procéder à un examen approfondi de ce projet de loi particulièrement important et complexe que si elle dispose pour chaque département et chaque article budgétaire, de données chiffrées détaillées, concernant les moyens qui soit seront transférés en tout ou en partie, soit resteront nationaux.

L'intervenant estime également qu'il est indispensable de connaître la raison pour laquelle certains moyens financiers sont transférés ou ne le sont pas. Outre qu'elle permet de se conformer au principe de la spécialité budgétaire (article 116 de la Constitution), cette manière de procéder permettra d'éviter de nombreux problèmes d'interprétation, lors de l'examen du projet sur la base du tableau récapitulatif sommaire qui lui a été communiqué.

Quelques exemples suffiront à donner une idée des problèmes qui vont se poser :

— Comment peut-on expliquer la différence entre le montant des crédits afférents au Fonds des Provinces, tel qu'il figure dans le tableau récapitulatif précité, et celui des crédits prévus dans l'Exposé général du Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1989 (Doc. n° 4-575/1, p. 99) ?

— Pourquoi les interventions en matière d'investissements prévues pour le département des Travaux publics, telles qu'elles figurent dans le tableau récapitulatif, diffèrent-elles des crédits d'investissement indiqués dans l'Exposé général précité ?

— Pourquoi les montants de base prévus à l'article 35 du projet à l'examen en ce qui concerne l'enseignement dans la Communauté française et la Communauté flamande (respectivement 126,5602 milliards de F et 164,3399 milliards de F) diffèrent-ils de ceux fixés dans les propositions budgétaires 1989 de l'Exposé général (Doc n° 4-575/1, p. 9) ?

L'intervenant souligne en guise de conclusion que la Commission ne peut se baser sur un tableau récapitulatif particulièrement succinct pour déterminer si les masses budgétaires transférées correspondent bien aux compétences transférées en vertu de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

M. Denys souligne également qu'il importe de disposer de données détaillées concernant les transferts financiers prévus. Ces informations doivent permettre d'évaluer la loi de financement en fonction des

zijds, kunnen nagaan of de uitgetrokken middelen met de overgehevelde bevoegdheden overeenstemmen en, anderzijds, of het Rijk nog over voldoende middelen beschikt om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Het ontwerp van financieringswet impliceert een politieke « arbitrage » en het Parlement heeft het recht te weten waarop die politieke arbitrage betrekking heeft. Zo is het wetenschapsbeleid bijvoorbeeld slechts gedeeltelijk geregionaliseerd. Maar in hoeverre ? Over welke middelen zullen de Gewesten beschikken ?

De heer Verhofstadt treedt het standpunt van de vorige spreker bij. De Commissie kan dit bijzonder ingewikkeld en belangrijk wetsontwerp enkel grondig bespreken indien zij beschikt over gedetailleerde cijfergegevens, per departement en begrotingsartikel, van de middelen die, hetzij geheel of gedeeltelijk overgedragen worden, hetzij nationaal blijven.

Spreker acht het eveneens onontbeerlijk te vermelden waarom bepaalde financiële middelen al dan niet overgedragen werden. Deze werkwijze stemt niet alleen overeen met het specialiteitsprincipe (artikel 116, Grondwet) maar draagt er ook toe bij talrijke interpretatiemogelijkheden te voorkomen, die onvermijdelijk worden in geval van onderzoek van het wetsontwerp op basis van de summier samenvattende tabel.

Enkele voorbeelden tonen zulks aan:

— Hoe kan het verschil worden verklaard tussen de kredieten inzake het Fonds der Provinciën vermeld in de samenvattende tabel en de kredieten vermeld in de Algemene Toelichting van de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1989 (Stuk n° 4-575/1, blz. 99) ?

— Waarom verschillen de investeringsbedragen voor het departement Openbare Werken in de samenvattende tabel met de investeringskredieten vermeld in hogergenoemde Algemene Toelichting ?

— Waarom verschillen de basisbedragen voor onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap in artikel 35 van onderhavig wetsontwerp (respectievelijk 164,3399 miljard F en 126,5602 miljard F) met de bedragen vastgelegd in de begrotingsvoorstellen 1989 van de Algemene Toelichting (Stuk n° 4-575/1, blz. 9) ?

Spreker besluit dat de Commissie op grond van een uiterst beknopte samenvattende tabel niet kan uitmaken of de budgettaire massa's die overgeheveld worden al dan niet overeenstemmen met de bevoegdheden overgedragen overeenkomstig de wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen.

De heer Denys onderstreept eveneens het belang van gedetailleerde cijfergegevens betreffende de geplande financiële overdrachten. Zulks moet het mogelijk maken de financieringswet te toetsen aan de

ensembles de compétences transférés (conformément à la loi du 8 août 1988 modifiant la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et de déterminer le transfert de personnel administratif qui en résultera.

Mme Vogels estime également que la commission doit disposer, pour chaque poste budgétaire, d'informations précises concernant les effets et les implications de la loi de financement proposée. Ainsi, le contentieux relatif à la répartition des crédits du Fonds national de reclassement social entre les Communautés ne peut faire l'objet d'une discussion approfondie sur la base des deux postes globaux qui figurent dans le tableau récapitulatif.

Le Vice-Premier Ministre (N) estime qu'il est inutile de fournir des données détaillées pour certains blocs de compétences (Education nationale, Travaux publics, Communications, Fonds des communes, Fonds des provinces). Il s'agit en effet de matières pour lesquelles les compétences ont été clairement définies. Il est dès lors peu probable que la répartition des moyens financiers afférents à ces matières donne naissance à des conflits.

En revanche, la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles prévoit que certaines compétences, telles que celles relatives à la recherche scientifique, seront exercées conjointement par le pouvoir central, les Régions et les Communautés. Dans ce contexte, la répartition des crédits devra nécessairement faire l'objet d'arbitrages. *Le Vice-Premier Ministre* estime dès lors qu'il est souhaitable dans ces cas de fournir des données chiffrées et une justification circonstanciée concernant les masses budgétaires qui seront transférées ou qui resteront nationales.

Enfin, *le Vice-Premier Ministre* souligne que les budgets des différents départements pour l'année budgétaire 1989 permettront d'identifier clairement les moyens qui resteront dans le budget national et ceux qui seront transférés aux Communautés et aux Régions.

M. Verhofstadt estime que le renvoi aux budgets pour 1989 est dénué de pertinence, étant donné que les budgets des différents départements ne seront déposés qu'après l'examen du projet de loi de financement.

M. Gol estime que si, comme l'affirme *le Vice-Premier Ministre*, la répartition des compétences en ce qui concerne les travaux publics est simple, c'est vrai seulement pour le libellé juridique. Il n'en est pas de même pour le partage des masses budgétaires. Il se réfère à cet effet à un tableau chiffré. Il y est prévu par exemple pour le contentieux :

- 2 587 millions pour la Wallonie;
- 4 900 millions pour l'Etat;
- 7 183 millions pour la Flandre.

Comment expliquer ces chiffres?

overgehevelde bevoegdheidspakketten (overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming van de instellingen) en de bijhorende overheveling van administratief personeel vast te leggen.

Ook *Mevr. Vogels* is van oordeel dat de Commissie moet beschikken over gedetailleerde gegevens, per begrotingspost, over de gevolgen en implicaties van de voorgestelde financieringswet. Zo kan bijvoorbeeld het aanslepend en conflictueel dossier van de verdeling van de kredieten van het Rijksfonds voor Sociale Reclasseering tussen de Gemeenschappen niet degelijk worden besproken op basis van de twee algemene verzamelposten vermeld in de samenvattende tabel.

De Vice-Eerste Minister (N) is van oordeel dat gedetailleerde gegevens voor bepaalde bevoegdheidspakketten (Onderwijs, Openbare Werken, Verkeerswezen, Gemeentefonds, Provinciefonds) overbodig zijn. Het betreft immers materies waarvan de bevoegdheidsfeer duidelijk werd afgebakend. Conflicten omtrent de verdeling van de financiële middelen zijn dienaangaande onwaarschijnlijk.

Andere bevoegdheden daarentegen, zoals het Wetenschappelijk onderzoek, worden krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen, gezamenlijk uitgeoefend door de centrale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen. In dat kader zijn arbitrages over de verdeling van de kredieten onontbeerlijk. In dergelijke gevallen acht *de Vice-Eerste Minister* het dan ook wenselijk gedetailleerd cijfermateriaal en een volledige motivering te geven betreffende de budgettaire massa's die overgedragen worden of nationaal blijven.

Tenslotte wijst *de Vice-Eerste Minister* erop dat de begrotingen van de verschillende departementen voor het begrotingsjaar 1989 een duidelijk beeld zullen geven van de middelen die in de nationale begroting blijven of overgedragen werden naar de Gemeenschappen en Gewesten.

De heer Verhofstadt is van oordeel dat de verwijzing naar de begroting 1989 terzake geen oplossing biedt, vermits de begrotingen van de verschillende departementen slechts zullen worden ingediend na de behandeling van dit financieringsontwerp.

De heer Gol oordeelt dat indien, zoals *de Vice-Eerste Minister* beweert, de bevoegdheidsverdeling inzake openbare werken eenvoudig is, zulks alleen maar waar is op het stuk van de juridische principes. De verdeling van de begrotingsmiddelen is heel wat minder duidelijk. *De heer Gol* refereert in dat verband naar een cijfertabel waarin de volgende gegevens inzake geschillen zijn opgenomen :

- 2 587 miljoen voor Wallonië;
- 4 900 miljoen voor het Rijk;
- 7 183 miljoen voor Vlaanderen.

Hoe verklaart men die cijfers?

De même pour le Bureau des Ponts, il n'est plus rien prévu au niveau national. Quelle en est la raison ? Quels sont les critères retenus pour opérer le partage ?

M. Gol souligne que si les tableaux demandés n'étaient pas fournis, on pourrait se baser sur le budget 1988 pour demander la ventilation article par article.

M. L. Michel voudrait savoir de quelle manière se fera le transfert de personnel : se fera-t-il sur la base du cadre ou sur la base du personnel effectivement occupé ? La différence peut être importante du point de vue du nombre de fonctionnaires dont les communautés et les régions disposeront.

M. Gol demande si l'Administration du budget a été consultée.

Le Vice Premier Ministre (N) répond que les inspecteurs des Finances ont fait des rapports pour chaque département.

M. Gol voudrait pouvoir disposer de ces rapports.

Le Vice Premier Ministre (N) répond qu'il s'agit de documents internes.

M. Denys demande si le rapport d'une mission parlementaire récente en Suisse, dans lequel tous les aspects du fédéralisme suisse ont été étudiés, pourrait être communiqué aux membres de la commission. Il demande également si le Service d'études de la Chambre pourrait rédiger une note de synthèse concernant le financement du système fédéral allemand (le « Finanzausgleich »), note qui pourrait être particulièrement utile pour évaluer le mécanisme de solidarité instauré par le projet de loi à l'examen.

Le Président accepte la première demande mais ne peut accéder à la seconde, eu égard au manque de personnel au Service d'études de la Chambre.

M. Clerfayt fait observer que le titre IV du projet à l'examen, relatif aux parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions (art. 6 à 44), est particulièrement complexe et abstrait, ce qui met les non-initiés dans la quasi-impossibilité d'évaluer de manière approfondie les implications concrètes de ces dispositions. Le membre demande dès lors que le Gouvernement fournisse un certain nombre de simulations concrètes des mécanismes de financement prévus.

Le Premier Ministre accède à cette demande et s'engage à fournir des notes explicatives concernant l'évolution du financement au cours de la période de transition et de la phase définitive et concernant la contribution à la charge de la dette.

3. Questions spécifiques

M. Denys évoque l'initiative prise par le président de l'Exécutif flamand de demander au Comité de concertation d'examiner quels seront les flux financiers de la Flandre vers la Wallonie qui résulteront de la loi de financement en projet. L'intervenant de-

Ook voor het Bruggenbureau is er op nationaal vlak niets meer gepland. Waarom ? Welke criteria zijn voor de verdeling aangenomen ?

Indien de gevraagde tabellen niet ter beschikking worden gesteld, aldus de heer Gol, zou hij op de begroting 1988 kunnen steunen om de verdeling artikel per artikel te vragen.

De heer L. Michel vraagt hoe de overheveling van personeel zal gebeuren : op basis van de officiële personeelsformatie of op basis van het werkelijk in dienst zijnde personeel ? Voor het aantal ambtenaren waarover de Gemeenschappen en de Gewesten zullen beschikken, kan dat een groot verschil uitmaken.

De heer Gol vraagt of het Bestuur van de Begroting geraadpleegd werd.

De Vice-Eerste Minister (N) antwoordt dat de inspecteurs van Financiën voor ieder departement verslagen hebben opgemaakt.

De heer Gol wenst dat die verslagen hem bezorgd worden.

De Vice-Eerste Minister (N) antwoordt dat het hier om documenten voor intern gebruik gaat.

De heer Denys vraagt of het verslag van een recente parlementaire missie naar Zwitserland, waarbij alle aspecten van het Zwitserse federalisme werden bestudeerd, ter beschikking van de commissieleden kan worden gesteld. Hij wenst eveneens te vernemen of de Studiedienst van de Kamer een overzichtelijke nota kan opstellen over de financiering van het Duitse federale systeem (de « Finanzausgleich »). Zulks kan bijzonder nuttig zijn om het solidariteitsmechanisme van onderhavig wetsontwerp te evalueren.

De Voorzitter stemt in met het eerste verzoek en weigert het tweede verzoek, gelet op de onderbezetting van de Studiedienst van de Kamer.

De heer Clerfayt merkt op dat Titel IV van onderhavig wetsontwerp betreffende de « Toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen » (artikelen 6 tot en met 44) bijzonder technisch en abstract is. Dit maakt een grondige evaluatie van de concrete implicaties van de bepalingen vrijwel onmogelijk voor niet-ingewijden. Het lid vraagt dan ook dat de regering een aantal concrete simulaties van de financieringsmechanismen ter beschikking zou stellen.

De Eerste Minister treedt dit verzoek bij en zal verklarende nota's verstrekken betreffende de evaluatie van de financiering tijdens de overgangperiode en de definitieve fase en betreffende de bijdrage in de schuldenlast.

3. Specifieke vragen

De heer Denys verwijst naar het verzoek van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve aan het Overlegcomité om een onderzoek in te stellen naar de financiële stromen van Vlaanderen naar Wallonië ingevolge onderhavige financieringswet. Spreker

mande si le Comité de concertation a déjà pris position sur ce point.

Le Vice-Premier Ministre (N) confirme que le Comité de concertation a pris connaissance de cette initiative. Ce point sera réinscrit à l'ordre du jour si le Comité est saisi d'une nouvelle demande.

M. Denys souligne que le projet prévoit la succession juridique des communautés et des régions aux droits et obligations de l'Etat. Un inventaire a-t-il été fait des procédures en cours et à venir?

Le Vice-Premier Ministre répond qu'un tel inventaire est impossible à établir.

4. Consultations

a) Consultation de la Cour des comptes

M. Gol estime que si le Gouvernement a pu disposer de l'aide des inspecteurs des Finances, la Chambre devrait pouvoir être aidée dans ses travaux par la Cour des comptes. Des experts de la Cour pourraient assister aux travaux de la Commission. La Cour pourrait également donner un avis sur le projet.

M. Vandenbroucke et Mme Duroi-Vanhelmont estiment qu'une telle assistance ne relève pas des missions de la Cour des comptes qui est uniquement chargée de contrôler la légalité des dépenses et non de se prononcer sur leur opportunité.

M. Verhofstadt souligne qu'il s'agit en l'espèce de demander à la Cour de vérifier si les moyens correspondent aux compétences transférées. Cette question relève de la légalité et non de l'opportunité.

M. Gol souligne qu'il n'y a aucune objection juridique à la consultation de la Cour des comptes. Pour étayer cette affirmation, il se réfère au projet de protocole élaboré en 1976 entre le Président de la Chambre et le Président de la Cour des comptes qui n'a toutefois pas abouti. Ce protocole prévoyait que la Cour pourrait désigner un expert parmi ses fonctionnaires pour donner un avis à une commission lorsqu'il s'agira d'évaluer l'incidence financière d'un projet ou d'une proposition de loi.

Le 23 novembre 1976, ce projet de protocole a été soumis à l'examen de la sous-commission des Finances présidée par M. Parisi et composée de M. De Vidts, Boeykens, Deruelles, Evers, Sprockeels, Defosset et Olaerts.

Les passages suivants du rapport de la sous-commission méritent de retenir l'attention.

« Le développement de nos institutions publiques est à l'origine de ce protocole. Le 3 juillet 1971, les Conseils culturels de la Communauté culturelle française et de la Communauté culturelle néerlandaise ont été créés en vertu de l'article 59bis de la Constitution.

vraagt of het Overlegcomité daaromtrent reeds een standpunt heeft bepaald.

De Vice-Eerste Minister (N) bevestigt dat het Overlegcomité kennis heeft genomen van dit initiatief. Het punt zal opnieuw ingeschreven worden op de agenda als er een nieuwe vraag volgt.

De heer Denys onderstreept dat op grond van het wetsontwerp de gemeenschappen en de gewesten juridisch de rechten en verplichtingen van de Staat zullen overnemen. Werden de lopende en komende procedures al geïnventariseerd?

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat het niet mogelijk is een dergelijke inventaris op te maken.

4. Verzoeken om advies

a) Raadpleging van het Rekenhof

De heer Gol meent dat, als de Regering op de medewerking heeft kunnen rekenen van inspecteurs van Financiën, de Kamer voor haar werkzaamheden zou moeten kunnen worden bijgestaan door het Rekenhof. Deskundigen van het Hof zouden kunnen meewerken aan de werkzaamheden van de commissie en het Hof zou een advies kunnen verstrekken over het ontwerp.

De heer Vandenbroucke en Mevr. Duroi-Vanhelmont menen dat een dergelijke medewerking niet behoort tot de opdrachten van het Rekenhof, dat zich alleen dient uit te spreken over de wettelijkheid van de uitgaven en niet over de opportuniteit ervan.

De heer Verhofstadt wijst erop dat het de bedoeling is de medewerking van het Hof te vragen om na te gaan of de middelen wel overeenstemmen met de overgedragen bevoegdheden. Dat probleem houdt verband met de wettelijkheid en niet met opportuniteit.

Volgens *de heer Gol* is er geen enkel bezwaar tegen de raadpleging van het Rekenhof. Om zijn standpunt te staven verwijst hij naar het ontwerp-protocol dat in 1976 tussen de Kamervoorzitter en de voorzitter van het Rekenhof werd gesloten, maar dat nooit tot resultaten heeft geleid. Genoemd protocol bepaalde dat het Hof onder zijn ambtenaren een deskundige zou kunnen aanwijzen om een advies te geven aan een commissie wanneer het erop aankomt de financiële weerslag te ramen van een wetsontwerp of -voorstel.

Op 23 november 1976 werd voornoemd protocol voor onderzoek voorgelegd aan de subcommissie voor de Financiën, voorgezeten door de heer Parisi en bestaande uit de heren De Vidts, Boeykens, Deruelles, Evers, Sprockeels, Defosset en Olaerts.

Aandacht verdienen vooral de volgende passages uit het verslag van de subcommissie.

« De ontwikkeling van onze openbare instellingen ligt ten grondslag aan dit protocol. Op 3 juli 1971 werden, op grond van artikel 59bis van de Grondwet, een cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap opgericht.

» De son côté, la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution a mis sur pied les Conseils régionaux.

» Ces institutions nouvelles ont été dotées d'un pouvoir soit législatif, soit consultatif. On pouvait dès lors s'attendre à ce qu'elles fassent appel à la Cour des comptes pour obtenir des avis concernant les matières sur lesquelles elles doivent se prononcer. Selon la lettre de la loi, la Cour des comptes est toutefois le mandataire de la Chambre et elle se trouve donc sous l'autorité directe de celle-ci. »

M. Gol fait observer que si en 1974 le développement des institutions nécessitait un conseiller unique, a fortiori doit-il en être de même aujourd'hui.

« En vertu de l'article 116 de la Constitution ainsi que de sa loi organique du 29 octobre 1846, la mission de la Cour des Comptes est triple :

— elle est de nature administrative : contrôle des recettes et dépenses de l'Etat et des provinces;

— elle est de nature juridictionnelle : juger les comptes de tous les comptables publics et en arrêter la situation;

— elle est également de nature politique : le règlement définitif du budget se fait par une loi. Dans ce contexte la Cour prépare la tâche des Chambres législatives. Elle contrôle et liquide le compte général de l'Etat et elle le transmet avec ses observations au Parlement.

» Depuis quelque temps déjà, et ce du consentement général, le champ de ses pouvoirs a été précisé dans un cadre plus large.

» La Cour des comptes estime qu'elle dispose d'un droit général d'information. Ainsi, elle fournit des informations dans son Cahier d'observations annuel et dans des communications particulières aux Chambres législatives au sujet de la gestion des deniers publics.

» La Cour des comptes examine les projets de budget et les projets de loi qui ont une incidence sur l'exercice de sa mission et elle attire l'attention sur certains aspects de ces projets. Il s'agit vraiment d'une analyse critique, à l'intention du législateur, de la motivation fournie par le pouvoir exécutif. »

M. Gol souligne que dans le cadre du projet actuel la décomposition des masses repose sur certaines motivations. De même, le Gouvernement propose un système de financement pour assurer un meilleur équilibre budgétaire. La Cour devrait pouvoir émettre un avis sur ces motivations.

« A la satisfaction quasi générale, la Cour des comptes paraît donc exercer une sorte de droit de contrôle sur ces projets en les comparant aux normes légales existantes. S'il est clair que la Cour des comptes peut avancer toutes les considérations critiques possibles, il va de soi qu'elle doit s'abstenir de toute

» Anderzijds heeft de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen ter voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet, de Gewestraden in het leven geroepen.

» Die nieuwe instellingen kregen ofwel een wetgevende ofwel een adviserende bevoegdheid. Men mocht dus verwachten dat zij een beroep zouden doen op het Rekenhof om adviezen in te winnen betreffende de aangelegenheden waarover zij zich dienen uit te spreken. Volgens de letter van de wet krijgt het Rekenhof echter zijn opdracht van de Kamer en staat het dus onder het gezag van deze laatste. »

De heer Gol merkt op dat, als de ontwikkeling van de instellingen in 1974 één enkel adviesorgaan vereiste, zulks nu a fortiori nodig is.

« Overeenkomstig artikel 116 van de Grondwet en van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, is de bevoegdheid van dit Hof drievoudig :

— ze is van administratieve aard : toezicht op de inkomsten en uitgaven van het Rijk en de provincies;

— ze is van rechterlijke aard : uitspraak doen over de rekeningen van alle openbare rekenplichtigen en die rekeningen afsluiten;

— ze is ook van politieke aard : de definitieve afwikkeling van de begroting gebeurt bij wet. Op dat stuk bereidt het Rekenhof de taak van de Wetgevende Kamers voor. Het controleert en sluit de algemene rekening van het Rijk af en maakt ze met zijn opmerkingen aan het Parlement over.

» Sedert enige tijd reeds werden, met algemene instemming, de bevoegdheden van het Rekenhof nader omschreven in een ruimer kader.

» Het Rekenhof meent over een algemeen informatierecht te beschikken. Zo verstrekt het inlichtingen in het jaarlijkse boek met opmerkingen en in bijzondere mededelingen aan de Wetgevende Kamers over het beheer van de overheidsmiddelen.

» Het Rekenhof onderzoekt de begrotingsontwerpen en de wetsontwerpen die een weerslag hebben op de uitoefening van zijn opdracht en vestigt de aandacht op sommige aspecten van die ontwerpen. Dat is werkelijk een kritische analyse van de door de uitvoerende macht verstrekte motivering ten behoeve van de wetgever. »

De heer Gol wijst erop dat de verdeling van de geldmassa in het raam van het huidige ontwerp op bepaalde motiveringen steunt. Zo stelt de Regering ook een financieringsregeling voor om tot een beter evenwicht in de begroting te komen. Het Rekenhof zou over die motiveringen advies moeten kunnen uitbrengen.

« Tot nagenoeg eenieders voldoening lijkt het Rekenhof dus een soort recht van toezicht op die ontwerpen uit te oefenen, aangezien het die met de bestaande wettelijke normen vergelijkt. Hoewel het duidelijk is dat het Rekenhof alle mogelijke kritische opmerkingen kan maken, spreekt het vanzelf dat het zich moet

observation concernant l'opportunité des mesures ou dépenses proposées.

» La Sous-Commission approuve cette évolution, qui est basée sur un large consensus. La preuve peut en être trouvée dans quelques initiatives parlementaires récentes, entre autres les propositions de loi des Sénateurs Pierson (Doc. n° 134 — S.E. 1974 — n° 1 du 15 mai 1974) et Van Waterschoot (Doc. n° 988/1 du 6 décembre 1976).

» En attendant que cette pratique soit institutionnalisée par le législateur ou par la Constituante, la Sous-Commission est d'accord pour régler par un *modus vivendi* conclu entre la Cour et la Chambre, la manière dont la Cour des comptes assistera les Conseils culturels et régionaux. »

Après avoir cité des passages du rapport, M. Gol donne lecture du texte de protocole :

« La Cour des comptes, à la demande du Président de la Chambre et du Président du Sénat, pourra désigner un *expert* parmi ses fonctionnaires pour donner un avis à une commission lorsqu'il s'agira d'évaluer l'incidence financière d'un projet ou d'une proposition de loi.

» L'avis donné par l'expert le sera à titre personnel, sans aucune responsabilité de la Cour des comptes.

» Si l'expert estime devoir obtenir des données détenues par l'Exécutif, le Président de l'Assemblée peut les requérir.

» Il se peut qu'en certaines matières l'évaluation ne soit pas possible, faute de données ou de temps. »

M. Gol déduit du texte du protocole et du rapport de la sous-commission qu'une loi n'est pas nécessaire pour consulter la Cour des comptes de manière permanente et dès lors a fortiori dans un cas particulier sur l'incidence financière de projets de loi. Le membre ajoute que si depuis 1962 de nombreuses propositions de loi émanant de tous les partis ont été déposées pour prévoir cette assistance de la Cour des comptes, ces propositions visaient toutefois seulement à rendre obligatoire une procédure qui, en l'absence de disposition légale contraignante, ne pouvait être que facultative.

Le membre conclut qu'il n'y a aucune objection juridique à demander à la Cour des comptes de désigner un expert pour assister aux travaux ou, à titre subsidiaire, de lui demander un avis sur le projet. En raison de la complexité de la matière, cette procédure renforcerait la qualité des travaux.

M. De Croo estime qu'il est indispensable de consulter la Cour des comptes si l'on veut que les implications du projet de loi à l'examen puissent faire l'objet d'un contrôle parlementaire objectif. L'intervenant ne comprend pas pourquoi la commission parlementaire

onthouden van opmerkingen over de opportuniteit van de voorgestelde maatregelen of uitgaven.

» De Subcommissie hecht haar goedkeuring aan die evolutie, die op een ruime consensus steunt. Dat blijkt uit enkele recente parlementaire initiatieven, zoals de wetsvoorstellen van senator Pierson (Stuk n° 134 — B.Z. 1974 — n° 1 van 15 mei 1974) en senator Van Waterschoot (Stuk n° 988/1 van 6 december 1976).

» In afwachting dat die praktijk door de wetgever of destituante wordt geïnstitutionaliseerd, stemt de Subcommissie ermee in dat de wijze waarop het Rekenhof de Cultuur- en Gemeenschapsraden bijstaat, door middel van een tussen de Kamer en het Hof overeengekomen *modus vivendi* wordt geregeld. »

Nadat de heer Gol een aantal passages van het verslag heeft aangehaald, leest hij de tekst van het protocol voor :

« Op verzoek van de Voorzitter van de Kamer of de Voorzitter van de Senaat, kan het Rekenhof onder zijn ambtenaren een *deskundige* aanstellen. Laatstgenoemde kan advies uitbrengen bij een commissie, indien de financiële weerslag van een wetsontwerp of -voorstel moet worden beoordeeld.

» De deskundige geeft zijn advies op eigen gezag, zonder dat het Rekenhof ter zake enige verantwoordelijkheid draagt.

» Indien de deskundige van oordeel is dat hij gegevens nodig heeft die in het bezit zijn van de uitvoerende macht, kan de Voorzitter van de Vergadering die gegevens opvorderen. »

» In sommige aangelegenheden kan het gebeuren dat een dergelijke beoordeling, bij gebreke aan gegevens of tijd, onmogelijk is. »

Uit de tekst van het protocol en uit het verslag van de subcommissie leidt de heer Gol af dat er geen wet nodig is om het Rekenhof op een permanente manier te raadplegen en zeker niet wanneer het gaat om een speciaal geval dat betrekking heeft op de financiële weerslag van een wetsontwerp. Hij voegt eraan toe dat sinds 1962 door alle fracties heel wat wetsvoorstellen werden ingediend om te voorzien in de medewerking van het Rekenhof; al die voorstellen strekten er evenwel uitsluitend toe een procedure verplicht te maken die bij gebreke aan een dwingende wettelijke bepaling, alleen maar een facultatief karakter kon hebben.

Het lid besluit dat er juridisch geen bezwaar is tegen het feit dat aan het Rekenhof zou worden gevraagd een deskundige aan te wijzen om de Commissie in haar werkzaamheden bij te staan of, in bijkomende orde, dat het Hof om een advies wordt gevraagd over het ontwerp. Gelet op de complexiteit van de materie zou die medewerking de kwaliteit van de werkzaamheden ten goede komen.

De heer De Croo acht de raadpleging van het Rekenhof onontbeerlijk om een objectieve parlementaire controle op de implicaties van onderhavig wetsontwerp mogelijk te maken. Spreker begrijpt niet waarom de Commissie thans geen gebruik zou maken van

ne ferait pas appel à la compétence de la Cour des comptes, qui relève du pouvoir législatif, pour l'examen du projet de loi. Il n'existe en effet aucune objection de principe à l'extension de la compétence informative et consultative de la Cour des comptes. En outre, la complexité de la matière, l'importance des moyens transférés à long terme et l'irréversibilité du système de financement (du fait de la majorité spéciale) justifient la consultation de la Cour des comptes. Il convient également d'éviter à tout prix de laisser subsister des erreurs et des lacunes dans la loi de financement.

L'intervenant estime dès lors que la commission doit prendre le temps nécessaire pour procéder à une analyse approfondie du projet et ne doit pas se laisser enfermer dans le délai strict fixé par le Gouvernement (le 1^{er} janvier 1989).

Mme Duroi-Vanhelmont et M. Vandembroucke contestent que la Cour des comptes soit habilitée à donner un avis sur le projet de loi à l'examen. L'article 116 de la Constitution doit en effet être interprété de manière limitative. La Cour des comptes a, outre une mission juridictionnelle, le pouvoir de statuer sur la légalité et la régularité des dépenses. Lors de l'examen des projets de budget, il n'est jamais demandé à la Cour des comptes de donner son avis sur leur opportunité. La consultation de la Cour des comptes dans le cadre de la discussion actuelle déboucherait toutefois inévitablement sur une appréciation concernant l'opportunité du projet de financement.

En outre, la Cour des comptes ne se prononce que sur des projets qui ont été déposés. Or, les masses budgétaires que le projet de loi à l'examen transfère ont été calculées sur la base du budget pour 1989, qui n'a pas encore été déposé.

La spécialisation très poussée de chacun des auditeurs de la Cour des comptes fait qu'une consultation sur l'ensemble du projet est pratiquement impossible.

M. Vandembroucke estime dès lors que la Commission doit se prononcer sur l'opportunité d'une telle consultation (article 23, 1^o du Règlement).

Le Président rappelle que la consultation de la Cour des comptes sur un projet de loi ne relève pas des missions constitutionnelles et légales de cette Cour.

— La Cour des comptes exerce en effet un contrôle *a posteriori* sur la légalité et la régularité des dépenses.

— Elle a toutefois déjà étendu son contrôle en examinant tous les projets de budget alors que le texte constitutionnel ne prévoit aucune intervention au stade de l'élaboration des budgets. Cette procédure est critiquée par certains car la Cour ne se limite pas à informer le législateur des dérogations aux principes de la comptabilité de l'Etat ainsi que des cavaliers budgétaires, mais elle étend son examen aux sous-estimations de crédits budgétaires. Elle touche ainsi

de la compétence de la Cour des comptes, qui relève du pouvoir législatif, pour l'examen du projet de loi. Il n'existe en effet aucune objection de principe à l'extension de la compétence informative et consultative de la Cour des comptes. En outre, la complexité de la matière, l'importance des moyens transférés à long terme et l'irréversibilité du système de financement (du fait de la majorité spéciale) justifient la consultation de la Cour des comptes. Il convient également d'éviter à tout prix de laisser subsister des erreurs et des lacunes dans la loi de financement.

Spreker is ook van oordeel dat de Commissie de nodige tijd moet nemen om het ontwerp grondig te onderzoeken en zich niet moet binden aan de strakke termijn (1 januari 1989) vooropgesteld door de Regering.

Mevr. Duroi-Vanhelmont en de heer Vandembroucke betwisten de bevoegdheid van het Rekenhof om een advies uit te brengen over onderhavig wetsontwerp. Artikel 116 van de Grondwet moet immers limitatief worden geïnterpreteerd. Het Rekenhof heeft naast zijn jurisdictionele taak, de opdracht zich uit te spreken over de wettelijkheid en regelmatigheid van de uitgaven. Bij de ontleding van begrotingsontwerpen wordt het Rekenhof nooit verzocht om een advies over de opportuniteit. De raadpleging van het Rekenhof in het kader van de huidige bespreking zou echter onvermijdelijk leiden tot een beoordeling van de opportuniteit van het financieringsontwerp.

Daarenboven spreekt het Rekenhof zich slechts uit over ingediende ontwerpen. De budgettaire massa's die in onderhavig wetsontwerp ter sprake komen, verwijzen naar de begroting 1989 die nog niet werd ingediend.

De verregaande specialisatie van elke auditeur in het Rekenhof maakt tenslotte een raadpleging over het gehele ontwerp vrijwel onmogelijk.

De heer Vandembroucke is derhalve van oordeel dat de Commissie zich moet uitspreken over de opportuniteit van een dergelijke raadpleging (artikel 23, 1^o van het Reglement van de Kamer).

De Voorzitter herinnert eraan dat de raadpleging van het Rekenhof over een wetsontwerp niet tot de grondwettelijke of wettelijke bevoegdheden van het Hof behoort.

— Het Rekenhof oefent immers controle *a posteriori* uit op de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven.

— Het Hof heeft zijn controle niettemin reeds uitgebreid doordat het alle begrotingsontwerpen onderzoekt, hoewel in de Grondwet nergens wordt bepaald dat het Hof tussenbeide komt in de fase van de uitwerking van de begrotingen. Sommigen hebben op die procedure kritiek uitgeoefend, omdat het Hof er zich niet toe beperkt de wetgever in te lichten over afwijkingen van de boekhoudkundige principes die door de Staat worden gehuldigd en over de begrotingsrui-

à des questions qui peuvent se fonder sur des considérations d'opportunité.

— Il a été à diverses reprises question d'établir une procédure selon laquelle la Cour des comptes serait amenée à donner un avis quant à l'incidence financière d'un projet ou d'une proposition de loi. Outre une modification du règlement, il était prévu de régler cette question par le biais d'une modification constitutionnelle et législative. *A contrario*, il faut en déduire que les textes actuels ne le permettent pas.

— S'il est exact qu'un protocole avait été élaboré en 1976 entre le Président de la Chambre et le Président de la Cour des comptes, pour permettre une consultation de la Cour sur l'incidence financière d'un projet ou d'une proposition « c'était, comme le mentionnait le rapport, en attendant que cette pratique soit institutionnalisée par le législateur ou le constituant ».

Le Président souligne également que dans un avis du 15 juin 1987 (Doc. Chambre 815/2, 86/87) sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a déjà « été amené à constater que diverses lois avaient confié à la Cour des comptes des attributions qui ne correspondent plus avec les compétences de cette institution telles qu'elles ont été limitativement définies par l'article 116, alinéa 2 de la Constitution ».

Le Président affirme ensuite qu'il a pris contact avec le Premier Président de la Cour des comptes. Celui-ci estime qu'il n'appartient pas à la Cour de donner un avis sur l'ensemble des projets, mais il accepte de mettre des experts à la disposition de la commission pour fournir des explications sur les tableaux.

M. Gol ne partage pas les arguments juridiques invoqués par le Président. L'article 116 de la Constitution n'empêche pas d'élargir les missions de la Cour des comptes. Dans les développements d'une proposition de loi confiant à la Cour des comptes la mission de vérifier les estimations de crédits budgétaires (Doc. Chambre n° 300/1, 1981-1982) M. Henrion souligne à ce propos que :

« L'instauration d'un avis obligatoire de la Cour des comptes sur la justesse des estimations budgétaires, ne se heurte à aucun obstacle ni constitutionnel ni légal. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle aboutit un juriste aussi éminent que P. Wigny dans l'examen des conclusions de la Table Ronde et du texte proposé par la Commission de la Chambre de 1965 en vue de modifier l'article 116, alinéa 2, de la Constitution. Suivant ces projets, la Cour des comptes devait non seulement soumettre comme aujourd'hui aux Chambres le compte général de l'Etat mais aussi un compte plus sommaire déposé peu après la clôture de l'exercice, avec ses observations.

ters, mais que son examen se fonde sur des considérations d'opportunité. L'avis de la Cour des comptes ne peut donc être que consultatif. »

— Herhaaldelijk is er sprake van geweest een procedure uit te werken volgens welke het Rekenhof advies moet uitbrengen over de financiële weerslag van een wetsvoorstel of -ontwerp. Er werd voorzien in een reglementswijziging en bovendien werd afgesproken die aangelegenheid te regelen via een wijziging in de Grondwet en de wetten. *A contrario* moet daaruit worden afgeleid dat de huidige teksten zulks niet toestaan.

— Het is juist dat in 1976 een protocol was uitgewerkt tussen de Kamervoorzitter en de Voorzitter van het Rekenhof om het Hof te raadplegen over de financiële weerslag van een ontwerp of een voorstel. Maar dat was, zoals het verslag aangeeft, « in afwachting dat die praktijk door de wetgever of de grondwetgever zou worden geïnstitutionaliseerd ».

De Voorzitter onderstreept eveneens dat de Raad van State in een advies van 15 juni 1987 (Stuk Kamer 815/2, 86/87) over een wetsontwerp tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden, erop wijst dat hij reeds « heeft moeten constateren dat verscheidene wetten het Rekenhof bevoegdheden hadden verleend die niet meer overeenkomen met de bevoegdheden van die instelling zoals die op beperkende wijze omschreven zijn door artikel 116, tweede lid van de Grondwet ».

De Voorzitter bevestigt vervolgens dat hij in contact is getreden met de Eerste Voorzitter van het Rekenhof. Deze is van oordeel dat het Hof niet het recht heeft een advies uit te brengen over de ontwerpen als geheel, maar hij aanvaardt wel deskundigen ter beschikking van de Commissie te stellen om de tabellen toe te lichten.

De heer Gol deelt de juridische argumenten van de Voorzitter niet. Artikel 116 van de Grondwet vormt geen beletsel om de opdrachten van het Rekenhof te verruimen. In de toelichting bij een wetsvoorstel houdende opdracht aan het Rekenhof om de raming van begrotingskredieten te verifiëren (Stuk Kamer 300/1, 1981-1982) onderstreept de heer Henrion dien-aangaande :

« De verplichting om het advies van het Rekenhof in te winnen over de juistheid van de begrotingsramingen stuit niet op grondwettelijke of wettelijke bezwaren. Dat is trouwens ook het besluit waartoe een eminent jurist als P. Wigny komt bij zijn onderzoek van de conclusies van de Ronde-Tafel en van de tekst door de Kamercommissie in 1965 voorgesteld met het oog op de wijziging van artikel 116, tweede lid, van de Grondwet. Volgens die teksten zou het Rekenhof niet alleen de algemene staatsrekening voorleggen aan het Parlement, zoals dat nu gebeurt, maar zou het ook een meer beknopte rekening met opmerkingen indienen kort na de afsluiting van het begrotingsjaar.

» L'auteur considère qu'une loi peut suffir, la Cour étant l'auxiliaire des Chambres (P. Wigny « La troisième révision de la Constitution », Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 311).

» C'est la même opinion qu'a exprimée Ph. Monfils, assistant à la faculté de droit de Liège, dans un article consacré au contrôle parlementaire des dépenses publiques dans le Recueil de jurisprudence du droit administratif.

» Remarquons tout d'abord que la fonction de contrôle financier a toujours été considérée comme une prérogative essentielle du Parlement. Il est évident que prescrire un contrôle est inutile si on ne prévoit pas le mode d'exercice; le fait de prévoir dans la Constitution que les budgets et les comptes devront être approuvés par les Chambres entraîne pour le parlementaire le devoir d'examiner consciencieusement tous les projets de budgets et l'usage qui est fait des deniers publics; peut-il effectuer sa tâche s'il ne possède pas les sources de renseignements indispensables... d'ailleurs, il est unanimement admis que la Cour des comptes est l'auxiliaire du Parlement... les restrictions apportées à la mission de la Cour apparaissent plus jurisprudentielles que réelles... » (RJDA 1964, p. 144). »

Mme Vogels condamne l'attitude de la majorité qui s'oppose à une consultation de la Cour des Comptes.

Le membre estime que l'importance du projet de loi à l'examen, l'absence d'objections juridiques à cette consultation et le fait que la Cour des Comptes est disposée à collaborer sont autant de raisons péremptoires de demander l'avis de cette instance ou de faire appel à son expertise.

M. Van Rompuy estime que c'est à la Commission seule qu'il appartient de juger de l'opportunité de consulter la Cour des Comptes. Personnellement, il estime qu'une telle consultation est superflue et prendrait trop de temps.

M. Verhofstadt conteste ce point de vue. Il faut que la Commission puisse se faire éclairer par l'organe qui est son conseiller financier par excellence.

Finalement, la proposition est rejetée par 16 voix contre 7.

b) Consultation de la Commission nationale du Pacte scolaire

M. De Croo rappelle qu'un siècle de guerre scolaire a précédé la signature, en 1958, d'un Pacte scolaire entre les grandes familles politiques traditionnelles. Comment la paix scolaire sera-t-elle toutefois garantie après l'adoption du projet de loi à l'examen? La paix scolaire n'est-elle pas mise en péril par l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par la

» De auteur meent dat een wet kan volstaan aangezien het Rekenhof zijn medewerking moet verlenen aan het Parlement (P. Wigny, « La troisième révision de la Constitution », Brussel, Bruylant, 1972, blz. 311).

» Dezelfde zienswijze wordt verdedigd door Ph. Monfils, assistent bij de rechtsfaculteit te Luik, in een artikel over de parlementaire controle op de overheidsuitgaven in de « Recueil de jurisprudence du droit administratif ».

» In de eerste plaats wijst hij erop dat het controleren van de overheidsfinanciën altijd beschouwd is als een van de voornaamste prerogatieven van het Parlement. Het is nutteloos die controle te eisen als niet wordt voorzien in middelen om dat te doen. De Grondwet bepaalt dat de begrotingen en de rekeningen moeten worden goedgekeurd door de Kamers, wat betekent dat het tot de plicht van de parlementsleden behoort om grote zorg te besteden aan het onderzoeken van alle ontwerp-begrotingen en van het gebruik dat gemaakt wordt van de openbare geldmiddelen. Kunnen zij zich van die taak kwijten als zij niet beschikken over de onmisbare bronnen van inlichtingen? (...) Er wordt trouwens algemeen aangenomen dat het Rekenhof zijn medewerking moet verlenen aan het Parlement (...). De beperkingen die zijn gesteld aan de taak van het Rekenhof schijnen voort te komen uit de jurisprudentie veeleer dan uit de werkelijkheid (RJDA 1964, blz. 144). »

Mevr. Vogels is het evenmin eens met de afwijzende houding van de meerderheid inzake raadpleging van het Rekenhof.

Het lid meent dat het belang van onderhavig wetsontwerp en het ontbreken van juridische bezwaren tegen de raadpleging en de bereidheid van het Rekenhof tot samenwerking, doorslaggevende argumenten zijn ten gunste van het advies of de expertise van het Rekenhof.

De heer Van Rompuy is van oordeel dat de Commissie autonoom moet beslissen of zij een raadpleging van het Rekenhof opportuun acht. Hijzelf is van oordeel dat zulks overbodig en tijdrovend is.

De heer Verhofstadt betwist deze zienswijze. De Commissie moet zich kunnen laten voorlichten door haar financiële raadgever bij uitstek.

Het voorstel wordt ten slotte verworpen met 16 tegen 7 stemmen.

b) Raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie

De heer De Croo herinnert eraan dat een eeuw schoolstrijd voorafging aan de ondertekening in 1958 van een schoolpact tussen de traditionele politieke families. Hoe zal de schoolvrede echter gewaarborgd worden na de goedkeuring van onderhavig wetsontwerp? Wordt de schoolvrede niet in gevaar gebracht door de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen?

répartition des moyens financiers entre les Communautés conformément aux articles 35 et 36 du projet de financement? L'existence d'un Conseil autonome dans une seule Communauté ne créera-t-elle pas des tensions?

L'intervenant estime qu'il convient de consulter la Commission nationale du Pacte scolaire à ce sujet, à moins que les porte-parole des groupes politiques ne soient en mesure de garantir que le projet de financement à l'examen ne remet pas en question les équilibres fondamentaux en matière d'enseignement. La consultation de la Commission nationale du Pacte scolaire ne doit pas nécessairement entraîner la suspension des travaux de la Commission.

M. Vandenbroucke estime qu'il n'y a aucune raison de consulter la Commission du Pacte scolaire. Les partis politiques qui en font partie sont en effet représentés au sein de la commission parlementaire. En outre, le projet de loi à l'examen ne comporte aucune menace pour la paix scolaire.

Par contre, *M. Beysen* estime lui aussi qu'il conviendrait de consulter la Commission nationale du Pacte scolaire. La répartition des moyens financiers ou l'interprétation de la notion de gratuité de l'enseignement risquent en effet de donner lieu, à l'avenir, à toutes sortes de discussions entre les Communautés.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi de financement ne prévoit pas les moyens nécessaires (1,2 milliard de francs) au financement de l'enseignement germanophone. Le Ministre de l'Education nationale (F) a déjà annoncé qu'il demanderait des crédits supplémentaires pour assurer ce financement.

De telles distorsions entre les Communautés ne risquent-elles pas de compromettre la paix scolaire?

Ne conviendrait-il pas de consulter les spécialistes de la Commission nationale du Pacte scolaire sur les implications du transfert de compétences et de moyens budgétaires considérables en matière d'enseignement?

M. L. Michel demande en outre si la Commission nationale du Pacte scolaire sera maintenue.

M. Anciaux partage les préoccupations des intervenants précédents à propos de la sauvegarde de la paix scolaire et du respect des diverses tendances idéologiques et philosophiques.

Il rappelle toutefois qu'il avait déjà été question, lors de la révision des articles 17 et 59bis de la Constitution, de consulter la Commission nationale du Pacte scolaire. Cette Commission avait d'ailleurs été convoquée à l'époque par le Premier Ministre à la demande des présidents de parti.

Il estime dès lors qu'il est superflu de répéter cette procédure.

M. Breyne ne voit pas davantage de raison de demander l'avis de la Commission nationale du Pacte scolaire. La paix scolaire a en effet trait aux rapports

gen en de verdeling van de financiële middelen tussen de Gemeenschappen conform de artikelen 35 en 36 van het financieringsontwerp? Dreigen er geen spanningen ingevolge het bestaan van een Autonome Raad in één enkele Gemeenschap?

Spreker acht het opportuun dat de Nationale Schoolpactcommissie hieromtrent advies zou uitbrengen, tenzij de woordvoerders van de parlementaire fracties kunnen verzekeren dat het huidig financieringsontwerp de fundamentele evenwichten op onderwijsvlak niet op losse schroeven zet. De raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie hoeft de werkzaamheden van de Commissie niet te schorsen.

De heer Vandenbroucke is van oordeel dat er geen reden bestaat tot raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie. De politieke partijen die deel uitmaken van de Nationale Schoolpactcommissie zijn immers vertegenwoordigd in de schoot van de parlementaire commissie. Bovendien bedreigt onderhavig wetsontwerp de schoolvrede geenszins.

De heer Beysen is daarentegen ook voorstander van de raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie. In de toekomst zijn immers allerlei discussies tussen de Gemeenschappen mogelijk over de verdeling van de financiële middelen of de interpretatie van het begrip kosteloosheid van het onderwijs.

In het huidig financieringsontwerp ontbreken de nodige middelen (1,2 miljard F) voor de financiering van het Duitstalig onderwijs. De Minister van Onderwijs (F) heeft reeds aangekondigd dat hij bijkredieten zal vragen om deze kosten te dekken.

Zullen dergelijke scheeftrekkingen tussen Gemeenschappen de schoolvrede niet bedreigen?

Moeten de specialisten van de Nationale Schoolpactcommissie niet geraadpleegd worden over de implicaties van de drastische overdracht van bevoegdheden en budgettaire massa's inzake onderwijs?

De heer L. Michel wenst daarenboven te vernemen of de Nationale Schoolpactcommissie al dan niet behouden blijft.

De heer Anciaux deelt de bezorgdheid van de vorige sprekers over het behoud van de schoolvrede en de eerbied voor de diverse ideologische en filosofische strekkingen.

Hij herinnert er echter aan dat de raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie reeds ter sprake is gekomen bij de bespreking van de wijziging van de artikelen 17 en 59bis van de Grondwet. De Nationale Schoolpactcommissie werd toen trouwens bijeengeroepen door de Eerste Minister, op verzoek van de partijvoorzitters.

Hij acht het dan ook overbodig deze procedure te herhalen.

De heer Breyne ziet evenmin reden tot advies van de Nationale Schoolpactcommissie. De schoolvrede heeft immers betrekking op de verhoudingen tussen

entre les différents réseaux d'enseignement. Le projet de loi à l'examen ne contient aucune disposition qui influence ou modifie ces rapports.

Le Premier Ministre estime que la demande de consultation de la Commission nationale du Pacte scolaire doit être faite lors de la discussion générale.

La demande de convocation de la Commission nationale du Pacte scolaire peut d'ailleurs être adressée par simple lettre au Premier Ministre.

Le Premier Ministre fait en outre observer que l'adoption du projet de loi à l'examen implique que les garanties constitutionnelles en matière de paix scolaire, prévues à l'article 17 de la Constitution, s'appliqueront (exécution de l'article 59bis, § 6, premier alinéa, de la Constitution).

La proposition de consulter la Commission nationale du Pacte scolaire est finalement rejetée par 19 voix contre 5.

c) Consultation du Conseil supérieur des finances

M. Verhofstadt estime qu'il serait utile que le Conseil supérieur des finances se prononce sur l'incidence que le projet de financement aura sur l'évolution des finances publiques, tant dans la phase transitoire que dans la phase définitive.

Le Conseil supérieur adresse en effet, chaque année, des recommandations au Ministre des Finances, au Gouvernement ou au Parlement au sujet de la politique financière ou de l'impact financier de certains projets de loi.

L'avis de cette institution indépendante, hautement qualifiée, permettrait en outre d'arbitrer de manière objective les nombreuses controverses qui vont probablement surgir entre la majorité et l'opposition au cours de l'examen de ce projet.

Cette proposition est finalement rejetée par 16 voix contre 7.

d) Consultation de la Banque nationale

M. Verhofstadt précise que cette consultation vise tout d'abord à obtenir un avis sur l'influence du système de financement proposé sur l'évolution des finances publiques. A cet effet, la Banque nationale pourrait actualiser, à la lumière du projet à l'examen, une note interne récente, rédigée par son service d'études sur la base de l'annexe technique jointe à l'accord de gouvernement (il convient de signaler que cette note n'a pas été approuvée par le Conseil d'administration de la BNB).

Cette consultation paraît souhaitable, non seulement en raison de l'absence de réponses concrètes du Gouvernement en la matière, mais également parce qu'il ressortait de la note précitée que dans tous les scénarios possibles, la réforme de l'Etat envisagée s'avérerait préjudiciable aux finances publiques.

La Banque nationale pourrait par ailleurs, en tant qu'autorité monétaire par excellence, vérifier également si l'union économique et monétaire est suffisam-

de les différentes onderwijsnetten. In onderhavig wetsontwerp zijn geen bepalingen vervat die deze verhoudingen beïnvloeden of wijzigen.

De Eerste Minister is van oordeel dat de vraag tot raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie moet worden gesteld tijdens de algemene bespreking.

Een verzoek tot bijeenroeping van de Nationale Schoolpactcommissie kan overigens bij gewone brief tot de Eerste Minister worden gericht.

De Eerste Minister wijst er voorts op dat de goedkeuring van onderhavig wetsontwerp tot gevolg zal hebben dat de grondwettelijke waarborgen inzake de schoolvrede, vervat in artikel 17 van de Grondwet, in werking treden (uitvoering van artikel 59bis, § 6, eerste lid van de Grondwet).

Het voorstel tot de raadpleging van de Nationale Schoolpactcommissie wordt tenslotte met 19 tegen 5 stemmen verworpen.

c) Raadpleging van de Hoge Raad van Financiën

De heer Verhofstadt acht het aangewezen dat de Hoge Raad voor Financiën zich zou uitspreken over de gevolgen van het financieringsontwerp voor de evolutie van de openbare financiën, zowel tijdens de overgangsfase als in de definitieve fase.

De Hoge Raad richt immers jaarlijkse aanbevelingen tot de Minister van Financiën, de Regering of het Parlement, betreffende het financieel beleid of de financiële weerslag van bepaalde wetsontwerpen.

Het advies van deze onafhankelijke, hooggekwalificeerde instelling maakt daarenboven een objectieve arbitrage mogelijk inzake de talrijke betwistingen die tussen meerderheid en oppositie vermoedelijk zullen rijzen bij de behandeling van onderhavig ontwerp.

Het voorstel wordt tenslotte met 16 tegen 7 stemmen verworpen.

d) Raadpleging van de Nationale Bank

Volgens *de heer Verhofstadt* beoogt deze raadpleging vooreerst een advies over de invloed van het voorgestelde financieringssysteem op de evolutie van de openbare financiën. Daartoe zou de Nationale Bank een recente interne nota van haar studiedienst, gesteund op de technische bijlage aan het regeerakkoord, kunnen actualiseren in het licht van het huidige financieringsontwerp. (Er zij op gewezen dat genoemde nota niet werd goedgekeurd door de Raad van Bestuur van de NBB.)

Dit lijkt niet alleen wenselijk, gelet op het gebrek aan concrete antwoorden van de Regering terzake, doch tevens omdat voormelde nota tot de conclusie kwam dat de geplande staatshervorming in alle mogelijke scenario's negatief uitvalt voor de openbare financiën.

Voorts zou de Nationale Bank, als monetaire autoriteit bij uitstek, eveneens kunnen nagaan of de economische en monetaire unie voldoende wordt gevrij-

ment garantie par les dispositions du projet à l'examen.

La proposition de consulter la Banque nationale sur ces deux points est rejetée par 16 voix contre 7.

e) Consultation d'experts externes

M. Denys estime qu'il serait opportun de recueillir l'avis du professeur Van de Velde (UFSAL), des économistes de Louvain, ainsi que du « VEV » (Vlaams Economisch Verbond), qui ont tous évalué les implications financières pour la Flandre du mécanisme de solidarité instauré par le projet. Il faut que les experts de l'autre groupe linguistique puissent eux aussi faire connaître leur avis. L'audition de ces spécialistes permettra d'ouvrir davantage le débat.

M. Van Rompuy s'oppose à toute consultation d'experts externes. La Commission doit prendre ses responsabilités et s'acquitter de la mission qui est la sienne. Il est d'ailleurs loisible aux parlementaires de consulter de leur propre initiative des experts ou des études.

M. Ducarme estime que pour la qualité des travaux, la commission devrait pouvoir bénéficier de l'avis de différentes institutions ou d'experts. Ces avis feraient dès lors partie des travaux préparatoires. Le membre voudrait connaître la position du Gouvernement sur cette question.

Le Premier Ministre répond que ces questions relèvent de la discussion générale qui sera alimentée par des tableaux chiffrés. Le Ministre des Finances donnera en outre des explications sur les conséquences financières du projet.

La demande de consultation d'experts est rejetée par 16 voix contre 7.

f) Consultation du Conseil national du Travail

M. Ducarme demande la consultation de Conseil national du Travail sur les articles 32 et 72 du projet relatifs aux programmes de remise au travail des chômeurs.

Le Conseil national du Travail peut émettre des avis d'initiative ou à la demande des chambres législatives.

Cette demande de consultation est rejetée par 14 voix contre 6.

g) Consultation du Conseil central de l'Economie

M. Kubla demande que la commission consulte le Conseil central de l'Economie sur les aspects économiques du projet de loi, sans pour autant suspendre les travaux. Le Conseil central de l'Economie peut, en effet, émettre des avis soit à la demande du Premier

waard door de bepalingen van onderhavig wetsontwerp.

Het voorstel tot deze tweevoudige raadpleging van de Nationale Bank wordt verworpen met 16 tegen 7 stemmen.

e) Raadpleging van externe deskundigen

De heer Denys acht het aangewezen om het advies in te winnen van Prof. Van de Velde (UFSAL), de Leuvense economen en het VEV, die allen berekeningen hebben gemaakt over de financiële gevolgen voor Vlaanderen van het solidariteitsmechanisme vervat in onderhavig wetsontwerp. Ook deskundigen van de andere taalgroep moeten terzake hun bijdrage kunnen leveren. Dit zal de openheid van dit belangrijk debat bevorderen.

De heer Van Rompuy verzet zich tegen elke raadpleging van externe deskundigen. De Commissie moet zelf haar verantwoordelijkheid opnemen en het parlementair werk verrichten. Desgevallend kunnen parlementsleden op eigen initiatief deskundigen of bestaande studies raadplegen.

De heer Ducarme meent dat de Commissie de kwaliteit van haar werk zou kunnen verbeteren door het advies in te winnen van diverse instellingen of experten. Genoemde adviezen zouden dan deel uitmaken van de voorbereidende werkzaamheden. Het lid wenst te weten welk standpunt de Regering ter zake inneemt.

De Eerste Minister antwoordt dat die vragen thuis horen in de algemene bespreking die zal slaan op tabellen met cijfers. De Minister van Financiën zal bovendien uitleg verschaffen over de financiële gevolgen van het ontwerp.

Het verzoek om het advies van deskundigen in te winnen wordt verworpen met 16 tegen 7 stemmen.

f) Raadpleging van de Nationale Arbeidsraad

De heer Ducarme vraagt dat over de artikelen 32 en 72 van het ontwerp met betrekking tot de wedertewerkstelling van werklozen het advies van de Nationale Arbeidsraad wordt ingewonnen.

Deze Raad kan immers op eigen initiatief of op verzoek van de Wetgevende Kamers adviezen uitbrengen.

Het verzoek om het advies van de Nationale Arbeidsraad in te winnen, wordt verworpen met 14 tegen 6 stemmen.

g) Raadpleging van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

De heer Kubla vraagt dat de Commissie de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zou raadplegen over de economische aspecten van het wetsontwerp, zonder daarom de werkzaamheden van de Commissie te schorsen. Genoemde Raad kan immers, ofwel op ver-

Ministre ou des Chambres législatives, soit d'initiative.

Lors de la discussion du projet de loi devenu la loi du 8 août 1988, le Gouvernement a déclaré qu'il voulait attribuer des compétences économiques plus larges aux Communautés et aux Régions dans le respect de l'union économique et monétaire. Dans le projet de loi à l'examen, des garanties sont instaurées pour ne pas porter atteinte à l'union économique et monétaire, mais seront-elles suffisantes ? La loi ne pourrait-elle pas dépasser son but si les politiques économiques des Régions étaient trop divergentes ?

M. De Croo appuie la demande de *M. Kubla*. Il regrette que des organismes sectoriels et techniques ne soient pas consultés. Il ajoute que l'opinion publique n'a pas encore pu être informée, ni se prononcer sur les projets de réforme de l'Etat alors qu'ils se basent sur la révision constitutionnelle de juillet 1988 et que la procédure de révision constitutionnelle doit permettre à la population de s'exprimer.

La demande de consultation du Conseil central de l'Economie est rejetée par 13 voix contre 5.

h) Consultation du Comité général de Consultation syndicale

M. Ducarme demande si, en raison du fait que le projet de loi prévoit le transfert de 200 000 fonctionnaires, le Comité général de Consultation syndicale a été consulté. S'il n'en a pas été ainsi, *M. Ducarme* demande qu'un avis lui soit demandé.

Le Premier Ministre répond qu'il existe deux comités : le comité A et le comité B.

Il y aura ultérieurement une négociation avec le Comité B sur les arrêtés d'exécution à prendre pour réaliser le transfert de personnel.

Quant au comité A, dans les contacts officiels qui ont eu lieu pour parvenir à une convention intersectorielle, les représentants syndicaux ont souligné la difficulté d'arriver à une convention en raison du transfert ultérieur d'un nombre important de fonctionnaires. Un amendement à la loi programme a dès lors été déposé par le Gouvernement pour arriver à une convention intersectorielle après le transfert.

M. Ducarme et M. Gol font observer que la loi de 19 décembre 1974 modifiée par la loi du 19 juillet 1983 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'a pas été respectée, puisqu'en son article 2, § 2, elle impose la consultation syndicale avant le dépôt de tout projet de loi relatif au statut des agents de l'Etat.

zoek van de Eerste Minister of de Wetgevende Kamers, ofwel op eigen initiatief, adviezen uitbrengen.

Bij de bespreking van het wetsontwerp dat de wet van 8 augustus 1988 is geworden, heeft de Regering verklaard dat zij de Gemeenschappen en de Gewesten ruimere economische bevoegdheden wil toekennen, met inachtneming van de economische en monetaire unie. In het voorliggende wetsontwerp zijn waarborgen opgenomen om die economische en monetaire unie niet in het gedrang te brengen. Maar zullen die waarborgen wel volstaan ? Zou de wet haar doel niet voorbijschieten, mocht in de diverse gewesten een al te uiteenlopend beleid worden gevoerd ?

De heer De Croo steunt het verzoek van de heer Kubla en betreurt dat geen adviezen ingewonnen worden bij de sectorale en technische instellingen. Hij voegt eraan toe dat de openbare opinie nog niet werd voorgelicht en zich niet heeft kunnen uitspreken over de ontwerpen betreffende de hervorming van de Staat, niettegenstaande deze ontwerpen steunen op de grondwetsherziening van juli 1988 en de procedure met betrekking tot de herziening van de Grondwet het de bevolking mogelijk moet maken zijn standpunt te laten kennen.

Het verzoek om het advies in te winnen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven wordt verworpen met 13 tegen 5 stemmen.

h) Raadpleging van de Algemene Syndicale Raad van Advies

De heer Ducarme vraagt of, gelet op het feit dat het wetsontwerp in de overdracht van 200 000 ambtenaren voorziet, de Algemene Syndicale Raad van Advies werd geraadpleegd. Mocht dat niet zo zijn, dan vraagt de heer Ducarme dat die Raad alsnog om advies zou worden verzocht.

De Eerste Minister antwoordt dat in de Raad twee comités bestaan, het A-comité en het B-comité.

Later zal overleg worden gepleegd met het B-comité over de uitvoeringsbesluiten die de overheveling van personeel tot stand moeten brengen.

In de officiële contacten met het A-comité om een intersectorale overeenkomst tot stand te brengen, hebben de vakbondsvertegenwoordigers erop gewezen dat moeilijk een overeenkomst kon worden bereikt, gelet op de latere overheveling van een aanzienlijk aantal ambtenaren. Derhalve heeft de Regering op de programmawet een amendement voorgesteld om na die overheveling tot een intersectorale overeenkomst te komen.

De heren Ducarme en Gol merken op dat de wet van 19 december 1974, tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1983, niet in acht werd genomen, aangezien haar artikel 2, § 2, onderhandelingen met de vakbondsorganisaties oplegt alvorens een wetsontwerp betreffende het statuut van de overheidsambtenaren wordt ingediend.

Le Premier Ministre souligne qu'en vertu de l'article 88, § 2, de la loi du 8 août 1980, le transfert de personnel s'opère par arrêté royal. C'est dès lors avant de prendre les arrêtés d'exécution que la consultation syndicale devra avoir lieu.

M. Gol estime qu'il est inexact de soutenir que le projet de loi ne concerne pas le statut des agents de l'Etat. En effet, en son article 74, il stipule que les dispositions de l'arrêté royal du 30 juin 1982 restent d'application tant que le Roi ne les aura pas modifiées.

Le Premier Ministre souligne que l'article 74 ne fait que maintenir provisoirement les arrêtés d'exécution de 1982 sur lesquels les syndicats avaient été consultés.

M. Gol estime que si le projet de loi ne contenait pas cet article 74, les arrêtés d'exécution de 1982 seraient abrogés. Le projet de loi contient par conséquent une disposition sur le statut des agents de l'Etat. En vertu de l'article 2, § 2, de la loi de 1974, les organisations syndicales auraient dû être consultées. Pour réparer cette erreur, il demande à la commission de procéder à cette consultation.

Cette demande est rejetée par 15 voix contre 7.

i) *Consultation des Exécutifs et du Comité de concertation*

M. Denys estime qu'il est inacceptable que les Exécutifs ne soient pas directement associés à l'exécution de cette réforme de l'Etat. Le Gouvernement national refuse également toute concertation avec les Exécutifs au sein du Comité de concertation.

Il est urgent de demander l'avis de tous les Exécutifs sur l'importance et l'évolution des moyens transférés.

M. Ducarme se range à cette proposition. Il rappelle à cet égard que le président de l'Exécutif régional wallon a déclaré, en juin 1988, que le Comité de concertation organiserait des réunions pour préparer cette réforme de l'Etat.

L'intervenant demande combien de réunions de concertation ont été organisées à cet effet et quels sont les avis qui ont été émis à cette occasion.

Le Premier Ministre répond que le pouvoir central est seul responsable de l'élaboration des mécanismes de financement qui sous-tendent la réforme de l'Etat. Dans tous les systèmes fédéraux, cette responsabilité incombe à la fédération.

Après le vote du projet de loi à l'examen, les Exécutifs seront associés au transfert des masses budgétaires fixées et à l'élaboration d'accords de coopération. Une réunion du Comité de concertation est d'ailleurs prévue à cet effet le 20 décembre 1988.

Il estime dès lors qu'il n'est pas opportun de demander l'avis des Exécutifs.

De Eerste Minister beklemtoont dat de overheveling van personeel krachtens artikel 88, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 bij koninklijk besluit geschiedt. Het overleg met de vakorganisaties moet bijgevolg plaatshebben vooraleer de uitvoeringsbesluiten worden uitgevaardigd.

Volgens *de heer Gol* is het onjuist te beweren dat het wetsontwerp geen betrekking heeft op het statuut van de rijksambtenaren. In artikel 74 wordt namelijk bepaald dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 juni 1982 van toepassing blijven zolang ze niet door de Koning zijn gewijzigd.

De Eerste Minister wijst erop dat artikel 74 alleen maar voorlopig de uitvoeringsbesluiten van 1982 behoudt. Over die besluiten werden de vakbonden geraadpleegd.

Zonder dat artikel 74 zouden, volgens *de heer Gol*, de uitvoeringsbesluiten van 1982 worden opgeheven. Het wetsontwerp bevat bijgevolg een bepaling over het statuut van de rijksambtenaren. Krachtens artikel 2, § 2, van de wet van 1974 hadden de vakorganisaties dus moeten worden geraadpleegd. Om dat euvel te herstellen, vraagt hij dat de Commissie alsnog dat advies zou inwinnen.

Zijn verzoek wordt met 15 tegen 7 stemmen verworpen.

i) *Raadpleging van de Executieven en het Overlegcomité*

De heer Denys acht het onaanvaardbaar dat de Executieven niet rechtstreeks worden betrokken bij de uitvoering van deze staatshervorming. Ook in de schoot van het Overlegcomité weigert de nationale regering elk overleg met de Executieven.

Het advies van alle Executieven betreffende de omvang en de evolutie van de overgedragen middelen moet dringend worden ingewonnen.

De heer Ducarme treedt dit voorstel bij. Hij verwijst terzake naar de verklaring van de Voorzitter van de Waalse Gewestexecutieve (juni 1988) volgens welke het Overlegcomité vergaderingen zou organiseren om deze staatshervorming voor te bereiden.

Spreekster wenst te vernemen hoeveel overlegvergaderingen er in dat verband worden gehouden en welke adviezen werden uitgebracht.

De Eerste Minister antwoordt dat de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de financieringsmechanismen voor de staatshervorming uitsluitend bij de centrale overheid berust. In alle federale systemen ligt deze verantwoordelijkheid bij de Bond.

De Executieven zullen na de goedkeuring van onderhavig wetsontwerp worden betrokken bij de overdracht van de vastgelegde budgettaire massa's en bij de uitwerking van samenwerkingsakkoorden. Daartoe is trouwens een vergadering van het Overlegcomité gepland op 20 december 1988.

Hij acht het advies van de Executieven dan ook niet opportuun.

M. Denys estime que ce point de vue est tout à fait contraire à l'autonomie des Communautés et Régions et aux principes de la loyauté et de la coopération fédérales.

M. Gol estime que le projet de loi à l'examen aurait dû être examiné au sein du Comité de concertation. En 1984, les Exécutifs ont été consultés, par le biais du Comité de concertation, à propos du projet de loi relatif aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux (Doc. n° 834/1, 1983-1984).

A présent que la loi du 16 mars 1984 est modifiée et que les articles 1^{er} à 15 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles sont abrogés, il s'impose a fortiori d'associer le Comité de concertation à l'examen du projet de financement.

L'intervenant demande également si l'Exécutif régional wallon n'a pas demandé au Gouvernement à être associé aux négociations portant sur la fixation et la répartition des masses budgétaires visées par le projet à l'examen.

Le Premier Ministre réplique que seul le président de l'Exécutif flamand a pris une telle initiative au sein du Comité de concertation.

Le Gouvernement a répondu qu'il y aura concertation entre l'autorité nationale et les Exécutifs après le vote du projet à l'examen.

Les propositions de consultation des Exécutifs et du Comité de concertation sont rejetées par 14 voix contre 7.

j) *Consultation de l'Union des villes et communes*

M. Denys rappelle que l'accord de gouvernement prévoyait qu'il serait tenu compte, lors de l'attribution de compétences aux Communautés et Régions, de la possibilité de renforcer la décentralisation en faveur du pouvoir communal.

Le Gouvernement a manifestement oublié cette promesse lors de l'élaboration du projet de loi à l'examen. L'intervenant craint que le centralisme belge ne soit remplacé par un centralisme flamand.

Etant donné qu'un nouveau mode de calcul est en outre envisagé pour la dotation au Fonds des communes, *M. Denys* propose de consulter l'Union des villes et communes.

M. Ducarme se rallie à cette proposition et ajoute que l'Union des villes et communes a déjà réagi et a écrit à plusieurs parlementaires et mandataires communaux pour les informer des conséquences des dispositions en projet.

Il lui paraît dès lors nécessaire de consulter l'Union des villes et communes.

Volgens de heer *Denys* druist dit standpunt volledig in tegen de vooropgestelde autonomie van Gemeenschappen en Gewesten en tegen de geest van federale loyaliteit en samenwerking.

De heer *Gol* is van oordeel dat onderhavig wetsontwerp in de schoot van het Overlegcomité diende aan bod te komen. In 1984 werden de Executieven via het Overlegcomité geraadpleegd over het wetsontwerp betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en Gewesten en de nationale economische sectoren (Stuk n° 834/1, 1983-1984).

Indien de wet van 16 maart 1984 thans wordt gewijzigd en de artikelen 1 tot 15 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden opgeheven, lijkt het a fortiori opportuun om het Overlegcomité te betrekken bij onderhavig financieringsontwerp.

Spreker wenst ook te vernemen of de regering niet gevat werd door een verzoek van de Waalse Gewest-executieve om te worden betrokken bij de vastlegging en verdeling van de budgettaire massa's in onderhavig wetsontwerp.

De Eerste Minister repliceert dat een dergelijk initiatief alleen door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve werd genomen in de schoot van het Overlegcomité.

De Regering heeft geantwoord dat een overleg tussen de nationale overheid en de Executieven zal plaatsgrijpen na de goedkeuring van onderhavig wetsontwerp.

De voorstellen tot raadpleging van de Executieven en het Overlegcomité worden met 14 tegen 7 stemmen verworpen.

j) *Raadpleging van de Vereniging van Steden en Gemeenten*

De heer *Denys* herinnert aan de bepaling in het Regeerakkoord dat bij de toewijzing van bevoegdheden aan de Gemeenschappen en Gewesten rekening zou worden gehouden met de mogelijkheid om de decentralisatie ten voordele van de gemeentelijke overheid te versterken.

Bij het opstellen van het onderhavige wetsontwerp heeft de Regering daaraan blijkbaar geen aandacht geschonken. Spreker vreest dat het Belgische centralisme door een Vlaams centralisme zal worden vervangen.

Aangezien daarenboven een nieuwe berekeningswijze voor de dotatie aan het Gemeentefonds wordt overwogen, stelt de heer *Denys* voor het advies in te winnen van de Vereniging van Steden en Gemeenten.

De heer *Ducarme* is het daarmee eens en voegt eraan toe dat de Vereniging van Steden en Gemeenten al heeft gereageerd en brieven heeft gericht tot de parlementsleden en gemeentelijke mandatarissen, om te wijzen op de gevolgen van de voorgestelde regeling.

Derhalve lijkt het noodzakelijk het advies van deze vereniging in te winnen.

La proposition de MM. Denys et Ducarme est rejetée par 13 voix contre 4..

k) Consultation du Conseil supérieur de l'audiovisuel et du « Mediaraad »

M. Denys fait observer que le produit de la redevance radio-télévision n'est pas transféré intégralement, mais seulement à concurrence de 57 %, ce qui lui paraît inconciliable avec la proposition formulée au Vlaamse Raad par le CVP, le SP et la VU d'octroyer 65 % de la redevance radio-télévision à titre de dotation à la BRT. Il estime qu'il faut par conséquent demander l'avis du « Mediaraad ».

M. Ducarme estime quant à lui qu'il faut également demander l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ce problème doit également être examiné dans le contexte européen. De quelle façon les négociations se dérouleront-elles au niveau européen ?

Le Premier Ministre répond qu'il fournira des explications à ce propos au cours de la discussion générale.

La demande d'avis est ensuite retirée.

l) Consultation du Service de la coordination fiscale du ministère des Finances

M. Verhofstadt fait observer qu'aucune demande d'avis n'a été adressée au Service de la coordination fiscale du ministère des Finances, alors que ce service pouvait pourtant être chargé de la coordination des dispositions légales et réglementaires en matière fiscale et des mesures générales d'application. Le Conseil d'Etat estime dans son avis (Doc. n° 635/1, 1988, p.56) que les difficultés d'interprétation ou d'application du projet ne peuvent être sous-estimées et doivent être résolues afin de ne pas compromettre la sécurité juridique des contribuables. C'est pourquoi il faut demander l'avis de ce service au sujet des règles de perception des différents impôts visés dans le projet.

M. L. Michel appuie cette demande, et déplore que les membres de la majorité rejettent systématiquement toute demande d'avis.

La demande de MM. Verhofstadt et L. Michel est rejetée par 15 voix contre 7.

m) Consultation du Conseil national de la politique scientifique

M. Ducarme souligne que la qualité de la recherche scientifique doit être maintenue après la réforme de l'Etat. Il demande pourquoi le Gouvernement n'a pas soumis le projet à l'examen au Conseil national de la politique scientifique. L'intervenant fait observer que, par le passé, le Conseil a déjà préconisé une délimitation précise des compétences.

M. Ducarme constate ensuite que la majorité pratique l'obstruction en refusant de prendre en considération aucune demande de consultation. Une atti-

Het voorstel van de heren Denys en Ducarme wordt verworpen met 13 tegen 4 stemmen.

k) Raadpleging van de Mediaraad en de « Conseil Supérieur de l'audiovisuel »

De heer Denys merkt op dat de opbrengst van het kijk- en luistergeld niet integraal, maar slechts ten belope van 57 % wordt overgeheveld. Dit staat volgens hem haaks op het door de CVP-SP-VU in de Vlaamse Raad geformuleerde voorstel om 65 % van het kijk- en luistergeld als dotatie aan de BRT toe te kennen. Hij is van oordeel dat het advies van de Mediaraad moet worden ingewonnen.

De heer Ducarme meent dat ook de « Conseil supérieur de l'audiovisuel » om advies moet worden verzocht. Dit probleem moet tevens in de Europese context worden onderzocht. Op welke wijze zullen de onderhandelingen op Europees niveau verlopen?

De Eerste Minister antwoordt dat hij tijdens de algemene bespreking terzake uitleg zal verstrekken.

De vraag om advies wordt vervolgens ingetrokken.

l) Raadpleging van de Dienst van de Fiscale Coördinatie van het Ministerie van Financiën

De heer Verhofstadt merkt op dat de dienst van de fiscale coördinatie van het Ministerie van Financiën niet om advies werd verzocht. Die dienst kon nochtans worden belast met de coördinatie van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake fiscaliteit en van de algemene toepassingsmaatregelen. In zijn advies (zie stuk 635/1, blz. 56) stelt de Raad van State dat de uitleggings- of toepassingsmoeilijkheden van onderhavig ontwerp niet mogen worden onderschat en moeten worden opgelost, ten einde te vermijden dat de rechtszekerheid van de belastingplichtigen in het gedrang zou komen. Derhalve moet aan deze dienst advies worden gevraagd over de reglementering voor de inning van de verschillende in het ontwerp vermelde belastingen.

De heer L. Michel sluit zich aan bij dit verzoek. Hij betreurt dat de leden van de meerderheid systematisch elk verzoek om advies verwerpen.

De vraag van de heren Verhofstadt en L. Michel wordt verworpen met 15 tegen 7 stemmen.

m) Raadpleging van de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid

De heer Ducarme wijst op de noodzaak van een degelijk wetenschappelijk onderzoek, ook na de staats-hervorming. Hij vraagt zich af waarom de Regering onderhavig ontwerp niet heeft voorgelegd aan de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid. Spreker stipt aan dat deze Raad in het verleden al heeft gepleit voor een duidelijke bevoegdheidsafbakening.

De heer Ducarme stelt voorts vast dat er obstructie wordt gevoerd door de meerderheid, die geen enkele vraag om advies in overweging wil nemen. Een meer

tude plus souple aurait certainement accéléré le déroulement des travaux.

M. Verhofstadt estime également que le Conseil national de la recherche scientifique doit être consulté au sujet du morcellement proposé des compétences en matière de recherche scientifique. Il estime qu'il est indispensable de connaître l'avis des milieux universitaires, des syndicats et des employeurs représentés au sein du Conseil.

La demande de MM. Ducarme et Verhofstadt est rejetée par 14 voix contre 5.

n) Consultation du Bureau du plan

M. Vermeiren fait observer que la préparation de lois organiques prend généralement plusieurs mois et que divers avis sont demandés avant que le projet soit déposé au Parlement. Par contre, lorsqu'il s'agit de projets fondamentaux comme le projet de loi portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre (Doc. n° 597, 88/89) ou le projet à l'examen, ceux-ci sont préparés et examinés au pas de charge. C'est inadmissible.

Il rappelle ensuite que par le passé, les socialistes ont toujours insisté pour que l'on demande l'avis du Bureau du Plan à propos de projets ayant une incidence financière. Il estime que cet avis est indispensable en ce qui concerne le projet à l'examen.

M. Ducarme appuie cette proposition, d'autant que le Bureau du Plan a rédigé des avis et des recommandations concernant ce problème à la demande du Conseil régional wallon.

La proposition de MM. Vermeiren et Ducarme est rejetée par 14 voix contre 5.

o) Consultation de la Commission bancaire

M. Verhofstadt souhaite connaître l'avis de la Commission bancaire sur la possibilité octroyée aux Communautés et aux Régions de contracter des emprunts (article 46 du projet). En plus des emprunts pouvant être contractés par le pouvoir national, les Communautés et les Régions auront la possibilité de contracter des emprunts publics et privés. Contrairement aux déclarations antérieures du Gouvernement, l'article 46 ne prévoit aucun plafond d'emprunt.

Le projet prévoit seulement que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d'emprunt d'une Communauté ou d'une Région.

L'intervenant craint que cette réglementation ne se traduise par un recours exagéré aux emprunts. Il estime que le pouvoir national ne sera pas en mesure

soepele houding zou de werkzaamheden zeker hebben bespoedigd.

De heer Verhofstadt is eveneens van mening dat de voorgestelde verkaveling van bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek voor advies aan de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid moet worden voorgelegd. Het is zijn inziens noodzakelijk de mening te kennen van de in de Raad vertegenwoordigde universitaire milieus, vakbonden en werkgevers.

De vraag van de heren Ducarme en Verhofstadt wordt verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

n) Raadpleging van het Planbureau

De heer Vermeiren merkt op dat voor de voorbereiding van organieke wetten doorgaans maanden wordt uitgetrokken en dat daarbij allerlei adviezen worden ingewonnen vooraleer het ontwerp aan het Parlement wordt voorgelegd. Voor uiterst belangrijke wetsontwerpen, zoals het wetsontwerp houdende hervorming van de inkomstenbelasting en wijziging van de met het zegel gelijkgestelde taksen (Stuk Kamer n° 597) en onderhavig wetsontwerp, dient de voorbereiding en de bespreking nu nochtans binnen de kortste termijn te gebeuren. Dit is onaanvaardbaar.

Hij herinnert er voorts aan dat de socialistische fracties in het verleden steeds hebben gepleit voor het inwinnen van het advies van het Planbureau voor ontwerpen met een financiële repercussie. Zijn inziens is dit advies onontbeerlijk voor onderhavig wetsontwerp.

De heer Ducarme steunt dit voorstel, temeer daar het Planbureau op verzoek van de Waalse Gewestraad adviezen en aanbevelingen met betrekking tot deze problematiek heeft opgesteld.

Het voorstel van de heren Vermeiren en Ducarme wordt verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

o) Raadpleging van de Bankcommissie

De heer Verhofstadt wenst het advies van de Bankcommissie over de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en Gewesten om leningen aan te gaan (artikel 46 van het ontwerp).

Naast de leningen die kunnen aangegaan worden door de nationale overheid, wordt aan de Gemeenschappen en de Gewesten de kans geboden om openbare en privéleningen af te sluiten.

In artikel 46 wordt — in tegenstelling tot vroegere verklaringen van de Regering — geen leningplafond vermeld. Het ontwerp bepaalt alleen dat de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, voor een periode van ten hoogste twee jaar de leningmogelijkheid van een Gemeenschap of een Gewest kan beperken.

Spreker vreest dat deze regeling tot een overmatig beroep op leningen zou kunnen leiden. De nationale overheid zal volgens hem niet in staat zijn een beper-

d'imposer une limitation. Il convient dès lors de consulter la commission bancaire à ce sujet.

M. L. Michel partage ce point de vue et souligne que l'absence d'un plafond d'emprunt peut mettre l'union économique et monétaire en péril. La limitation éventuelle de la capacité d'emprunt par le pouvoir national fera toujours partie d'un compromis politique et n'offre pas les garanties suffisantes.

La proposition de MM. Verhofstadt et L. Michel est rejetée par 15 voix contre 5.

p) Consultation du Secrétariat permanent de recrutement

M. L. Michel propose de consulter le Secrétariat permanent de recrutement sur le transfert de personnel aux Communautés et aux Régions. L'intervenant se demande quelles seront les compétences de cet organisme en matière de recrutement de personnel pour les organismes régionaux et communautaires.

La proposition de M. L. Michel est rejetée par 15 voix contre 6.

5. Calendrier

MM. Beysen et Denys s'interrogent sur le calendrier des réunions. Ils estiment inacceptable que la commission se réunisse la semaine du 12 décembre, étant donné qu'elle est réservée aux conseils.

S'il est admis qu'une commission de la Chambre se réunisse pendant la semaine des conseils, cela ne peut valoir pour la discussion d'un projet aussi important que le financement des Communautés et des Régions, qui a lieu en réunion publique de commission.

Les deux membres soulignent d'ailleurs que le Conseil flamand a à son ordre du jour un projet de décret fondamental, à savoir la création du conseil autonome de l'Enseignement.

MM. Simons et Ducarme marquent leur accord sur cette préoccupation. Le calendrier de répartition entre les deux Chambres et les Conseils doit être respecté, cela d'autant plus qu'il n'est pas indispensable de voter ce projet avant le 1^{er} janvier 1989.

M. Ducarme précise d'ailleurs que le conseil régional wallon aura à son ordre du jour la discussion des budgets pour 1989.

M. Clerfayt estime que le fait de réunir la Commission des Réformes Institutionnelles en même temps que les Conseils est totalement contraire à la philosophie du projet, qui consiste à mettre en place un véritable fédéralisme.

M. Gol constate la seule volonté de la majorité de vouloir faire voter ce projet de loi avant le 1^{er} janvier

king op te leggen. Het is derhalve aangewezen het advies van de Bankcommissie in te winnen.

De heer L. Michel is het daarmee eens en wijst erop dat het ontbreken van een leningplafond de economische en monetaire unie in gevaar kan brengen. Het al dan niet beperken van de leningmogelijkheid door de nationale overheid zal steeds deel uitmaken van een politiek compromis en biedt onvoldoende waarborgen.

Het voorstel van de heren Verhofstadt en L. Michel wordt verworpen met 15 tegen 5 stemmen.

p) Raadpleging van het Vast Wervingssecretariaat

De heer L. Michel stelt voor dat het Vast Wervingssecretariaat om een advies te verzoeken betreffende de overheveling van personeelsleden naar de Gemeenschappen en de Gewesten. Spreker vraagt zich af over welke bevoegdheden deze instelling zal beschikken inzake de werving van personeelsleden voor de gewestelijke en gemeenschapsinstellingen.

Het voorstel van de heer L. Michel wordt verworpen met 15 tegen 6 stemmen.

5. Tijdschema

De heren Beysen en Denys hebben vragen bij het tijdschema van de vergaderingen. Ze vinden het onaanvaardbaar dat de commissie de week van 12 december samenkomt, omdat die week uitsluitend aan de Raden was toegewezen. Hoewel het in het algemeen aanvaardbaar wordt geacht dat een Kamercommissie bijeenkomt tijdens een week die voor de Raden is bestemd, geldt zulks zeker niet voor de bespreking — in openbare commissievergadering — van een dermate belangrijk ontwerp als de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.

Voornoemde twee leden beklemtonen bovendien dat een erg belangrijk ontwerp van decreet op de agenda van de Vlaamse Raad staat, met name de oprichting van een Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

De heren Simons en Ducarme zijn dezelfde mening toegedaan. Het schema voor de verdeling van de vergadertijd tussen beide Kamers en de Raden moet worden in acht genomen, temeer daar dit ontwerp niet noodzakelijk vóór 1 januari hoeft te worden goedgekeurd.

De heer Ducarme voegt daaraan toe dat de bespreking van de begroting van 1989 op de agenda van de Waalse Gewestraad staat.

De heer Clerfayt is van oordeel dat het volkomen indruist tegen de geest van het ontwerp om de Commissie voor de Institutionele Hervormingen op hetzelfde ogenblik als de Raden te laten vergaderen. Het ontwerp wil immers een echt federalisme invoeren.

De heer Gol constateert dat de meerderheid het voorliggende wetsontwerp te allen prijze vóór 1 janu-

1989, alors qu'il requiert en raison de son objet — le transfert d'un tiers du budget de l'Etat — un débat approfondi.

Le Président souligne que jusqu'à présent le calendrier n'a été établi que pour les deux jours suivants. Il faudra décider plus tard du déroulement des travaux ultérieurs.

6. Contestations concernant la liste des orateurs (article 33 du Règlement)

Dans l'après-midi du vendredi 9 décembre 1988, la Commission a repris ses travaux après la fin de la séance plénière.

En accord avec M. Gol, MM. Verhofstadt et Vandebroucke sont appelés à prendre la parole.

Lorsque *M. Vanvelthoven, président a.i.*, accorde ensuite la parole à *M. Gol*, celui-ci fait observer que son intervention sera bientôt interrompue pour la seconde fois (déjeuner). (Il convient de signaler que *M. Gol* avait déjà pris la parole le matin et avait exposé les grandes lignes de son intervention). *M. Vanvelthoven* suspend alors la réunion, afin d'épargner une nouvelle interruption à *M. Gol*.

Après l'interruption, *M. Gol* refuse de prendre la parole après que celle-ci lui a été donnée par deux fois.

Devant ce refus, *M. Vanvelthoven* décide de biffer le nom de *M. Gol* de la liste des orateurs. *M. Vanvelthoven* invoque l'article 33, n° 1, deuxième alinéa, du Règlement : « Les orateurs inscrits qui sont absents sans motif au moment où ils sont appelés à prendre la parole, sont biffés de la liste et ne sont pas admis à se faire réinscrire. »

M. Vandebroucke estime que conformément à l'article 33, n° 1, troisième alinéa, la liste des orateurs pour la discussion générale doit être « clôturée d'office à la fin de la première séance ».

*
* *

Plusieurs membres de l'opposition ne partagent pas du tout le point de vue de MM. Vanvelthoven et Vandebroucke.

— *MM. Denys et Verhofstadt* estiment que l'article 33, n° 1, troisième alinéa, ne s'applique pas aux commissions. En outre, la clôture de la liste des orateurs n'a jamais été annoncée par le Président — ce qui est également confirmé par *M. Kubla* —, de sorte que, selon *M. Verhofstadt*, rien n'empêche que *M. Gol* demande sa réinscription sur la liste des orateurs. *M. Cortois* demande ensuite à pouvoir consulter la liste existante.

— Il est par ailleurs souligné qu'il s'indique et qu'il est de surcroît d'usage de faire preuve de souplesse

ari 1989 wil goedkeuren, hoewel het wegens zijn belang — met name de overheveling van één derde van de begrotingsmiddelen van het Rijk — een grondig debat vereist.

De Voorzitter stipt aan dat het tijdschema alleen voor de eerstvolgende twee dagen is vastgesteld. Over het verdere verloop van de werkzaamheden zal later worden geoordeeld.

6. Betwistingen omtrent de sprekerslijst (artikel 33, Reglement)

Op vrijdagmiddag 9 december 1988 heeft de Commissie haar werkzaamheden hervat na de beëindiging van de plenaire vergadering.

Met instemming van de heer Gol, wordt vervolgens het woord verleend aan de heren Verhofstadt en Vandebroucke.

Wanneer *de heer Vanvelthoven, Voorzitter a.i.*, aan de heer Gol nadien het woord verleent, wijst *de heer Gol* erop dat zijn tussenkomst weldra en ten tweede male zal worden onderbroken (lunch). (Er zij op gewezen dat de heer Gol reeds in de voormiddag het woord had genomen en de hoofdlijnen van zijn betoog had toegelicht). *De heer Vanvelthoven* schorst daarop de vergadering, teneinde de heer Gol elke onderbreking te besparen.

Na de onderbreking, weigert *de heer Gol*, na hier toe tweemaal te zijn aangezocht, het woord te voeren.

Gelet op deze weigering, beslist *de heer Vanvelthoven* de naam van de heer Gol van de sprekerslijst af te voeren. De heer Vanvelthoven verwijst naar artikel 33, n° 1, lid 2, van het Reglement : « Ingeschreven sprekers die zonder bericht van verhindering afwezig zijn op het ogenblik dat hun het woord wordt verleend, worden van de lijst afgevoerd en mogen zich niet opnieuw laten inschrijven. »

Volgens *de heer Vandebroucke* is de sprekerslijst voor de algemene bespreking, conform artikel 33, n° 1, lid 3, « ambtshalve afgesloten op het einde van de eerste vergadering ».

*
* *

Verscheidene leden van de oppositie kunnen de zienswijze van de heren Vanvelthoven en Vandebroucke geenszins bijtreden.

— Volgens *de heren Denys en Verhofstadt* is artikel 33, n° 1, lid 3, niet van toepassing in de Commissies. Daarenboven werd de afsluiting van de sprekerslijst nooit aangekondigd door de Voorzitter. Dit laatste wordt eveneens bevestigd door *de heer Kubla* en dientengevolge verhindert, volgens *de heer Verhofstadt*, niets dat de heer Gol om een nieuwe inschrijving op de sprekerslijst verzoekt. *De heer Cortois* verzoekt daarenboven uitdrukkelijk om inzage van de bestaande sprekerslijst.

— Voorts wordt erop gewezen dat het aangewezen en daarenboven gebruikelijk is dat in commissie voor

dans l'application des règles qui régissent la prise de parole en commission : c'est ainsi que *M. Denys* constate que MM. Vandenbroucke et Van Rompuy ont eu largement l'occasion de répliquer à M. Verhofstadt et que *M. Kubla* rappelle qu'au cours de la précédente législature, on n'a pas ou que rarement empêché certaines interventions longues et répétées d'un seul et même membre de l'opposition — notamment de M. Tobback — du cours des débats en commission.

— *M. Kubla* précise enfin que seul le président de la Chambre, M. Nothomb peut prendre une décision en cette matière, et ce, après concertation.

M. Gol fait part de son intention de parler, au besoin, longuement au cours des répliques. Il signale que, quoi qu'il en soit, il ne faut en aucun cas oublier qu'il a précédemment renoncé provisoirement à prendre la parole en faveur de M. Vandenbroucke. *M. Gol* se déclare enfin opposé aux réunions de nuit et aux réunions qui se dérouleraient les jours réservés aux Conseils.

*
* *

Plusieurs membres de la majorité partagent le point de vue de M. Vanvelthoven et approuvent sa décision.

— En ce qui concerne l'application de l'article 33, n° 1, deuxième et troisième alinéas, *M. Vanvelthoven* souligne encore que « les décisions applicables en séance plénière sont applicables *mutatis mutandis* en commission, sauf dispositions spécifiques applicables aux commissions » (rapport fait au nom de la Commission spéciale du Règlement par M. Peeters, Doc. n° 1149/1 du 27 février 1985, p. 9).

— *M. Temmerman* souligne ensuite qu'il faut également respecter l'article 33, n° 2 : « Le président accorde la parole en veillant que, dans la mesure du possible, des orateurs soient entendus alternativement pour et contre les propositions en discussion ».

— *M. Anciaux* déclare enfin que c'est à dessein qu'il avait demandé à être inscrit sur la liste des orateurs directement après M. Gol. Vu les circonstances, il refuse dès lors momentanément de prendre la parole.

*
* *

Mme Vogels propose enfin que la liste des orateurs ne soit clôturée qu'à 24 heures et que M. Gol puisse se réinscrire.

Après une suspension, la commission adopte cette proposition à l'unanimité moins une abstention. De nombreux autres membres sollicitent ensuite leur inscription sur la liste des orateurs.

het voeren van het woord een soepele regeling geldt : aldus kregen de heren Vandenbroucke en Van Rompuy ruimschoots de kans tot repliceren op de heer Verhofstadt (aldus *de heer Denys*) en werden tijdens de vorige legislatuur in de commissiedebatten herhaalde en langdurige tussenkomsten van eenzelfde oppositielid — inzonderheid van de heer Tobback — zelden of niet verhinderd (aldus *de heer Kubla*).

— Ten slotte wordt door *de heer Kubla* gesteld dat een beslissing in deze aangelegenheid alleen door de Kamervoorzitter, de heer Nothomb, kan worden genomen en zulks na voorafgaandelijk overleg.

De heer Gol heeft het voornemen om desnoods tijdens de replieken langdurig het woord te voeren. Hoe dan ook, men mag geenszins uit het oog verliezen dat hij voordien ten gunste van de heer Vandenbroucke voorlopig heeft afgezien van het woord. Tenslotte kant de heer Gol zich zowel tegen nachtzittingen, als tegen vergaderingen op de dagen die voorbehouden zijn aan de Raden.

*
* *

Verscheidene leden van de meerderheid treden de zienswijze en de beslissing van de heer Vanvelthoven bij.

— Wat de toepassing van artikel 33, n° 1, lid 2 en 3, betreft, wordt er door *de heer Vanvelthoven* nog op gewezen dat « bepalingen die in plenaire vergadering gelden, *mutatis mutandis* in de commissies van toepassing zijn, behoudens specifieke bepalingen die alleen voor de commissies gelden » (Verslag van de heer Peeters, namens de bijzondere commissie voor het Reglement : Stuk n° 1149/1, dd. 27 februari 1985, blz. 9).

— *De heer Temmerman* wijst er voorts op dat ook artikel 33, n° 2, dient te worden nageleefd : « De Voorzitter verleent het woord en waakt ervoor dat de sprekers, voor zover dit mogelijk is, beurtelings aan het woord komen voor en tegen de voorstellen in behandeling ».

— Ten slotte stelt *de heer Anciaux* dat hij doelbewust om inschrijving op de sprekerslijst, onmiddellijk na de heer Gol, heeft verzocht. In de huidige omstandigheden weigert hij dan ook voorlopig het woord te voeren.

*
* *

Mevrouw Vogels stelt tenslotte voor dat de sprekerslijst pas om 24 uur zou worden afgesloten en dat de heer Gol de kans zou krijgen zich opnieuw in te schrijven.

Na een schorsing stemt de Commissie, op één onthouding na, eenparig in met voornoemd voorstel. Nadien verzoeken nog tal van leden om inschrijving op de sprekerslijst.

II. — EXPOSE DU PREMIER MINISTRE

« Le projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions revêt un intérêt exceptionnel à un double titre.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur du présent projet permettra aux Communautés et aux Régions d'exercer les compétences nouvelles qui leur ont été transférées par l'article 59*bis* de la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1988. L'organisation des autorités de notre pays fait ainsi l'objet d'une restructuration fondamentale. L'importance des compétences transférées aux Communautés et aux Régions sera comparable à celle des matières pour lesquelles les entités fédérées dans d'autres Etats fédéraux décident de la politique à suivre. Les moyens transférés correspondent, en effet, à quelque 40 pour cent des dépenses actuelles du pouvoir central, hors charges d'intérêt.

La deuxième raison pour laquelle l'on ne saurait guère surestimer l'importance de ce projet, c'est qu'il réalise, dans les conditions budgétaires difficiles que nous connaissons actuellement, une modification fondamentale de la structure du budget de l'Etat. Par le passé, les problèmes communautaires et les différends entre les représentants des différentes Régions ont pu parfois détourner l'attention de la politique socio-économique. Le règlement de ces différends a risqué, plus qu'une fois, d'aggraver une situation budgétaire déjà difficile. Le présent projet permettra, en ce qui concerne les compétences transférées, de supprimer une fois pour toutes les causes de ces problèmes, dans la mesure où il prévoit une plus grande responsabilité propre des Communautés et des Régions, aussi en matière budgétaire.

En ce qui concerne les compétences transférées, il ne sera plus question de compensations.

A la suite de la dernière révision de la Constitution, le régime de financement des Communautés et des Régions doit être fixé par une loi adoptée à la majorité spéciale. Nous voulons offrir ainsi une double garantie en ce qui concerne cette problématique :

— d'une part, les règles fondamentales déterminant les relations entre l'autorité nationale, les Communautés et les Régions doivent avoir un caractère stable; il serait inconcevable qu'elles puissent être modifiées par une majorité simple fortuite. Toute modification requerra un large consensus politique. Les Communautés et les Régions auront ainsi la garantie que l'ampleur des moyens qui leur sont attribués ne sera pas modifiée à l'improviste;

— d'autre part, la condition de la majorité spéciale garantit également qu'il ne sera pas automatiquement fait appel à l'autorité nationale pour trouver une solution à des difficultés budgétaires graves qui surgiraient dans une Communauté ou une Région. Ceci illustre clairement ce que nous entendons par la responsabilité financière.

II. — UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

« Het ontwerp van Bijzondere Wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten is in dubbel opzicht van uitzonderlijk belang.

Vooreerst zal de inwerkingtreding van dit ontwerp het aan de Gemeenschappen en de Gewesten toelaten de nieuwe bevoegdheden uit te oefenen die hen werden overgedragen door artikel 59*bis* van de Grondwet en door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988. Daardoor wordt de organisatie van de overheid in ons land op fundamentele wijze herschikt. De omvang van de aan de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen bevoegdheden zal vergelijkbaar zijn met het belang van de materies waarover de deelgebieden in andere federale staten het beleid bepalen. De middelen die worden overgedragen, stemmen immers overeen met ongeveer 40 procent van de huidige uitgaven van de centrale overheid, exclusief rentelasten.

Een tweede reden waarom het belang van dit ontwerp moeilijk kan worden overschat, is dat het in de moeilijke budgettaire omstandigheden die we kennen, ook een fundamentele ingreep doet in de structuur van de overheidsbegroting. In het verleden waren de communautaire problemen en de betwistingen tussen de vertegenwoordigers van de verschillende Gewesten soms van aard om de aandacht af te leiden van het sociaal-economisch beleid. De oplossing van dergelijke betwistingen dreigde meermaals de slechte begrotingssituatie nog te bezwaren. Het voorliggende ontwerp zal inzake de overgedragen bevoegdheden eens en voorgoed komaf maken met de oorzaken van deze moeilijkheden, door aan de Gemeenschappen en de Gewesten een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven ook op budgettair vlak.

Voor de overgedragen bevoegdheden zal er geen wafelijzerpolitiek meer mogelijk zijn.

De jongste herziening van de Grondwet legt op dat het financieringsstelsel van de Gemeenschappen en de Gewesten vastgelegd wordt bij een wet met bijzondere meerderheid. Daardoor willen we in verband met deze problematiek een dubbele waarborg bieden :

— enerzijds moeten de basisregels die de betrekkingen tussen de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen een stabiel karakter hebben; het zou niet opgaan dat ze door een toevallige gewone meerderheid zouden kunnen worden gewijzigd. Een wijziging zal slechts mogelijk zijn in geval van een ruime politieke consensus. Aldus krijgen de Gemeenschappen en de Gewesten ook de nodige waarborg dat niet onverhoeds zal worden ingegrepen in de omvang van de middelen;

— anderzijds biedt de voorwaarde van de bijzondere meerderheid ook de waarborg dat bij eventuele budgettaire moeilijkheden in een Gemeenschap of Gewest, er niet zonder meer een beroep zou worden gedaan op de nationale overheid om dergelijke problemen op te lossen. Dit is een duidelijke illustratie van wat wordt bedoeld met financiële verantwoordelijkheid.

Chaque entité cueillera elle-même les fruits d'une saine gestion budgétaire, mais subira également les conséquences d'une éventuelle négligence en cette matière.

*
* *

Lors des négociations en vue de la formation du Gouvernement, une attention particulière fut déjà accordée à l'élaboration des lignes de force du financement futur des Communautés et des Régions. Le contenu du présent projet correspond parfaitement aux objectifs de l'Accord de gouvernement et il est dès lors inutile de les rappeler.

Dans mon intervention du 14 novembre dernier, dans le cadre du débat sur le budget des Voies et Moyens, j'ai exposé les éléments essentiels de l'accord auquel venait d'aboutir le Gouvernement en ce qui concerne les grands axes du présent projet.

Comme je l'ai rappelé à cette occasion, la nécessité de sauvegarder l'unité monétaire et l'union économique constitue, outre le souci exprimé dans l'Accord de gouvernement, un point essentiel du projet. A cette fin, les dispositions nécessaires permettant d'assurer la concertation indispensable au sujet de la politique fiscale et budgétaire et aussi en matière d'emprunt ont été prévues.

Quelle est la structure du projet ? Il comprend dix titres, avec des dispositions abrogatoires, transitoires et finales importantes. La presque totalité des dispositions légales adoptées par le passé à une majorité simple a été reprise dans le nouveau système.

Les dispositions générales ont déjà été examinées. Il y a cinq sources de financement différentes. Trois d'entre elles sont communes aux Régions et aux Communautés : des recettes non fiscales, une part attribuée du produit des impôts et des taxes et enfin aussi les emprunts. Il y a deux sources de financement qui sont spécifiques aux Régions, à savoir les recettes fiscales et l'intervention de solidarité nationale.

J'attire votre attention sur le fait que viennent s'ajouter aux recettes non fiscales attribuées aux Communautés et aux Régions, les moyens financiers pour les étudiants étrangers, les moyens de financement pour les programmes de remise au travail, les recettes provenant des forêts, les permis de chasse et de pêche. Nous avons également un régime définitif pour les donations et les legs.

Le troisième titre, consacré aux impôts régionaux, reprend, pour l'essentiel, la loi du 9 août 1980, avec une exception pour les redevances radio et télévision. Cette catégorie de recettes pour les Communautés se trouve définie dans ce système, comme l'impôt des personnes physiques, comme un impôt partagé. Le même système existe d'ailleurs en République fédé-

Ieder zal zelf de vruchten plukken van zijn eigen gezonde begrotingspolitiek, maar ook de lasten dragen van eventuele laksheid terzake.

*
* *

Reeds bij de regeringsonderhandelingen werd uitvoerig gesproken over het uitstippelen van de krachtlijnen voor de toekomstige financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het is niet nodig de beginselen ervan in herinnering te brengen, zij staan in het Regeerakkoord.

Maar in mijn tussenkomst op 14 november ll., in het debat omtrent de rijksmiddelenbegroting heb ik de essentiële elementen toegelicht van het akkoord dat toen pas binnen de Regering was bereikt omtrent de krachtlijnen van het ontwerp.

Zoals ik toen reeds zei, wordt, naast de bekommernis uitgedrukt in het Regeerakkoord, ook in het ontwerp in ruime mate aandacht besteed aan de noodzaak om de monetaire eenheid en de economische unie te vrijwaren. Daartoe werden de nodige bepalingen opgenomen met het oog op het noodzakelijke overleg over het fiscale en begrotingsbeleid maar ook inzake de leningen.

Wat is nu de structuur van dit wetsontwerp ? Het omvat dus 10 titels waarbij belangrijke opheffings-, overgangs- en slotbepalingen; zowat alle wettelijke bepalingen in het verleden, die inzake financiering bij gewone meerderheid werden ingevoerd, worden opgenomen in het nieuwe systeem.

De algemene bepalingen werden reeds uiteengezet. Er zijn 5 verschillende vormen van financieringsbronnen. Drie daarvan zijn gemeenschappelijk voor de Gewesten en Gemeenschappen : niet-fiscale ontvangsten, een toegewezen gedeelte van de opbrengst van belastingen en heffingen en tenslotte ook leningen. Twee financieringsbronnen zijn specifiek voor de Gewesten, namelijk de fiscale ontvangsten en de nationale solidariteitstussenkomst.

Ik vestig er de aandacht op dat bij de niet-fiscale ontvangsten die verband houden met de toegekende bevoegdheden aan de Gemeenschappen en Gewesten zich ook voegen de financiële middelen voor de buitenlandse studenten, de middelen ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling, de ontvangsten uit exploitatie van bossen, de vis- en jachtverloven; wij hebben ook een definitief stelsel van schenkingen en legaten ingevoegd.

In de derde titel over de gewestelijke belastingen wordt essentieel de wet van 9 augustus 1980 overgenomen, met een uitzondering voor het kijk- en luistergeld. Deze ontvangstencategorie voor de Gemeenschappen wordt zoals de personenbelasting in dit systeem gedefinieerd als een gedeelde belasting; dergelijk systeem bestaat trouwens ook in de Duitse

rale d'Allemagne, s'il faut en croire les doctes études consacrées à ce sujet.

Les droits de succession et les droits de mutation par décès, par contre, rejoignent les impôts régionaux, comme en 1980. Par la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et charges du passé et aux secteurs économiques nationaux, les droits de succession avaient été retirés des impôts à ristourner, pour être affectés au financement des subventions des secteurs nationaux.

J'attire votre attention sur le fait que l'article 4 du projet précise les conditions pour l'exercice d'une compétence fiscale propre des Régions. Il sera donc intéressant d'analyser de plus près les différences entre la loi existante du 9 août 1980 et les dispositions en projet. Les impôts sont attribués aux Régions en fonction de leur localisation.

Le 4ème titre du projet traite des parties attribuées du produit des impôts et des perceptions.

Il y a d'une part l'impôt partagé qui reste national et qui est levé de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Le produit en est en tout ou en partie attribué aux Communautés. C'est ainsi que la redevance radio et télévision, par exemple, pourra être attribuée en partie, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Appartiennent également à cette catégorie d'impôts, la taxe à la valeur ajoutée et l'impôt des personnes physiques.

Le deuxième système, celui des impôts conjugués, concerne également l'impôt des personnes physiques. Une partie est attribuée aux Régions, mais celles-ci pourront lever des centimes additionnels ou consentir des réductions. En cette matière et en vue de la sauvegarde de l'Union Monétaire, l'autorité nationale a compétence pour imposer des restrictions, pratique que l'on retrouve également dans d'autres pays.

L'article 7 du projet confirme en outre le principe du système de réconduction concernant le produit des impôts ristournés. Le taux de ristourne annuel sera au moins égal au taux ristourné au cours de l'exercice antérieur.

*
* *

L'importance des compétences transférées est considérable. Si le budget 1989 prévoit des dépenses d'environ 1 500 milliards, hors charges d'intérêts, plus de 600 milliards de ce montant seront transférés.

A. — Parmi celles-ci les dépenses d'enseignement représentent la part la plus importante : 291 milliards.

Avec la compétence en matière d'enseignement, les Communautés se verront attribuer une partie du pro-

Bondsrepubliek, als ik de geleerde werken daarover mag geloven.

Het successierecht en het recht van overgang bij overlijden daarentegen worden opnieuw zoals in 1980 gevoegd bij de gewestelijke belastingen. Het successierecht was door de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden en de nationaal economische sectoren uit de te ristorneren belastingen gelicht, om te dienen voor de financiering van de subsidiëring van de nationale sectoren.

Ik vestig ook de aandacht op het feit dat artikel 4 van dit ontwerp de voorwaarden preciseert waaronder de Gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid kunnen beschikken. Het zal de moeite lonen om dus ook de verschillen met de bestaande wet van 9 augustus en de voorgestelde bepalingen nader te bekijken. De belastingen worden aan de Gewesten toegewezen in functie van hun localisatie.

De vierde titel van het ontwerp behandelt de toegewezen gedeelten van de opbrengst van de belastingen en heffingen.

Er is enerzijds de gedeelde belasting die een rijksbelasting blijft die op uniforme wijze over het ganse grondgebied wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de Gemeenschappen wordt toegekend. Het kijk- en luistergeld kan bijvoorbeeld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit in zijn geheelheid worden toegewezen; tot de gedeelde belastingen behoren ook de belasting op de toegevoegde waarde en de personenbelasting.

Het tweede systeem, dat van de samengevoegde belasting, betreft eveneens de personenbelasting; een bepaald gedeelte wordt aan de Gewesten toegewezen, maar de Gewesten kunnen opcentiemen heffen en kortingen toestaan. U zult dus hebben vastgesteld dat hier ter vrijwaring van de Monetaire Unie, aan de Nationale Overheid de bevoegdheid wordt gegeven om een beperking in te voeren, zoals dit ook in andere landen gebeurt.

Artikel 7 van het ontwerp heeft bovendien het reductiesysteemprincipe bevestigd inzake de opbrengst van de geristorneerde belastingen : het ristorneringspercentage zal jaarlijks ten minste gelijk zijn aan het percentage dat in het voorgaande jaar werd toegewezen.

*
* *

De omvang van de overgedragen bevoegdheden is zeer aanzienlijk. Waar de begroting 1989 ongeveer 1 500 miljard uitgaven, exclusief rentelasten, voorziet, zal daarvan meer dan 600 miljard worden overgedragen.

A. — De huidige onderwijsuitgaven vormen daarvan het grootste gedeelte : 291 miljard.

De Gemeenschappen zullen samen met de onderwijsbevoegdheid ook een gedeelte van de opbrengst

duit de la taxe à la valeur ajoutée. La répartition de ce montant global entre les Communautés française et flamande sera pratiquement égale, en 1989, à la répartition actuelle pour évoluer, au cours de la période transitoire de dix ans, vers une répartition en fonction du nombre d'élèves. Cette répartition traduit la nécessaire solidarité entre les Communautés et elle sera maintenue pour la phase définitive.

Deuxième élément important : la masse globale des moyens transférés en même temps que la compétence en matière d'enseignement sera adaptée en fonction de l'inflation et de l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans.

La dénatalité ne se traduisant qu'avec un certain retard par une diminution des dépenses d'enseignement et le secteur devant également faire face à des dépenses fixes qui n'évoluent pas en fonction du nombre d'élèves, l'adaptation à l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans ne se fera qu'à concurrence de 80 %.

De cette manière, le mécanisme de financement tiendra compte de l'incidence de l'évolution démographique sur les besoins de la société : dans les domaines où ces besoins diminuent, il faudra dégager la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour permettre de faire face aux effets budgétaires du vieillissement de la population.

Lors de l'évaluation du mécanisme de financement, l'on tiendra compte du fait que les pensions des agents des services publics ainsi que les interventions de l'Etat en matière de pensions du secteur privé et d'assurance-maladie, resteront à charge du budget national.

Outre les compétences en matière d'enseignement, les Communautés se verront également confier des missions importantes dans le domaine de la recherche scientifique. De plus, le Fonds national de reclassement social des handicapés leur sera transféré. Les crédits y afférents constituent, avec les moyens qui remplacent les dotations actuelles, un deuxième volet du mécanisme de financement des Communautés. Il s'agit, au départ, d'un montant de 86 milliards. Au cours des 10 années à venir, la répartition de ce deuxième volet évoluera vers une répartition identique à celle du produit de l'impôt des personnes physiques. Au cours de la phase définitive, c'est-à-dire après 10 ans, le volume de ces moyens sera adapté chaque année en fonction de l'évolution de l'activité économique dans notre pays : de cette manière, la marge budgétaire pour les Communautés sera certes influencée par l'incidence positive ou négative de la politique économique, mais pas par la politique fiscale de l'autorité nationale.

B. — Le mécanisme qui sert à déterminer les moyens des Régions est semblable à ce deuxième volet du mécanisme de financement des Communautés.

van de belasting op de toegevoegde waarde toegevoegd krijgen. De verdeling van dit pakket tussen de Vlaamse en Franse Gemeenschap zal in 1989 ongeveer gelijk zijn aan de huidige verdeling, om in de overgangperiode van 10 jaar te evolueren naar een verdeling volgens het aantal leerlingen : deze verdeling belichaamt de noodzakelijke solidariteit tussen de Gemeenschappen en zal ook in de definitieve fase worden aangehouden.

Tweede belangrijk element, de totale omvang van het pakket middelen, dat samen met de onderwijsbevoegdheid wordt overgedragen, zal worden aangepast in functie van de inflatie en de evolutie van het aantal inwoners beneden de 18 jaar.

Vermits de denataliteit slechts met enige vertraging leidt tot een vermindering van de onderwijsuitgaven, en er ook in deze sector vaste uitgaven zijn die niet evolueren in functie van het aantal leerlingen, zal de aanpassing aan de evolutie van het aantal inwoners beneden de 18 jaar, slechts voor 80 % gebeuren.

Op die wijze houdt het financieringsmechanisme rekening met de gevolgen van de demografische ontwikkelingen op de maatschappelijke behoeften : waar deze behoeften verminderen, moet begrotingsruimte worden vrijgemaakt om het mogelijk te maken de begrotingsgevolgen van de vergrijzing van de bevolking op te vangen.

Bij de beoordeling van het financieringsmechanisme, zal men aandacht hebben voor het feit dat de pensioenen voor overheidsambtenaren, alsook de staats-tussentkomsten voor de pensioenen van de privé-sector en voor de ziekteverzekering, ten laste van de nationale begroting blijven.

Naast de onderwijsbevoegdheid, krijgen de Gemeenschappen ook belangrijke opdrachten inzake wetenschappelijk onderzoek. Daarenboven zal het Rijksfonds voor de Sociale Reclasseering van Mindervaliden aan hen worden overgedragen. De kredieten die daaraan beantwoorden, vormen samen met de middelen die de bestaande dotaties vervangen, een tweede luik van het financieringsmechanisme voor de Gemeenschappen : bij de start omvat het 86 miljard. In de loop van de komende 10 jaar zal de verdeling van dit tweede luik evolueren naar een verdeling gelijk aan die van de opbrengst van de personenbelasting. In de definitieve fase, dit wil zeggen na 10 jaar, zal de omvang van deze middelen jaarlijks worden aangepast aan de evolutie van de economische activiteit in ons land : op die wijze zal de begrotingsruimte voor de Gemeenschappen wel worden beïnvloed door de positieve of negatieve gevolgen van het economische beleid, maar niet door het fiscale beleid van de nationale overheid. Dat is naar mijn oordeel een essentieel element in dit systeem.

B. — Het mechanisme dat de middelen voor de Gewesten bepaalt, is gelijkaardig aan dit tweede luik. Ik wil hier de krachtlijnen van het mechanisme voor de Gewesten toelichten.

Au cours de la période de transition de 10 ans, l'on se basera en premier lieu, pour le calcul des moyens destinés aux Régions, sur 3 masses :

- une première partie qui se rapporte aux nouvelles compétences que la loi du 8 août 1988 confie aux Régions. Les montants de base pour cette partie sont fixés en fonction du niveau actuel des dépenses de l'autorité nationale : il s'agit de quelque 100 milliards, essentiellement pour des dépenses dans le domaine de l'infrastructure et des transports publics, mais également pour des programmes spéciaux pour l'emploi, l'application de la législation en matière d'expansion dans les secteurs nationaux, et la recherche scientifique;

- une deuxième partie qui correspond au transfert de compétences en ce qui concerne le Fonds des communes et des provinces, soit un montant de 71 milliards pour 1989;

- une troisième partie qui correspond aux dotations existantes, qui ont été octroyées en exécution de la réforme de l'Etat de 1980. Il s'agit, pour 1989, d'un montant de 64,5 milliards.

Même si, dans le calcul des moyens octroyés aux Régions pendant la période de transition, l'on fait une distinction entre ces trois masses, les Régions pourront, également au cours de cette période, décider de manière tout à fait autonome de l'affectation de ces moyens. En d'autres termes, elles peuvent procéder en toute liberté à des glissements entre les dépenses pour les nouvelles compétences et les anciennes.

Au cours de la période de transition, les moyens transférés seront annuellement calculés comme suit :

- 1° pour chacune des trois masses, on se fonde sur les montants de base fixés dans l'exposé général du budget 1989; ces montants de base sont adaptés, pour les années ultérieures, à l'indice des prix à la consommation;

- 2° les montants ainsi obtenus sont comparés chaque année au produit de l'impôt des personnes physiques; la partie théoriquement octroyée à chaque Région est alors calculée en appliquant un même pourcentage au produit de l'impôt des personnes physiques localisé par Région;

- 3° un mécanisme de transition permet ensuite à la répartition réelle des moyens entre les Régions d'évoluer d'une répartition telle qu'elle peut être constatée dans les chiffres budgétaires actuels, vers une répartition en fonction des « parties théoriquement octroyées »; en d'autres termes, la répartition est, à la fin de la période de transition, proportionnelle aux recettes localisées de l'impôt des personnes physiques.

Ces principes fondamentaux pour l'évolution au cours de la phase de transition valent pour chacune des trois masses, certes avec de légères différences dans les modalités techniques.

Dans la phase définitive, l'évolution des moyens transférés sera déterminée globalement pour les trois masses. Ici aussi, l'ampleur totale des moyens sera adaptée annuellement en fonction de l'évolution no-

Vooreerst wordt er, tijdens de overgangperiode van 10 jaar, bij de berekening van de middelen voor de Gewesten uitgegaan van 3 massa's :

- een eerste gedeelte dat betrekking heeft op de nieuwe bevoegdheden die ingevolge de wet van 8 augustus 1988 aan de Gewesten worden toegekend. De basisbedragen voor dit gedeelte worden bepaald op het huidige uitgavenniveau bij de nationale overheid : het gaat om ongeveer 100 miljard, en betreft voornamelijk uitgaven inzake infrastructuur en openbaar vervoer, maar tevens de bijzondere tewerkstellingsprogramma's, de toepassing van de expansiewetgeving in de nationale sectoren en het wetenschappelijk onderzoek.

- een tweede gedeelte dat overeenstemt met de bevoegdheidsoverdracht inzake het Gemeente- en Provinciefonds : het gaat voor 1989 om 71 miljard.

- een derde gedeelte dat overeenstemt met de bestaande dotaties die in uitvoering van de staatshervorming van 1980 werden toegekend, en voor 1989 64,5 miljard bedraagt.

Ofschoon aldus bij de berekening van de middelen die tijdens de overgangperiode aan de Gewesten worden toegekend, een onderscheid wordt gemaakt tussen drie massa's, zullen de Gewesten ook in die periode volledig zelfstandig beslissen hoe zij deze middelen zullen aanwenden. Het staat hen met andere woorden vrij, verschuivingen te doen tussen de uitgaven voor nieuwe en oude bevoegdheden.

Tijdens de overgangperiode zullen de overgedragen middelen jaarlijks als volgt worden berekend :

- 1° voor ieder van de drie massa's wordt uitgegaan van de basisbedragen zoals die werden vastgesteld in de Algemene Toelichting bij de begroting 1989; deze basisbedragen worden voor de volgende jaren aangepast aan de index der consumptieprijzen;

- 2° de aldus bekomen bedragen worden jaarlijks vergeleken met de opbrengst van de personenbelasting; het theoretisch toegekende gedeelte per Gewest wordt dan berekend door toepassing van eenzelfde percentage op de per Gewest gelocaliseerde opbrengst van de personenbelasting;

- 3° een overgangsmechanisme zorgt er vervolgens voor dat de werkelijke verdeling van de middelen over de Gewesten evolueert van een verdeling zoals die in de huidige begrotingscijfers kan worden vastgesteld, naar een verdeling volgens de « theoretisch toegekende gedeelten », dit wil dus zeggen dat op het einde van de overgangperiode de verdeling gebeurt in verhouding met de gelocaliseerde ontvangsten van de personenbelasting.

Deze basisprincipes voor de ontwikkeling tijdens de overgangperiode gelden voor de drie onderscheiden massa's, zij het met beperkte verschillen in de technische modaliteiten.

In de definitieve fase zal de evolutie van de overgedragen middelen voor de drie massa's samen worden bepaald. De totale omvang van de middelen zal ook hier jaarlijks worden aangepast aan de nominale

minale du Produit national brut, avec une répartition entre les Régions sur la base du produit de l'impôt des personnes physiques. Dans la mesure où une Région mène une politique adéquate qui lui permet de développer une activité économique plus importante, cette Région en cueillera également les fruits par le biais de ses moyens. Pour les Régions, la politique fiscale nationale n'aura pas davantage une incidence directe sur l'ampleur des moyens transférés, ce qui renforce encore l'autonomie régionale.

Dans la phase de transition et dans la phase définitive, la solidarité au niveau des Régions est garantie par une intervention spécifique au profit de la Région dont le revenu moyen est inférieur à celui de l'ensemble du Royaume. Par habitant et par pour cent d'écart entre les moyennes régionale et nationale, cette intervention sera de 468 francs; ce montant de base est indexé annuellement.

*
* *

Le mécanisme de financement proposé tient également compte de nos importants problèmes budgétaires : les Communautés et les Régions devront contribuer à résoudre le problème de la dette. L'on part dès lors d'une hypothèse dans laquelle les Régions font appel à un financement par voie d'emprunt pour environ 14 % de leurs dépenses courantes et pour la totalité de leurs dépenses d'investissement. Pour rembourser les emprunts qu'elles devront contracter pour le financement de cette partie, elles se verront toutefois également accorder des moyens. Lors du calcul de ces moyens destinés au remboursement des dettes, l'on se basera sur le niveau de dépenses actuel de l'autorité nationale pour les matières concernées. Afin que les principes relatifs à la responsabilité financière soient entièrement respectés, il n'y aura donc pas le moindre rapport entre le niveau réel des dépenses des Régions et les moyens transférés. De plus, les moyens transférés permettront seulement de financer 86 % de la charge d'emprunt : les Régions participeront ainsi aux conséquences de la dette publique actuelle. Afin que les Régions puissent toutefois préparer sérieusement le financement de leurs dettes, la participation à la dette publique ne vaudra pas pour l'année 1989.

*
* *

Dispositions diverses

Le titre contenant les dispositions diverses règle un nombre impressionnant de problèmes qui existent déjà depuis de nombreuses années :

— la cession des actifs financiers de la SNSN vers le FNSV, le FSNW et la SRIB, le transfert de plusieurs catégories de biens qui se fera maintenant automatiquement;

evolutie van het Bruto Nationaal Produkt, en verdeeld tussen de Gewesten volgens de opbrengst van de personenbelasting. In de mate dat een aangepast beleid van een Gewest, leidt tot een grotere economische activiteit, zal dit Gewest daar dan ook via haar middelen de vruchten van plukken. Ook voor de Gewesten zal het nationaal fiscaal beleid geen rechtstreekse invloed uitoefenen op de omvang van de overgedragen middelen; dit versterkt nog de gewestelijke autonomie.

Zowel in de overgangs- als in de definitieve fase, wordt de solidariteit op het niveau van de Gewesten gewaarborgd door een specifieke tussenkomst ten voordele van het Gewest waarvan het gemiddeld inkomen per inwoner lager ligt dan het rijksgemiddelde. Per inwoner en per procentpunt dat het gewestelijk gemiddelde inkomen verschilt van het rijksgemiddelde bedraagt deze tussenkomst 468 frank; dit basisbedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

*
* *

Het voorgestelde financieringsmechanisme houdt ook rekening met onze *omvangrijke begrotingsproblemen* : de Gewesten en Gemeenschappen zullen hun bijdrage moeten leveren tot de oplossing van de schuldproblematiek. Daarom wordt ervan uitgegaan dat de Gewesten een beroep doen op de leningsfinanciering voor ongeveer 14 % van hun lopende uitgaven en voor de totaliteit van hun investeringsuitgaven. Om de leningen af te lossen die ze voor de financiering van dit gedeelte zullen moeten aangaan, zullen ze evenwel ook middelen toegewezen krijgen. Bij de berekening van deze middelen voor de schuldaflissing zal er worden uitgegaan van het huidige uitgaven-niveau bij de nationale overheid voor de betrokken materies. Om de principes in verband met de financiële verantwoordelijkheid ten volle te respecteren zal er dus geen enkele relatie zijn tussen het werkelijke uitgavenniveau van de Gewesten en de overgedragen middelen. Daarenboven zullen de overgedragen middelen slechts volstaan om 86 % van de leningslast te financieren : op die wijze participeren de Gewesten in de gevolgen van de huidige staatsschuld. Om evenwel de Gewesten toe te laten hun schuldfinanciering grondig voor te bereiden, zal de zopas beschreven schuld-deelname niet gelden voor het jaar 1989.

*
* *

Diverse bepalingen :

In de titel over de diverse bepalingen worden een indrukwekkend aantal problemen geregeld die al jaren bestaan :

— de overdracht van de financiële activa van de NMNS naar het FNSV, het FSNW en de Brusselse GIM, de overdracht van verschillende categorieën van goederen die nu automatisch gebeuren;

- la suppression du Conseil économique régional pour le Brabant;
- le transfert du personnel des Fonds relevant de l'enseignement;
- la succession juridique des Communautés et des Régions;
- les crédits distincts en ce qui concerne le financement des étudiants étrangers;
- la main-morte;
- la dotation spéciale pour la Ville de Bruxelles (2,565 milliards);
- le financement de la Commission Communautaire commune, avec entre autres une dotation indexée de 2,381 milliards;
- le transfert aux Régions des sommes prévues pour les première, deuxième et troisième missions du FRI;
- une série de dispositions abrogatoires et modificatives importantes;
- le rôle de la Cour des Comptes;
- l'application des lois relatives à la comptabilité de l'Etat;
- le financement des matières bicommunautaires en 1989;
- la problématique du Fonds de redressement financier des Communes;
- le maintien de projets et de conventions en matière d'emploi, la transition de l'ancien régime de financement au nouveau régime.

Art. 61, 62 et 63 :

Dans un nouveau titre 4bis de la loi du 8 août 1980, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 8 août 1988, a été inséré un titre relatif à la collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions traitant entre autres des accords de coopération obligatoires. Le Gouvernement a ajouté à ces dispositions un texte qui devra permettre l'exécution et le respect de ces accords de coopération et qui en constitue une garantie.

Dans le texte de l'article 92bis, il est entre autres prévu dans les dispositions au paragraphe 2 que les Régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives à l'hydrologie et à la maîtrise des eaux, aux routes, aux biefs de voies hydrauliques, aux services de transport en commun urbains et vicinaux et aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région. En outre, le paragraphe 3 précise : « l'autorité nationale compétente et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour l'entretien, l'exploitation et le développement des réseaux de télécommunications et de télécontrôle, qui, en rapport avec le transport et la sécurité, dépassent les limites d'une Région ».

Ces dispositions sont complétées par un quatrième paragraphe prévoyant que les litiges nés de l'interprétation et de l'exécution de ces accords entre les

- de afschaffing van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant;
- de overdracht van het personeel van de onderwijsfondsen;
- de rechtsopvolging door de Gemeenschappen en Gewesten;
- de afzonderlijke kredieten voor de buitenlandse studenten;
- de dode hand;
- de bijzondere dotatie voor de stad Brussel (2,565 miljard);
- de financiering van de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met onder meer een geïndexeerde dotatie van 2,381 miljard;
- de overdracht aan de Gewesten van de sommen voorzien in de eerste, de tweede en de derde opdracht van het FIV;
- een reeks belangrijke opheffings- en wijzigingsbepalingen;
- de rol van het Rekenhof;
- de toepassing van de wetten op de Rijkscomptabiliteit;
- de financiering van de bicommunautaire aangelegenheden in 1989;
- de problematiek van het Fonds voor het financiële herstel van de Gemeenten;
- het handhaven van projecten en overeenkomsten inzake tewerkstelling, de overgang van het oude naar het nieuwe financieringsstelsel.

Artikelen 61, 62 en 63 :

Onder een nieuwe titel 4bis werden in de wet van 8 augustus 1980, zoals zij werd gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, bepalingen ingevoegd over de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met onder meer de verplichte samenwerkingsakkoorden. De Regering heeft deze bepalingen aangevuld met een tekst die de uitvoering en de naleving van deze samenwerkingsakkoorden moet mogelijk maken en die daarvoor een waarborg is.

Op grond van artikel 92bis (onder meer de bepalingen in paragraaf 2) sluiten de Gewesten in ieder geval samenwerkingsakkoorden voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de hydrologie en de waterbeheersing, op de wegen, de panden van waterwegen, op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, en de taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één Gewest. Bovendien wordt in paragraaf 3 bepaald : « de bevoegde nationale overheid en de Gewesten sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord voor het onderhoud, de exploitatie en de ontwikkeling van de telecommunicatie- en telecontrole-netwerken, die in verband met het verkeer en de veiligheid, de grenzen van een Gewest overschrijden ».

Deze bepalingen worden aangevuld met een vierde paragraaf die zegt dat de geschillen die tussen de contracterende partijen bij de in paragrafen 2 en 3

parties contractantes dans le cadre des accords visés aux paragraphes 2 et 3, sont tranchés par une juridiction créée par la loi. Chaque partie désigne un des membres de la juridiction, tandis que les modalités de la désignation de ces membres, à l'exception du président, sont réglées dans les accords.

Le président est coopté par les membres. A défaut de désignation des membres ou de la cooptation du président, les membres ou le président sont désignés, selon le cas, par le président en exercice de la Cour d'arbitrage; la décision rendue n'est pas susceptible d'un recours et peut faire l'objet d'une exécution forcée. Elle détermine le délai maximum dans lequel elle doit être exécutée et, le cas échéant, elle peut prévoir que l'autre partie se substitue à la partie défaillante aux frais de celle-ci. Les accords prévoient un règlement pour les frais de fonctionnement de la juridiction. La loi visée à l'alinéa premier règle la procédure suivie par la juridiction; elle garantit le respect des droits de la défense. Dans un cinquième paragraphe, il est prévu qu'en ce qui concerne les accords de coopération non visés aux paragraphes 2 et 3 dudit article, les parties peuvent également rendre applicables ces dispositions, en d'autres termes dans tous les domaines où il n'y a pas d'accords de coopération obligatoires mais des accords de coopération volontaires, la même procédure peut être appliquée. Les parties — l'autorité nationale, les Communautés ou les Régions — peuvent donc convenir d'appliquer cette procédure dans les domaines où il n'y a pas d'accords de coopération obligatoires.

Un article 62 vise à compléter l'article 83 de la loi existante du 8 août 1980. Cette disposition est complétée afin que soient réalisées une sécurité et une garantie grâce au texte qui prévoit : « sans préjudice de la disposition de l'article 83 — il s'agit là du rôle des Exécutifs — les procédures, règlements et situations de fait existant au 1^{er} janvier 1989 et concernant chaque question visée à l'article 92bis restent d'application jusqu'au moment de la conclusion d'un accord de coopération pour cette question, c'est-à-dire celle prévue par la loi. Les procédures visées par la loi du 9 août 1980 sont d'application... »

« A défaut de consensus au sein du Comité de concertation, les parties sont censées être d'accord pour faire trancher le litige par la juridiction visée à l'article 92bis ». Il s'agit là d'une deuxième garantie permettant d'assurer une transition sans problème le 1^{er} janvier 1989 et de maintenir le statu quo dans les cas pour lesquels il n'y a aucun accord de coopération.

Et finalement il y a la disposition qui prévoit — mais il s'agit d'un article à insérer dans la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage — que sont considérés comme une formalité substantielle la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords et les propositions prévues dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes insti-

bedoelde akkoorden rijzen met betrekking tot de uitlegging en de uitvoering van die akkoorden, worden beslecht door een bij wet opgericht rechtscollege. Iedere partij wijst een van de leden van het rechtscollege aan; de akkoorden regelen de wijze van aanwijzing van die leden behalve wat de Voorzitter betreft.

De Voorzitter wordt gecoöpteerd door de leden. Bij gebreke van aanwijzing van de leden of aan coöptatie van de Voorzitter worden de leden of de Voorzitter, naar gelang van het geval, aangewezen door de Voorzitter in functie van het Arbitragehof; de uitgesproken beslissing is niet vatbaar voor beroep en mag het voorwerp zijn van een gedwongen tenuitvoerlegging. Zij stelt de maximumtermijn vast waarin zij moet worden uitgevoerd en zij kan desgevallend bepalen dat de andere partij in de plaats komt van de in gebreke blijvende partij op kosten van deze laatste. De akkoorden treffen een regeling voor de werkingskosten van het rechtscollege. De wet bedoeld in het eerste lid regelt de procedure die het rechtscollege volgt, zij waarborgt de naleving van de rechten van de verdediging. En in een vijfde paragraaf wordt bepaald dat de partijen, voor de samenwerkingsakkoorden die niet bedoeld zijn in paragraaf 2 en 3 van dit artikel, eveneens deze bepalingen van toepassing kunnen maken, dat wil zeggen dus in alle domeinen waar geen verplicht samenwerkingsakkoord is maar vrijwillige samenwerkingsakkoorden worden afgesloten, kan ook deze procedure worden toegepast. De partijen — de nationale overheid, de Gemeenschappen of Gewesten — kunnen dus overeenkomen in domeinen waar geen verplichte samenwerkingsakkoorden bestaan, deze procedure toe te passen.

Artikel 62 van onderhavig wetsontwerp sluit aan bij artikel 83 van de bestaande wet van 8 augustus 1980. Die bepaling wordt aangevuld om dus ook een zekerheid en waarborg in de overgang te realiseren door een tekst die zegt : « onverminderd de bepaling in artikel 83 — dat is de rol van de Executieven — blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989, voor iedere aangelegenheid bedoeld in artikel 92bis van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten. De procedures die bedoeld zijn in de wet van 9 augustus 1980 zijn van toepassing ... »

« Bij gebreke van consensus in het overlegcomité worden de partijen geacht akkoord te gaan om het geschil te laten beslechten door het hogergenoemde Rechtscollege ». Dit is een tweede waarborg om een goede overgang te hebben op 1 januari 1989 en om de status quo te behouden in de gevallen waar geen samenwerkingsakkoord bestaat.

En tenslotte — maar dat is een artikel dat moet worden ingevoegd in de bijzondere wet op het Arbitragehof — waarbij dus als een substantiële formaliteit worden beschouwd het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, en de voorstellen waarvan sprake is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

tutionnelles, dans les accords de coopération visés à l'article 92*bis* ainsi que dans la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions ou dans toute autre loi prise en exécution des articles 59*bis*, 59*ter*, 107*ter*, 107*quater* et 115 de la Constitution. Voilà donc les points essentiels, c'est-à-dire les accords de coopération, le respect de ceux-ci et le respect de chaque forme de consultation, d'accord ou d'avis prévue dans notre législation comme une formalité substantielle. Il s'agit également d'un élément important de ce projet de loi que l'on ne pouvait négliger dans le cadre de la discussion générale. »

III. — EXPOSE DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES COMMUNICATIONS ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (N)

« 1. Je traiterai principalement du régime de financement des Communautés et des Régions. Ce régime de financement est fondé sur le principe de la responsabilité financière, d'une part, et sur celui de la solidarité réversible, d'autre part. Il est en outre basé sur le principe que les charges du passé seront supportées par le pouvoir national.

1.1. Le principe de la *responsabilité financière* implique en premier lieu que les Communautés et les Régions définissent elles-mêmes l'affectation de leurs moyens financiers; elles ont, en outre, la possibilité d'adapter leurs dettes de telle manière qu'elles puissent équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. Elles ne peuvent en aucun cas y engager l'autorité nationale. De même, elles contractent des emprunts sous leur propre responsabilité et ne peuvent pas faire appel à la garantie de l'Etat.

Comme dans tout Etat fédéral, cette responsabilité financière implique aussi un certain degré d'autonomie fiscale. Celle-ci se situe plutôt en marge. La majeure partie de leurs moyens est constituée par les moyens qui leur sont attribués sur les recettes d'impôts partagés et conjugués; cette partie de leurs moyens, y compris l'intervention nationale de solidarité, suffit largement à l'exercice des compétences qui leur sont transférées.

Des recherches de droit comparé dans d'autres Etats fédéraux, il ressort qu'il n'est pas exact de mesurer le degré de responsabilité financière au degré d'autonomie financière. Si l'on prenait cette dernière comme critère, la République fédérale d'Allemagne ne serait pas un Etat fédéral. Il est vrai cependant qu'il faut suffisamment d'autonomie fiscale en marge pour permettre aux Communautés et aux Régions de procéder aux adaptations nécessaires afin de pouvoir mener leur politique en toute autonomie.

hervorming der instellingen, in de samenwerkingsakkoorden bedoeld in het artikel 92*bis* alsook in de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, of in elke andere wet genomen ter uitvoering van de artikelen 59*bis*, 59*ter*, 107*ter*, 107*quater* en 115 van de Grondwet. Ziedaar dus de essentiële punten : samenwerkingsakkoorden, het naleven en het eerbiedigen ervan, het respecteren als een substantiële formaliteit van elke vorm van raadpleging, akkoord of advies dat in onze wetgeving is opgenomen. Ook dit is een belangrijk element in dit wetsontwerp dat bij de algemene bespreking niet terzijde kon worden gelaten. »

III. — UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN VERKEERSWEZEN EN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (N)

« 1. Ik zal vooral het financieringsstelsel van Gemeenschappen en Gewesten behandelen. Het financieringsstelsel steunt enerzijds op het principe van de financiële verantwoordelijkheid en anderzijds op dat van een omkeerbare solidariteit. Daarenboven wordt ervan uitgegaan dat de lasten van het verleden door de nationale overheid gedragen worden.

1.1. Het principe van de *financiële verantwoordelijkheid* houdt in de eerste plaats in dat de Gemeenschappen en de Gewesten zelf de bestemming van hun financiële middelen bepalen; daarnaast beschikken zij over de mogelijkheid om hun inkomsten zodanig aan te passen dat zij hun inkomsten en uitgaven onderling in evenwicht kunnen brengen. In geen van beide gevallen kunnen zij de nationale overheid daarin engageren. Zo ook wanneer zij leningen aangaan, is dat onder hun eigen verantwoordelijkheid; zij kunnen geen beroep doen op enige Staatswaarborg.

Zoals in elke federale Staat houdt deze financiële verantwoordelijkheid ook een zekere graad van fiscale autonomie in. Die fiscale autonomie situeert zich eerder in de marge. Het overgrote deel van hun middelen bestaat immers uit middelen die hen uit de opbrengst van gedeelde en samengevoegde belastingen worden toegewezen; dat deel van hun middelen, met inbegrip van de nationale solidariteitsstussenkost, is ruim voldoende voor de uitoefening van de bevoegdheden die hen zijn overgedragen.

Uit rechtsvergelijkend onderzoek over andere federale staten blijkt dat het niet juist is de graad van financiële verantwoordelijkheid enkel en alleen te meten aan de graad van fiscale autonomie. Indien men dit laatste als criterium zou nemen, dan zou ook de Bondsrepubliek Duitsland geen federale staat zijn. Wel is het zo dat er aan de marge voldoende fiscale autonomie moet zijn om de Gemeenschappen en de Gewesten in staat te stellen de nodige aanpassingen te kunnen doen en aldus in volle autonomie hun beleid te kunnen voeren.

1.2. En second lieu, *le principe de solidarité* est inclus. Le nouveau mécanisme de solidarité se caractérise par la réversibilité et la transparence. Le système de financement actuel a en effet toujours été critiqué parce qu'il ne reflète aucune des deux caractéristiques. Cette solidarité n'était en effet pas réversible dans le régime de financement en vigueur. Il était basé sur les clés de répartition; pour les Régions, ces clés de répartition étaient partiellement basées sur le critère de superficie, alors que des clés de répartition fixes et invariables avaient été prévues pour les Communautés.

1.3. Contrairement au régime de financement de 1980, on opte aujourd'hui pour le maintien des charges du passé au niveau national. Ce troisième principe implique que les Régions sont liées uniquement par leurs propres engagements. Les ordonnancements des engagements faits jusqu'au 1^{er} janvier 1989 restent donc à charge du pouvoir national. La répercussion de ce principe est évidemment la plus forte au département des Travaux publics en matière d'investissements.

*
* *

2. Partant de ces trois principes, on distingue, dans le régime de financement, différentes sources de revenus. Aussi le présent projet de loi distingue-t-il quatre sources principales de revenus pour les Régions et trois pour les Communautés.

2.1. Les revenus non fiscaux sont les premières sources de revenus, tant pour les Communautés que pour les Régions. Ce sont des revenus qui résultent directement d'une certaine activité relative aux compétences des Communautés et des Régions. Au sujet des compétences nouvellement transférées, ce sont les droits de pilotage — qui représentent plus d'un milliard — qui sont incontestablement les revenus non fiscaux les plus importants.

Evidemment, il s'agit exclusivement des recettes nettes; il y a en effet aussi des dépenses. Les Régions disposent donc uniquement de la différence entre les revenus des droits de pilotage et les dépenses des services de pilotage.

2.2. Les revenus fiscaux sont une seconde source de revenus. Le présent projet suit la loi ordinaire du 9 août 1980. On sous-estime souvent le degré d'autonomie fiscale déjà prévu en 1980, à tort parce que les Régions ne l'ont peu ou pas utilisée.

En ce qui concerne les impôts régionaux, nous avons repris dans le présent projet les principes de 1980. A partir du moment où le produit d'un impôt

1.2. Ten tweede wordt *het solidariteitsprincipe* ingebouwd. Het nieuwe solidariteitsmechanisme wordt gekenmerkt door omkeerbaarheid en doorzichtigheid. Het huidige financieringsstelsel werd immers steeds bekritiseerd, omdat het van geen van beide kenmerken getuigde. Inderdaad, in het huidige financieringsstelsel was deze solidariteit precies niet omkeerbaar. Zij komt immers tot uiting in de verdeelsleutels, voor de Gewesten waren deze verdeelsleutels gedeeltelijk gebaseerd op het oppervlakte-criterium, terwijl men bij de Gemeenschappen in onveranderlijk vaste verdeelsleutels had voorzien.

1.3. In tegenstelling tot het financieringsstelsel van 1980 wordt nu geopteerd om *de lasten van het verleden nationaal te houden*. Dat derde principe impliceert dat de Gewesten alleen door hun eigen engagementen gebonden zijn. Aldus blijven de ordonnancements van de vastleggingen gedaan tot 1 januari 1989 ten laste van de nationale overheid. De weerslag van dat principe is vanzelfsprekend het grootst in het departement Openbare Werken op het vlak van de investeringen.

*
* *

2. Uitgaande van deze drie basisprincipes worden in het financieringsstelsel verschillende inkomstenbronnen onderscheiden. Aldus onderscheidt het onderhavige wetsontwerp vier hoofdbronnen van inkomsten voor de Gewesten en drie voor de Gemeenschappen.

2.1. Zowel voor de Gemeenschappen als voor de Gewesten zijn de *niet-fiscale inkomsten* als eerste inkomstenbron aan te merken. Dit zijn inkomsten die rechtstreeks voortvloeien uit een zekere activiteit die betrekking heeft op de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten. In verband met de nieuw overgedragen bevoegdheden vormen de loodsgelden — en die vertegenwoordigen een bedrag van meer dan één miljard — ontegensprekelijk de belangrijkste niet-fiscale inkomsten.

Vanzelfsprekend betreft het hier uitsluitend de netto-inkomsten; immers tegenover deze inkomsten staan ook uitgaven. Aldus beschikken de Gewesten alleen over het verschil tussen de inkomsten van de loodsgelden en de uitgaven voor de loodsdiensten.

2.2. De fiscale inkomsten vormen een tweede inkomstenbron. Het onderhavige ontwerp sluit dicht aan bij de gewone wet van 9 augustus 1980. Men onderschat vaak de graad van fiscale autonomie die reeds was ingebouwd in 1980, ongetwijfeld omdat de Gewesten er weinig of geen gebruik van hebben gemaakt.

Wat de gewestelijke belastingen betreft, hebben wij in het onderhavige wetsontwerp de principes van 1980 overgenomen. Vanaf het ogenblik dat de

régional est entièrement attribué aux Régions, il devient un impôt propre des Régions.

Il y a, comme en 1980, sept impôts régionaux. Je fais remarquer en passant que nous procédons actuellement à la régionalisation structurelle des secteurs nationaux. C'est la raison pour laquelle les droits de succession sont de nouveau repris dans la liste des impôts régionaux.

Des sept impôts régionaux, il y en a cinq dont le produit est entièrement attribué aux Régions. Quant au droit d'enregistrement sur le transfert de biens immobiliers, son produit est partiellement attribué aux Régions. Rien du produit de la taxe de circulation n'a encore été attribué aux Régions. Le projet de loi prévoit, il est vrai, qu'il est possible d'aller plus loin dans l'avenir; ainsi le Conseil de Ministres peut décider d'attribuer le produit de la taxe de circulation en tout ou en partie aux Régions.

La possibilité d'aller plus loin dans l'attribution du produit des impôts régionaux aux Régions est donc prévue en principe dans le projet. Le financement des nouvelles compétences qui sont actuellement transférées aux Communautés et aux Régions se fait cependant sur la base d'impôts partagés ou conjugués qui constituent la troisième source de revenus des Communautés et des Régions.

Sans préjudice des sept impôts régionaux, les Régions sont autorisées à imposer des centimes additionnels et à accorder des remises sur l'impôt des personnes physiques. La compétence d'imposer des centimes additionnels est soumise, au cours des trois premières années, à la même limitation qu'en 1980; cette limitation est inspirée du souci de ne pas augmenter la pression fiscale globale. Comme en 1980, les Régions reçoivent aussi la possibilité de consentir des remises à l'issue d'un délai de cinq ans. Le Conseil des Ministres peut cependant fixer un pourcentage maximum à ces centimes additionnels et remises au cas où la fiscalité serait entre les Régions divergente au point de menacer l'union économique et l'unité monétaire.

On ne peut sous-estimer la marge de la fiscalité qui est ainsi créée. Il est clair que le produit de la perception d'un centime additionnel représente à peu près 3 et 4 % des moyens régionaux de la Wallonie et de la Flandre respectivement.

2.3. Outre cette fiscalité propre, il y a *les impôts partagés et conjugués*. Le système des impôts partagés et conjugués existe d'ailleurs dans plusieurs Etats fédéraux. L'impôt des personnes physiques est pour les Régions un impôt conjugué. Pour les Communautés, l'impôt des personnes physiques, la taxe sur la va-

opbrengst van een gewestelijke belasting volledig aan de Gewesten is toegewezen, wordt deze een eigen belasting van de Gewesten.

Zoals in 1980 zijn er zeven gewestelijke belastingen. Terloops merk ik hierbij op dat we de feitelijke regionalisering van de nationale sectoren thans volledig doorvoeren in een structurele regionalisering. Daarom worden de successierechten opnieuw in de lijst van de gewestelijke belastingen opgenomen.

Van deze zeven gewestelijke belastingen zijn er vijf waarvan de opbrengst volledig aan de Gewesten is toegewezen. Van een andere, namelijk het registratierecht op de overdracht van onroerende goederen, is de opbrengst gedeeltelijk aan de Gewesten toegewezen. Van de opbrengst van de verkeersbelasting werd nog niets aan de Gewesten toegewezen. Het wetsontwerp voorziet weliswaar dat men in de toekomst verder kan gaan; aldus kan de Ministerraad beslissen om de opbrengst van de verkeersbelasting, geheel of ten dele, aan de Gewesten toe te wijzen.

De mogelijkheid om verder te gaan met het toewijzen aan de Gewesten van de opbrengst van de gewestelijke belastingen is derhalve principieel in het ontwerp voorzien. De financiering van de nieuwe bevoegdheden die thans aan de Gewesten en ook aan de Gemeenschappen worden overgedragen, gebeurt evenwel op basis van gedeelde en samengevoegde belastingen die de derde inkomstenbron voor de gemeenschappen en de Gewesten uitmaken.

Behoudens die zeven gewestelijke belastingen zijn de Gewesten gemachtigd om opcentiemen te heffen en kortingen toe te staan op de personenbelasting. De bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen is gedurende de eerste drie jaren aan dezelfde beperking onderworpen als in 1980; deze beperking is ingegeven door de bezorgdheid om de globale fiscale druk niet te doen stijgen. Geïnspireerd door het stelsel van 1980 wordt bovendien aan de Gewesten de mogelijkheid gegeven om, na verloop van een termijn van vijf jaar, kortingen te geven. De Ministerraad beschikt evenwel over de mogelijkheid om ten aanzien van deze opcentiemen en kortingen een maximumpercentage te bepalen, in het geval dat de fiscaliteit zodanig zou uiteenlopen tussen de Gewesten dat de economische unie en de monetaire eenheid in het gedrang komen.

Men mag de marge van de eigen fiscaliteit die hierdoor wordt geschapen niet onderschatten. Het is duidelijk dat de opbrengst uit het heffen van één opcentiem ongeveer 3 en 4 % van de gewestelijke middelen van respectievelijk Wallonië en Vlaanderen vertegenwoordigt.

2.3. Naast die eigen fiscaliteit zijn er dan *de gedeelde en de samengevoegde belastingen*. Het systeem van gedeelde en samengevoegde belastingen bestaat trouwens ook in verschillende federale staten. Ten aanzien van de Gewesten vormt de personenbelasting een samengevoegde belasting. Ten aanzien van de

leur ajoutée, la redevance radio et télévision sont des impôts partagés.

Le système des impôts partagés est un système où la base d'imposition, le tarif fiscal et la perception sont nationaux, mais dont le produit est réparti entre l'autorité nationale d'une part et les Communautés et les Régions d'autre part. Un impôt conjugué correspond à un impôt partagé, sauf que les Régions peuvent imposer des centimes additionnels et accorder des remises sur l'impôt des personnes physiques.

Pour le financement des compétences nouvellement transférées, on utilise le système des impôts partagés.

2.4. Une quatrième source de recettes sont les emprunts. Cette possibilité, qui existait déjà en 1980, est à présent confirmée. Mais, par rapport à 1980, les conditions en sont fixées plus restrictivement afin de tenir compte de la problématique de l'union économique et de l'unité monétaire.

La base en est que les Communautés et les Régions ne peuvent à présent émettre des emprunts à l'étranger, qu'ils soient en devises nationales ou étrangères, sans l'autorisation du Ministre des Finances. Quant aux emprunts publics en francs belges sur le marché belge des capitaux, ils doivent s'insérer dans un régime de programmation, tout comme c'était déjà prévu en 1980. Les Communautés et les Régions doivent signaler leurs emprunts privés au Ministre des Finances.

Dans le cadre du maintien de l'union économique et de l'unité monétaire, il est nécessaire de créer une instance spéciale au sein du Conseil supérieur des Finances. Celle-ci sera composée de représentants des Communautés et des Régions d'une part et de représentants de l'autorité nationale d'autre part; la majeure partie des représentants du pouvoir national vient de la Banque nationale de Belgique. La tâche de cette instance est de suivre de près la problématique de la dette. Elle doit émettre chaque année un avis sur l'état de la situation. Cet avis peut avoir un effet préventif, puisque cette instance sera aussi priée de donner une orientation sur ce qui est compatible avec l'assainissement des finances publiques et avec le maintien de l'union économique et de l'unité monétaire. Cette instance peut donc mettre en place un système de clignotants lorsqu'elle craint que la situation ne se dégrade. Elle peut ainsi attirer l'attention du Gouvernement sur l'utilité de limiter la capacité d'emprunt par rapport aux moyens propres.

Si le Roi, par un arrêté pris sur proposition du Ministre des Finances limité par un arrêté délibéré en Conseil des ministres limite le pouvoir d'emprunt

Gemeenschappen vormen de personenbelasting, de belasting op de toegevoegde waarde en het kijk- en luistergeld gedeelde belastingen.

Het systeem van de gedeelde belastingen is een systeem waarbij de belastingbasis, het belastingtarief en de belastinginning nationaal gebeuren, maar waarbij de opbrengst wordt opgedeeld tussen enerzijds de nationale overheid en anderzijds de Gewesten en de Gemeenschappen. Een samengevoegde belasting komt overeen met een gedeelde belasting, behalve dat de Gewesten op de personenbelasting opcentiemen kunnen heffen of kortingen kunnen toestaan.

Zoals reeds werd opgemerkt, wordt voor de financiering van de nieuw overgedragen bevoegdheden gebruik gemaakt van het systeem van gedeelde belastingen.

2.4. Een vierde bron van inkomsten zijn dan de leningen. Deze mogelijkheid die ook reeds in 1980 bestond, wordt nu bevestigd. Ten opzichte van 1980 worden de voorwaarden ervan evenwel stringenter bepaald, dit om rekening te houden met de problematiek van de economische unie en de monetaire eenheid.

Uitgangspunt is dat de Gemeenschappen en de Gewesten leningen in het buitenland, ongeacht of ze nu in eigen munt dan wel in vreemde munt zijn, niet kunnen uitgeven zonder de toelating van de Minister van Financiën. Voor openbare leningen in Belgische franken op de Belgische kapitaalmarkt dienen zij zich in te schrijven in een stelsel van programmatie, zoals reeds in 1980 was voorzien. Van hun privé-leningen moeten de Gemeenschappen en Gewesten melding geven aan de Minister van Financiën.

In het kader van het behoud van de economische unie en de monetaire eenheid is het belangrijk dat binnen de Hoge Raad voor Financiën een bijzondere instantie wordt ingesteld. Deze nieuwe instantie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Gewesten en de Gemeenschappen enerzijds en vertegenwoordigers van de nationale overheid anderzijds; het grootste deel van de vertegenwoordigers van de nationale overheid is afkomstig uit de Nationale Bank van België. Deze instantie heeft tot taak de schuldproblematiek van nabij te volgen. Zij dient jaarlijks een advies te geven over de stand van zaken. Dat advies kan preventief werken, aangezien deze instantie ook zal verzocht worden van een oriëntering te geven van wat verenigbaar is met de sanering van de overheidsfinanciën en het behoud van de economische unie en de monetaire eenheid. Deze instantie kan derhalve knipperlichten doen gaan wanneer zij vreest dat de situatie uit de hand zou lopen. Aldus kan zij de Regering attent maken op het nut om een maximumpercentage aan de leningcapaciteit ten opzichte van eigen middelen vast te stellen.

Indien de Koning bij een op voorstel van de Minister van Financiën in Ministerraad overlegd besluit de leningscapaciteit van een Gemeenschap of een Ge-

d'une Communauté ou d'une Région, tous les emprunts, y compris les emprunts privés, sont soumis à l'approbation du Ministre des Finances pendant la durée de validité de l'arrêté susvisé.

*
* *

3. Avant de traiter du système du transfert des moyens par des impôts partagés et conjugués, je veux faire remarquer que la trésorerie propre des Communautés et des Régions sera organisée d'une façon entièrement autonome. Le projet prévoit, il est vrai, que la trésorerie des Communautés et des Régions sera assurée par les services du Ministère des Finances durant deux ans encore. Il faut cependant y ajouter que ceci se fait autrement qu'en 1980. En 1980, il était en effet prévu que ce service serait gratuit pour les Communautés et les Régions, et qu'elles avaient une sorte de droit de tirage gratuit en termes de trésorerie.

Pour fixer l'ampleur des moyens des Communautés et des Régions, on se fonde sur ce qui est prévu au budget national pour les départements qui sont transférés, y compris la répartition actuelle des moyens.

4. Le Gouvernement a donc tenté de mettre au point un système d'impôts partagés par lequel les Communautés et Régions reçoivent dès le départ un ensemble de moyens correspondant à ce qui est prévu au budget de 1989 pour les compétences à transférer.

On peut donc dire qu'elles reçoivent au départ suffisamment de moyens financiers pour exercer leurs compétences. Ces moyens financiers sont complétés par les recettes non fiscales propres et par le produit total ou partiel des impôts régionaux, le pourcentage actuellement atteint restant acquis. Elles peuvent aussi compléter, de leur propre initiative, ces moyens par une fiscalité propre, soit en adaptant les tarifs des impôts déjà totalement transférés, soit par des centimes additionnels sur les droits d'enregistrement, soit par des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques si elles ne font pas augmenter ainsi la pression fiscale globale.

La complexité technique du système résulte surtout du fait qu'il faut passer de la répartition actuelle des moyens financiers à leur répartition selon la localisation du produit de l'impôt des personnes physiques.

Donc le système des impôts partagés et conjugués part non seulement du montant global des moyens prévus actuellement dans le budget 1989 pour les matières qui sont transférées aux Communautés et aux Régions, mais aussi de la répartition de fait qui

west beperkt, moeten alle leningen, met inbegrip van de particuliere leningen, voor goedkeuring aan de Minister van Financiën worden voorgelegd tijdens de geldigheidsduur van voornoemd besluit.

*
* *

3. Alvorens het systeem van overdracht van middelen langs gedeelde en samengevoegde belastingen toe te lichten, zij beklemtoond dat *de eigen thesaurie* van Gewesten en Gemeenschappen volledig autonoom zal worden ingericht. Wel voorziet het ontwerp dat de thesaurie van de Gemeenschappen en de Gewesten gedurende de eerste twee jaar door de diensten van het Ministerie van Financiën nog zal worden verzorgd. Hierbij moet evenwel duidelijk worden gesteld dat zulks op een andere wijze zal gebeuren dan in 1980 het geval was; in 1980 was er immers voorzien dat deze dienstverlening aan de Gemeenschappen en de Gewesten gratis gebeurde en dat zij een soort gratis trekkingsrecht hadden in termen van thesaurie.

Om de omvang van de middelen van de Gemeenschappen en de Gewesten te bepalen, wordt vertrokken vanuit wat thans is opgenomen in de nationale begroting voor de departementen die overgedragen worden aan de Gewesten en de Gemeenschappen, met inbegrip van de huidige verdeling van die middelen.

4. De Regering heeft derhalve getracht een systeem op punt te stellen waarbij de Gewesten en Gemeenschappen, via een systeem van gedeelde belastingen, aan de basis een pakket van middelen krijgen dat overeenstemt met wat in de begroting 1989 voor de over te dragen bevoegdheden is voorzien.

Aldus mag men stellen dat zij aan de basis inderdaad voldoende financiële middelen krijgen om hun bevoegdheden uit te oefenen. Deze financiële middelen worden daarenboven aangevuld met de eigen niet-fiscale inkomsten, alsmede met de gehele of gedeeltelijke opbrengst van de gewestelijke belastingen, waarvoor het thans bereikte percentage verworven blijft. Bovendien kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten op eigen initiatief deze middelen eventueel verder aanvullen met de eigen fiscaliteit: hetzij met het aanpassen van de tarieven van de belastingen die reeds volledig zijn overgedragen, hetzij door optiemen op de registratierechten, hetzij met optiemen op de personenbelasting, mits zij aldus de globale fiscale druk niet doen stijgen.

De technische complexiteit van het systeem vloeit vooral voort uit het feit dat men moet overgaan van de huidige verdeling van de financiële middelen naar de verdeling ervan volgens de localisatie van de opbrengst van de personenbelasting.

Het systeem van de gedeelde en samengevoegde belastingen vertrekt dus niet enkel van het totale bedrag van de middelen die thans worden voorzien in de begroting voor 1989 voor de aangelegenheden die naar de Gemeenschappen en de Gewesten worden

existe au sein de ces budgets actuellement entre les Régions et les Communautés. Le mécanisme du système se concrétise par le fait qu'en une période transitoire de dix ans, on passe de cette répartition de fait à une répartition suivant la localisation du revenu de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du moins pour les matières régionales et pour les matières communautaires qui n'appartiennent pas au secteur enseignement.

Durant cette période transitoire, il y a donc un glissement de moyens entre les Régions. En effet, la période transitoire de dix ans a pour but de réaliser ce transfert progressivement; sans cette période transitoire, ce transfert se ferait de façon trop brutale.

Dans le système de financement, vous trouverez six masses différentes dont je vous expliciterai dans quels articles vous les trouverez et à quoi elles correspondent. Dans ces articles vous trouverez des masses globales qui seront transférées aux Régions et aux Communautés. Je souligne dès le départ que ces masses sont le résultat de l'addition de ce qui est retiré des différents budgets nationaux, et le Gouvernement met à votre disposition les tableaux donnant la décomposition de ces masses globales. Les différentes masses sont reprises dans le projet de loi dans six articles différents qui sont donc l'addition de ce que l'on retire dans les différents budgets. Il faut aussi préciser que les Régions et les Communautés disposent d'une autonomie complète quant à la façon dont elles répartiront ces moyens entre les différents secteurs qui relèvent de leur compétence. C'est pourquoi des masses globales figurent dans le projet.

4.1. La première masse (*article 10*) correspond aux dépenses ordinaires qui ont été retirées dans les différents budgets et qui représentent les moyens financiers pour les matières nouvelles transférées aux Régions. Cette masse représente 30,9 milliards pour la Flandre, 21,2 milliards pour la Wallonie et 10,4 milliards pour Bruxelles.

La deuxième masse (*article 12*) correspond aux crédits d'engagement pour les matières nouvelles transférées aux Régions : un montant de 19,3 milliards pour la Flandre, de 12,6 milliards pour la Wallonie et de 4,8 milliards pour Bruxelles.

La troisième masse pour les Régions (*article 19*) correspond au Fonds des communes, tandis que la quatrième masse (*article 25*) correspond aux dotations actuelles des Régions.

Une cinquième masse (*article 35*) correspond aux crédits pour l'enseignement. Cette masse est répartie suivant le nombre d'élèves et sur base de la TVA.

La sixième masse (*article 39*) correspond aux dotations actuelles des Communautés, augmentées des moyens prévus pour le financement des nouvelles

overgedragen, maar ook van de feitelijke verdeling die er nu binnen deze begroting bestaat tussen de Gewesten en de Gemeenschappen. Het systeem krijgt in zijn mechanisme inderdaad gestalte doordat binnen een overgangperiode van tien jaar men van deze feitelijke verdeling overgaat naar een verdeling volgens de localisering van de inkomsten van de personenbelasting, tenminste voor de gewestelijke aangelegenheden en voor de gemeenschappelijke aangelegenheden die niet tot de onderwijssector behoren.

Het is dus duidelijk dat er zich tijdens deze overgangperiode een verschuiving van middelen voordoet tussen de Gewesten. De tienjarige overgangperiode heeft inderdaad juist tot doel deze overdracht geleidelijk te doen gebeuren; zonder deze overgangperiode, zou de overdracht te bruusk gebeuren en onhoudbaar blijven.

In het financieringssysteem zal u zes verschillende massa's vinden en ik zal u verduidelijken onder welke artikelen u ze zal vinden en waar ze mee overeenkomen. In deze artikelen zal u de totale massa's vinden die aan de Gewesten en de Gemeenschappen worden overgedragen. Ik benadruk van meet af aan dat deze massa's voortvloeien uit de optelling van wat werd afgetrokken van de verschillende nationale begrotingen en de Regering kan de tabellen te uwer beschikking leggen die de ontleding van deze totale massa's weergeven. De verschillende massa's worden in het wetsontwerp hernomen in zes verschillende artikelen die dus de optelling uitmaken van wat wordt afgetrokken van de verschillende begrotingen. Men moet ook duidelijk stellen dat de Gewesten en de Gemeenschappen volledig autonoom beslissen over de manier waarop deze middelen worden verdeeld over de verschillende sectoren waarvoor ze bevoegd zijn. Dit verklaart waarom men deze totale massa's in het ontwerp terugvindt.

4.1. De eerste massa (*artikel 10*) stemt overeen met de gewone uitgaven die van de verschillende begrotingen werden afgetrokken en die de financiële middelen vertegenwoordigen voor de nieuwe aangelegenheden die naar de Gewesten werden overgedragen. Deze massa vertegenwoordigt 30,9 miljard voor Vlaanderen, 21,2 miljard voor Wallonië en 10,4 miljard voor Brussel.

De tweede massa (*artikel 12*) stemt overeen met de vastleggingskredieten voor de nieuwe aangelegenheden overgedragen naar de Gewesten : een bedrag van 19,3 miljard voor Vlaanderen, van 12,6 miljard voor Wallonië en van 4,8 miljard voor Brussel.

De derde massa (*artikel 19*) voor de Gewesten stemt overeen met het gemeentefonds, terwijl de vierde massa (*artikel 25*) overeenstemt met de huidige dotaties van de Gewesten.

Een vijfde massa (*artikel 35*) stemt overeen met de onderwijskredieten. Deze massa wordt verdeeld volgens het aantal leerlingen en op basis van de BTW.

In *artikel 39* vindt u de zesde massa die overeenstemt met de huidige dotaties van de Gemeenschappen, verhoogd met de middelen voor de financiering

compétences communautaires autres que l'enseignement. La masse reprise dans l'article 39 suivra le système de l'IPP. Elle comprend notamment l'aide à la presse, une partie du budget de la Justice et des crédits concernant la politique scientifique.

4.2. Il y est également prévu un crédit séparé pour le financement des programmes de remise au travail de chômeurs. Ce crédit n'est pas repris dans une des six masses de moyens financiers. Il prend la forme d'un droit de tirage au profit des Régions pour la mise au travail de chômeurs. Ce droit de tirage correspond à l'indemnité de chômage.

Il y a enfin un crédit séparé pour les matières bicommunautaires à Bruxelles, qui n'appartient pas non plus aux masses globales.

4.3. Les tableaux en annexe du rapport montrent la composition des six différentes masses. Suivant la matière concernée, ces tableaux indiquent ou non la subdivision par article budgétaire. On ne peut cependant pas y retrouver tout dans les détails. Ces détails seront clarifiés par le Gouvernement lorsque les budgets seront déposés.

4.4. La façon dont les moyens sont transférés se base d'une part sur l'évolution de la répartition actuelle vers la répartition suivant l'impôt des personnes physiques. D'autre part, il est tenu compte de la façon dont ces dépenses sont financées au niveau national. Plus ou moins 85,7 % des dépenses courantes sont financées directement par l'autorité nationale, les 14,3 % restants sont financés à l'aide d'emprunts. Les investissements sont entièrement financés par des emprunts. Il est tenu compte de cette situation de fait pour le transfert des moyens. En outre, on suppose que ces emprunts ont une durée moyenne de 9 à 10 ans.

Sont ainsi transférés, pour ce qui concerne les dépenses courantes qui correspondent aux nouvelles compétences, des moyens à concurrence de 85,7 % des dépenses courantes prévues à ce sujet dans le budget national. Pour les 14,3 % restants, on part de l'hypothèse qu'il s'agit de moyens empruntés. Ces 14,3 % sont dès lors à nouveau convertis en emprunts sur 10 ans, à concurrence de 85,7 %. Cela signifie que 14,3 % de ces 14,3 % ne sont pas transférés, ce qui correspond à l'économie réelle ainsi incorporée. Pour l'année 1989, uniquement 98 % des moyens sont transférés pour les dépenses courantes des compétences nouvellement transférées. Il s'agit donc d'une économie structurelle pour l'autorité nationale à concurrence de 2 %. Ceci explique pourquoi en 1989, c'est-à-dire la première et l'unique année dans laquelle les moyens attribués sont transférés complètement sans que les composantes ne soient obligées de contracter des emprunts, 98 % des montants de base inscrits dans le projet de loi seront transférés pour que l'économie structurelle de 2 % soit acquise dès le début.

Pour ce qui concerne les engagements, on part, tout comme pour l'autorité nationale, du fait que les ordonnancements sont étalés en parties identiques sur une

van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden, met uitzondering van het onderwijs. De massa vermeld onder artikel 39 volgt het systeem van de personenbelasting. Het omvat voornamelijk de steun aan de pers, een deel van de begroting van Justitie en kredieten aangaande het wetenschappelijk beleid.

4.2. Er wordt tevens in een afzonderlijk krediet voorzien voor de financiering van programma's voor de wedertewerkstelling van werklozen. Dit krediet wordt niet opgenomen in één van de zes massa's financiële middelen. Het krijgt de vorm van een trekingsrecht ten voordele van de Gewesten, voor de tewerkstelling van werklozen, dat overeenstemt met de werkloosheidsuitkering.

Er is tevens een afzonderlijk krediet voor de bicommunautaire aangelegenheden te Brussel, dat evenmin tot de totale massa's behoort.

4.3. Uit de tabellen in bijlage van onderhavig verslag blijkt de samenstelling van de zes verschillende massa's. Naargelang van de materie vermeldt deze tabel al dan niet het begrotingsartikel. Hij vermeldt evenwel niet alles tot in het kleinste detail. Deze details zullen door de Regering later worden verstrekt bij de indiening van begrotingen.

4.4. De manier waarop de middelen worden overgedragen vertrekt enerzijds van de evolutie van de huidige verdeling over naar de verdeling volgens personenbelasting. Anderzijds wordt er rekening gehouden met de manier waarop deze uitgaven thans gefinancierd worden op het niveau van het Rijk. Door de nationale overheid wordt thans ongeveer 85,7 % van de lopende uitgaven rechtstreeks gefinancierd, terwijl de resterende 14,3 % ervan met leningen wordt gefinancierd; de investeringen worden volledig met leningen gefinancierd. Voor de middelenoverdracht wordt met deze feitelijke situatie rekening gehouden. Daarbij wordt er bovendien vanuit gegaan dat deze leningen een gemiddelde looptijd van 9 à 10 jaar hebben.

Wat betreft de lopende uitgaven die beantwoorden aan de nieuwe bevoegdheden worden aldus middelen overgedragen ten belope van 85,7 % van de lopende uitgaven die in de nationale begroting terzake zijn voorzien. Voor de resterende 14,3 % wordt verondersteld dat de middelen hiervoor worden geleend. Die 14,3 % worden dan opnieuw à rato van 85,7 % omgezet in leningen op 10 jaar; dat betekent dat 14,3 % van deze 14,3 % niet wordt overgedragen wat beantwoordt aan de aldus reële ingebouwde besparing. Voor de lopende uitgaven van de nieuw overgedragen bevoegdheden wordt voor 1989 derhalve slechts 98 % van de middelen overgedragen. Er is dus een structurele besparing ten belope van 2 % voor de nationale overheid. Dat verklaart dan ook waarom in 1989, dat is het eerste en enige jaar waarin de toegewezen middelen volledig worden overgedragen zonder dat de deelgebieden verplicht zijn te lenen 98 % van de in het wetsontwerp ingeschreven basisbedragen worden overgedragen, zodat die structurele besparing van 2 % van meetaf aan verworven is.

Wat de vastleggingen betreft, wordt er, zoals ook voor de nationale overheid het geval is, van uitgegaan dat de ordonnancements in gelijke delen over een

période de trois ans. Le transfert des crédits d'ordonnancement se fait par conséquent en trois tiers. Par la suite, ces montants sont convertis pour 85,7 % en un emprunt d'une durée de 10 ans. Cela signifie que les Communautés et les Régions doivent autofinancer 14,3 %. Il faut bien souligner que pour 85,7 %, le remboursement ne se fait pas uniquement sous forme d'intérêts mais aussi d'amortissements du capital; les annuités sont donc calculées sur le total des intérêts et du capital.

Une correction de la dette est appliquée aux 14,3 % pour lesquels les Communautés et les Régions doivent contracter des emprunts. Cette correction de la dette a pour but de redistribuer les 14,3 % conformément à l'impôt des personnes physiques.

Alors que pour les dépenses courantes, une économie de 2 % est prévue, l'économie structurelle aux dépenses d'investissements s'élève donc à 14,3 %.

4.5. Il faut reconnaître que ce mode de transfert de moyens implique une certaine débudgétisation. Cela n'empêche qu'elle correspond à la manière dont le financement se fait actuellement au niveau national.

Remarquons que le paquet d'emprunts remboursé aux Communautés et aux Régions est calculé d'avance et est indépendant du niveau des emprunts qu'elles contracteront réellement. On affirme trop souvent à tort que les emprunts effectivement contractés par les Communautés et les Régions leur seront remboursés. Le système contient, il est vrai, un certain financement d'emprunts. L'ampleur de ce financement dépend d'un montant préalablement inséré dans le régime de financement. Si une Communauté ou une Région emprunte moins, elle reçoit un certain boni; si elle emprunte plus, aucun moyen financier ne lui est transféré dans le système des impôts partagés ou conjugués. Elle devra récupérer ailleurs les moyens nécessaires à cet effet.

4.6. Dans le système des impôts partagés et conjugués, la croissance des moyens est liée à l'indice des prix à la consommation, au cours de la période transitoire. La masse demeure donc égale en termes réels, comme il était d'ailleurs dit dans la déclaration gouvernementale, pour l'évolution des dépenses après 1989. Dans la phase définitive, les moyens évoluent conformément au PNB de telle manière que les Régions profiteront aussi des moyens de la croissance réelle.

L'autorité nationale continue donc de bénéficier intégralement de l'élasticité des revenus de l'impôt des personnes physiques au cours de la phase transitoire. Etant donné que les économies structurelles s'élèvent à 2 % et à 14 % respectivement dans les dépenses courantes et dans les dépenses d'investissement et que, dans l'enseignement, il est tenu compte

termijn van drie jaar gespreid zijn. De overdracht van de ordonnanceringskredieten gebeurt derhalve 1/3 - 1/3 - 1/3. Deze bedragen worden vervolgens omgezet voor 85,7 % in een lening met een looptijd van 10 jaar. Dit betekent dat er voor 14,3 % aan eigen financiering door de Gemeenschappen en de Gewesten moet gebeuren. Het dient beklemtoond dat voor de 85,7 % de terugbetaling niet alleen op de intresten maar ook op de kapitaalaflossing slaat; de annuïteiten zijn derhalve berekend op de som van intrest en kapitaal.

Op die 14,3 % waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten leningen moeten aangaan, wordt een schuldcorrectie toegepast. Deze schuldcorrectie heeft tot doel die 14,3 % te herverdelen overeenkomstig de personenbelasting.

Terwijl voor de lopende uitgaven wordt voorzien in een structurele besparing van 2 %, bedraagt de structurele besparing voor de investeringsuitgaven derhalve 14,3 %.

4.5. Het kan niet worden betwist dat deze wijze van middelenoverdracht een zekere debudgettering inhoudt. Dit neemt niet weg dat zij beantwoordt aan de manier waarop thans de financiering nationaal gebeurt.

Er zij op gewezen dat het leningenpakket dat aan de Gemeenschappen en de Gewesten wordt terugbetaald, op voorhand berekend is en los staat van het niveau van de leningen die zij daadwerkelijk zullen aangaan. Vaak wordt ten onrechte beweerd dat aan de Gemeenschappen en de Gewesten de leningen, die door hen effectief worden aangegaan, zullen worden terugbetaald. In het systeem is immers weliswaar een zekere financiering van leningen ingebouwd. De omvang van deze financiering is afhankelijk van een vooraf in het financieringsstelsel ingebouwd bedrag. Indien een Gemeenschap of een Gewest minder leent, dan verkrijgt ze aldus een zekere bonus; lenen ze meer, dan worden hen in het systeem van de gedeelde en de samengevoegde belastingen daarvoor geen financieringsmiddelen overgedragen. De daarvoor vereiste middelen zullen zij derhalve elders moeten recupereren.

4.6. Tijdens de overgangperiode is de groei van de middelen in het systeem van de gedeelde en de samengevoegde belastingen gekoppeld aan de index van de consumptieprijzen. Aldus blijft de massa tijdens die overgangsfase in reële termen gelijk, zoals trouwens was vooropgesteld in het Regeerakkoord voor de evolutie van de uitgaven na 1989. In de definitieve fase evolueren de middelen overeenkomstig het BNP, zodat de Gewesten voor hun middelen dan ook mee genieten van de reële groei.

Aldus blijft de nationale overheid tijdens de overgangsfase integraal genieten van de inkomstenelasticiteit van de personenbelasting. Dit samen met de structurele besparingen van 2 % en 14 % voor respectievelijk de lopende uitgaven en de investeringsuitgaven en het feit dat voor het onderwijs a rato van 80 % de denatilitéit is ingebouwd maakt dat het hele

de la dénatalité à concurrence de 80 %, tout le système de financement est compatible avec l'assainissement des finances publiques.

Pour les moyens financiers qui correspondent au Fonds des Communes, les dotations actuelles et la partie qui correspond aux compétences communautaires nouvellement transférées à l'exclusion de l'enseignement, la nouvelle répartition des moyens entre les Régions et les Communautés elles-mêmes est la suivante : sans toucher à la partie wallonne, les parts destinées à Bruxelles et à la Flandre sont progressivement constituées jusqu'à ce que l'on parvienne à la répartition selon l'impôt des personnes physiques. Pour la partie des moyens financiers correspondant aux compétences régionales nouvellement transférées, la répartition selon l'impôt des personnes physiques est atteinte, chacun faisant la moitié du chemin.

4.7. Le système des impôts partagés et conjugués est, pour ce qui concerne les Régions, ensuite corrigé par l'insertion d'un mécanisme de solidarité. Le mécanisme implique qu'il est accordé aux Régions un montant de 468 francs par habitant chaque fois que le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur d'un pour cent au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant du Royaume.

Remarque importante à ce sujet : cette solidarité ne se fait pas par un transfert d'une Région à une autre. Le mécanisme de solidarité est financé nationalement. Chaque Région contribue donc au financement de ce mécanisme au prorata de son apport au produit de l'impôt des personnes physiques. La Région qui bénéficie du mécanisme de solidarité finance donc aussi cette solidarité.

4.8. Pour ce qui concerne le financement de l'enseignement, le système est basé sur la TVA, dont la partie attribuée aux Communautés est répartie d'après le nombre d'élèves. L'évolution de ces moyens financiers est liée à l'inflation, mais corrigée à concurrence de 80 % de la dénatalité.

Ce système global d'impôts partagés et conjugués donnera alors lieu à un transfert global des moyens à concurrence de 610 milliards, dont 370 milliards aux Communautés et 234 milliards aux Régions. Il faut évidemment y ajouter les moyens qui affluent aux Régions sous forme d'impôts régionaux ainsi que ceux qui sont déjà transférés aux Communautés sur base de la redevance radio et télévision.

5. Enfin, il faut encore attirer l'attention sur le système de financement des secteurs nationaux. En fait, ce système correspond à ce qui avait déjà été mis au point en 1984 comme une régionalisation de fait et est à présent repris légalement dans le système; il fait donc partie de l'ensemble. C'est pour ces raisons que les droits de succession redeviennent un impôt

financieringsstelsel compatibel is met de sanering van de openbare financiën.

Voor de financiële middelen die beantwoorden aan het Gemeentefonds, de huidige dotaties en het deel dat beantwoordt aan de nieuw overgedragen gemeenschapsbevoegdheden met uitzondering van het onderwijs, gebeurt de herverdeling van de middelen tussen de Gewesten onderling en de Gemeenschappen onderling als volgt : zonder te raken aan het Waalse aandeel, worden de aandelen voor Brussel en voor Vlaanderen geleidelijk opgebouwd totdat men de verdeling volgens de personenbelasting bereikt. Voor het deel van de financiële middelen dat beantwoordt aan de nieuw overgedragen gewestelijke bevoegdheden, wordt de verdeling volgens de personenbelasting bereikt door elk de helft van de weg af te leggen.

4.7. Het systeem van de gedeelde en samengevoegde belastingen wordt, wat de Gewesten betreft, vervolgens gecorrigeerd door het inbouwen van een solidariteitsmechanisme. Dat solidariteitsmechanisme houdt in dat aan de Gewesten een bedrag van 468 frank per inwoner wordt toegekend per procentpunt dat de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner van het Rijk.

Voormeld solidariteitsmechanisme impliceert geen overdracht van het ene Gewest naar het andere; het solidariteitsmechanisme wordt nationaal gefinancierd. Elk Gewest draagt derhalve bij in de financiering ervan a rato van zijn inbreng in de opbrengst van de personenbelasting. Aldus financiert het Gewest dat van het solidariteitsmechanisme geniet, ook mede deze solidariteit.

4.8. Wat de financiering van het onderwijs betreft, steunt het systeem op de BTW waarvan het aan de Gemeenschappen toegekende gedeelte verdeeld wordt volgens het aantal leerlingen. De evolutie van die financiële middelen is aan de inflatie gebonden maar wordt naar rato van 80 % van de denataliteit gecorrigeerd.

Dit globale systeem van gedeelde en samengevoegde belastingen zal dan aanleiding geven tot een globale overdracht van middelen a rato van 610 miljard, waarvan 370 miljard voor de Gemeenschappen en 234 miljard voor de Gewesten. Daaraan moeten uiteraard de middelen worden toegevoegd die nu reeds op basis van de gewestelijke belastingen naar de Gewesten toevloeien, alsmede de middelen die op basis van het kijk- en luistergeld nu reeds aan de Gemeenschappen worden overgedragen.

5. Tenslotte zij ook nog gewezen op het financieringssysteem van de nationale sectoren. In feite komt het systeem erop neer dat de in 1984 uitgewerkte feitelijke regionalisering nu wettelijk in het systeem wordt ingebouwd; aldus maakt dit deel uit van het globale pakket. Om die reden worden de successie-rechten opnieuw een gewestelijke belasting. De op-

régional. Le produit en est cependant affecté au paiement des emprunts contractés par les fonds régionaux pour les secteurs nationaux dans leur Région; le produit des droits de succession servait en effet de garantie à ces emprunts; aucune garantie de l'Etat ne leur était donc donnée.

Le principe de base selon lequel les charges du passé restent nationales a aussi été respecté, mais sur base de la répartition entre l'autorité nationale et les Régions telle qu'elle a été déterminée en 1984. La régionalisation de fait de 1984 est donc transformée dans ce projet de loi en une régionalisation structurelle.

6. On peut donc conclure que le système de financement tel qu'il a été présenté, répond à ce que l'on admet généralement comme étant les critères de base d'un système fédéral de financement. Un tel système suppose qu'il y ait une responsabilité financière et une solidarité transparente et réversible.

La responsabilité financière est rendue possible par le transfert de moyens suffisamment importants, qui sont calculés sur la base des dépenses qui se font actuellement au niveau national pour ces secteurs. En outre, les moyens sont garantis aux Communautés et aux Régions de façon suffisamment stable. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles ce mécanisme de financement doit être fixé dans le cadre d'une loi adoptée à la majorité spéciale. De cette façon, la réforme du système de financement s'opère par une loi à majorité spéciale et les Communautés et les Régions peuvent calculer d'avance l'évolution de leurs moyens avec un degré suffisant de fiabilité. A côté des moyens qui leur sont attribués sur les recettes des impôts partagés et conjugués, on a laissé une marge suffisamment grande à la fiscalité propre, afin de pouvoir réaliser complètement la responsabilité financière. Les composantes peuvent aussi contracter des emprunts pour lesquels elles disposent d'une marge de manœuvre financière suffisante. Elles ne peuvent cependant d'aucune manière contracter des emprunts sans garantie d'Etat. Elles contractent donc des emprunts sous leur propre responsabilité.

En ce qui concerne le principe de solidarité, on prévoit une solidarité transparente et réversible. Il est stipulé dans la loi comment il faut calculer cette solidarité. L'évolution de cette solidarité est liée à l'évolution de l'impôt des personnes physiques et plus précisément au rapport de l'impôt des personnes physiques pro capita dans chaque Région par rapport à la moyenne; grâce à cette liaison, la solidarité est réversible.

C'est pourquoi ce système de financement cadre entièrement dans les options que nous voulons réaliser à l'aide des lois à majorité spéciale, notamment l'édification d'un Etat belge complètement fédéral ».

brengt uit de successierechten wordt evenwel geaffecteerd aan de afbetaling van de leningen die door de gewestelijke fondsen zijn aangegaan voor de nationale sectoren in hun Gewest; de opbrengst uit de successierechten diende immers als waarborg voor die leningen; aan deze leningen werd derhalve geen Staatswaarborg gegeven.

Het basisprincipe volgens hetwelk de lasten uit het verleden nationaal blijven werd ook nageleefd, maar op grond van de verdeling tussen de nationale overheid en de Gewesten, zoals zij in 1984 werd bepaald. Het is wel de reden waarom mag worden gezegd dat de feitelijke regionalisatie van 1984 nu in dit wetsontwerp wordt omgezet in een structurele regionalisatie.

6. Men kan derhalve besluiten dat het financieringssysteem vervat in onderhavig wetsontwerp, beantwoordt aan de algemeen aanvaarde basiscriteria voor een federaal financieringsstelsel. Dergelijk stelsel veronderstelt financiële verantwoordelijkheid, alsmede een doorzichtige en omkeerbare solidariteit.

De financiële verantwoordelijkheid wordt mogelijk gemaakt, omdat de overgedragen middelen ruim genoeg zijn gezien ze berekend zijn op basis van de uitgaven die thans nationaal voor deze sectoren gebeuren. Daarenboven zijn deze middelen ook voldoende gegarandeerd ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten. Dit is trouwens één van de redenen waarom het financieringsstelsel bij bijzondere meerderheid wordt vastgelegd. Hierdoor kan het financieringsstelsel bij een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet worden herzien en kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten de evolutie van hun middelen met een voldoende graad van betrouwbaarheid op voorhand berekenen. Bovenop de middelen die hen uit de opbrengst van de gedeelde en samengevoegde belastingen worden toegewezen, is er een voldoende marge aan eigen fiscaliteit om de financiële verantwoordelijkheid volledig te kunnen waarmaken. Tenslotte kunnen de deelgebieden ook leningen aangaan, zodat zij beschikken over voldoende financiële bewegingsruimte. Op geen enkele manier kunnen evenwel leningen met staatswaarborg worden aangegaan. Zij gaan derhalve volledig onder hun eigen verantwoordelijkheid leningen aan.

Wat het principe van de solidariteit betreft, wordt voorzien in een doorzichtige en omkeerbare solidariteit. Aldus wordt zeer duidelijk in de wet gesteld hoe deze solidariteit wordt berekend. Daarbij komt dat de evolutie van deze solidariteit gekoppeld is aan de evolutie van de personenbelasting en meer bepaald van de verhouding van de personenbelasting per hoofd in ieder Gewest ten opzichte van het gemiddelde; deze koppeling heeft tot gevolg dat de solidariteit omkeerbaar is.

Dit financieringssysteem past dus volledig in de optie die wij met het geheel van de wetten met bijzondere meerderheid willen realiseren, met name het uitbouwen van een volwaardige federale Belgische Staat.

IV. — DISCUSSION GENERALE

INTERVENTION DE M. VERHOFSTADT

1. Introduction

M. Verhofstadt souligne l'importance que revêt la mise au point d'un bon système de financement pour le passage de l'Etat unitaire à une structure fédérale.

Ce système de financement doit répondre à trois objectifs fondamentaux :

- le financement doit permettre une gestion efficace des deniers publics;
- l'union économique et l'unité monétaire doivent être préservées;
- le système de financement doit être aussi simple que possible.

Un examen approfondi du projet de loi de financement montre clairement qu'aucun de ces objectifs n'est atteint. Au contraire, on a agi à la sauvette, alors qu'en République fédérale d'Allemagne par exemple, le système de financement est l'aboutissement de cinq années de travaux parlementaires et extraparlamentaires.

L'intervenant a la conviction que le système de financement proposé engendrera de nouvelles tensions communautaires et financières, et ce essentiellement pour quatre raisons :

1. Le nouveau système de financement des Régions et Communautés est beaucoup trop complexe.
2. Le nouveau système de financement ne prévoit pas de responsabilité financière complète dans le chef des Régions et Communautés.
3. La loi de financement causera un nouveau dérapage des finances publiques à la fin des années nonante et au début du siècle prochain.
4. Enfin, cette loi de financement engendrera de nouvelles tensions entre les Régions et les Communautés, et menacera dès lors l'union économique et l'unité monétaire (UEM).

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) demande que l'on fasse toujours la distinction, au cours de la discussion, entre l'évolution des finances publiques avec ou sans la réforme de l'Etat, d'une part, et l'évolution des finances publiques dans l'hypothèse d'une réforme de l'Etat basée sur d'autres mécanismes de financement, d'autre part. A défaut de points de référence analogues, le débat risque en effet de déboucher sur un dialogue de sourds.

M. Verhofstadt approuve cette proposition.

L'intervenant examine ensuite plus en détail ces quatre raisons.

IV. — ALGEMENE BESPREKING

BETOOG VAN DE HEER VERHOFSTADT

1. Inleiding

De heer Verhofstadt benadrukt het belang van een degelijk financieringssysteem voor de omvorming van de unitaire staat tot een federale structuur.

Dit financieringssysteem moet beantwoorden aan drie fundamentele doelstellingen :

- de financiering moet een doeltreffender beheer van de openbare middelen mogelijk maken;
- de economische en monetaire unie moet gevrijwaard worden;
- het financieringssysteem moet zo eenvoudig mogelijk gehouden worden.

Een grondig onderzoek van het financieringsontwerp toont duidelijk aan dat deze doelstellingen niet worden bereikt. Integendeel, er werd overhaast te werk gegaan in tegenstelling tot de Duitse Bondsrepubliek bijvoorbeeld, waar het financieringssysteem de vrucht is van vijf jaren onderzoek binnen en buiten het Parlement.

Spreker is ervan overtuigd dat het voorgestelde financieringssysteem tot talrijke nieuwe communautaire én financiële spanningen zal leiden. In hoofdzaak zijn er daartoe vier redenen :

1. De nieuwe financiering van Gewesten en Gemeenschappen is veel te ingewikkeld.
2. De nieuwe financiering houdt geen volledige financiële verantwoordelijkheid in voor Gewesten en Gemeenschappen.
3. De financieringswet zal tegen het einde van de jaren 1990 en bij het begin van de volgende eeuw leiden tot een nieuwe ontsporing van de openbare financiën.
4. Deze financieringswet zal tenslotte nieuwe spanningen creëren tussen de Gewesten en Gemeenschappen waardoor het voortbestaan van de economische en monetaire unie (EMU) in het gedrang kan komen.

De Vice-Eerste Minister en Minister voor Institutionele Hervormingen (N) vraagt dat er tijdens de bespreking steeds een onderscheid wordt gemaakt tussen de evolutie van de openbare financiën met of zonder deze staatshervorming enerzijds en de evolutie van de openbare financiën in de veronderstelling dat er een staatshervorming doorgevoerd wordt op basis van andere financieringsmechanismen anderzijds. Zonder analoge referentiepunten dreigt het debat immers uit te monden in een dovemansgesprek.

De heer Verhofstadt betuigt zijn instemming met dit voorstel.

Spreker gaat vervolgens dieper in op deze vier redenen.

2. Les nouveaux mécanismes de financement des Régions et Communautés sont beaucoup trop complexes

La loi compte 78 articles, qui contiennent pas moins de cinq mécanismes de financement d'une extrême complexité, à savoir :

- a) un mécanisme de financement pour les dépenses courantes et les dépenses d'investissement afférentes aux nouvelles compétences des Régions (montants prévus aux articles 10 et 12);
- b) un mécanisme de financement pour les dépenses du Fonds des communes et du Fonds des provinces (montants prévus à l'article 19);
- c) un mécanisme de financement pour les dépenses afférentes aux anciennes compétences des Régions (montants prévus à l'article 25);
- d) un mécanisme de financement pour les dépenses des Communautés en matière d'enseignement (montants prévus à l'article 35);
- e) un mécanisme de financement pour les dépenses courantes afférentes aux compétences nouvelles des Communautés et pour les dépenses des anciennes compétences des Communautés (montants prévus à l'article 39).

Ces cinq mécanismes de financement, qui sont décrits en ordre dispersé aux articles 9 à 44 du projet de loi à l'examen, sont totalement incompréhensibles sur la seule base des dispositions légales et de l'exposé des motifs.

A l'aide de schémas, M. Verhofstadt procède à la description de ces cinq formes de financement (1).

a) *Le financement des dépenses courantes et des dépenses en capital des nouvelles compétences des Régions (art. 10 à 12 du projet)*

2. De nieuwe financiering van Gewesten en Gemeenschappen is veel te ingewikkeld

De wet bestaat uit 78 artikelen. Zij bevatten niet minder dan vijf ingewikkelde financieringswijzen, met name :

- a) een financiering van de lopende uitgaven en investeringsuitgaven gedaan in toepassing van de nieuwe bevoegdheden van de Gewesten (bedragen voorzien in artikelen 10 en 12),
- b) een financiering van de uitgaven van het Gemeente- en Provinciefonds (bedragen voorzien in artikel 19),
- c) een financiering van de uitgaven verbonden aan de oude bevoegdheden van de Gewesten (bedragen voorzien in artikel 25),
- d) een financiering van de onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen (bedragen voorzien in artikel 35),
- e) een financiering van de lopende uitgaven van de nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de uitgaven van de oude bevoegdheden van de Gemeenschappen (bedragen voorzien in artikel 39).

Deze vijf financieringswijzen, die in verspreide orde omschreven worden in de artikelen 9 tot 44 van onderhavig wetsontwerp, zijn totaal onbegrijpelijk op basis van de wetsbepalingen en de Memorie van Toelichting alleen.

Aan de hand van schema's behandelt de heer Verhofstadt die vijf vormen van financiering (1).

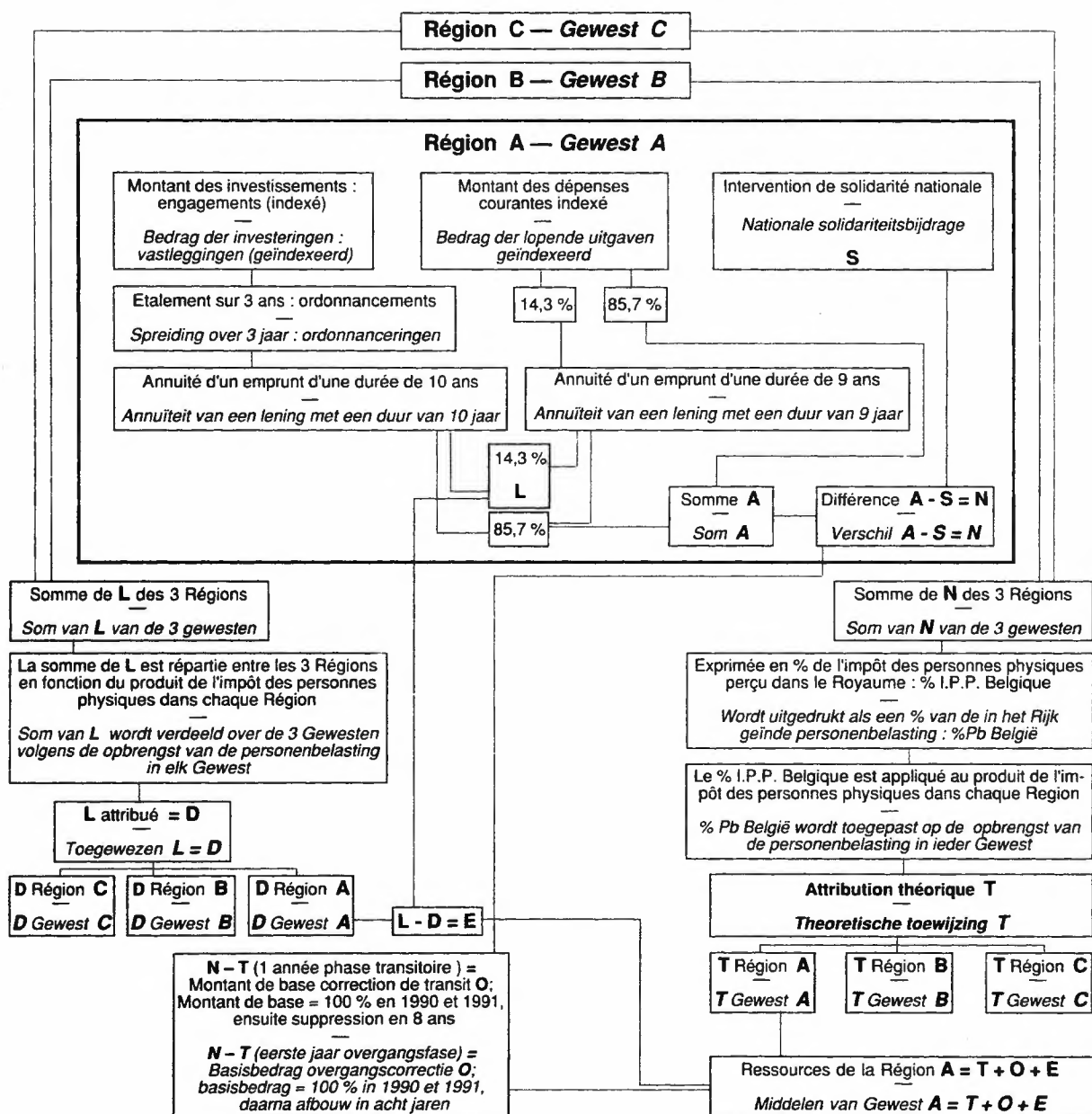
a) *De financiering van de lopende uitgaven en van de kapitaaluitgaven voor de nieuwe bevoegdheden van de Gewesten (art. 10 en 12 van het ontwerp)*

(1) Source : E. Van De Velde : Financiële gevolgen van de staatshervorming, Die Keure, 1988.

(1) Bron : E. Van De Velde : Financiële gevolgen van de staatshervorming, Die Keure, 1988.

COMPETENCES NOUVELLES
(dépenses courantes art. 10 & dépenses de capital art. 12)

NIEUWE BEVOEGDHEDEN
(lopende uitgaven art. 10 & kapitaaluitgaven art. 12)



Une quotité égale à 85,7 % des dépenses courantes actuelles afférentes aux nouvelles compétences transférées à la Région (adaptées en fonction de l'indice des prix à la consommation) est attribuée immédiatement à la Région. Les 14,3 % restants doivent être financés par la Région à l'aide d'emprunts.

En ce qui concerne les investissements dans la Région, le montant des engagements actuels (adaptés en fonction de l'indice des prix à la consommation à partir de 1990) est réparti sous forme d'ordonnancements sur une période de trois ans.

Le total de ces ordonnancements et 14,3 % des dépenses courantes pour lesquelles la Région n'a pas reçu de moyens sont financés par voie d'emprunts. Il s'agit d'emprunts d'une durée de 10 ans. L'annuité

Van de huidige lopende uitgaven voor de nieuw overgedragen bevoegdheden (aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijs) in het Gewest, wordt 85,7 % onmiddellijk aan het Gewest toegekend. De overige 14,3 % dient het Gewest te financieren door middel van leningen.

Voor de investeringen in het Gewest wordt het bedrag van de huidige vastleggingen (vanaf 1990 aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijs) gespreid over ordonnanceringsmassa over drie jaar.

De som van deze ordonnanceringsmassa en 14,3 % van de lopende uitgaven waarvoor het Gewest geen middelen ontvangen heeft, wordt gefinancierd met leningen. Het gaat om leningen met een looptijd van

fixe nécessaire à l'amortissement et au paiement des intérêts des emprunts à contracter au cours de l'année est calculée, pour chaque année, sur la base du taux du premier emprunt d'Etat émis cette année (1). Un montant égal à 85,7 % de cette annuité est attribué à la Région. Les 14,3 % restants ne sont pas attribués (montant L).

Les montants à concurrence de 85,7 % des ressources attribuées directement et de 85,7 % des annuités fixes sont additionnés (Somme A). L'intervention de solidarité nationale attribuée à la Région est déduite de cette somme (Différence N).

Les montants N des trois Régions sont totalisés et exprimés sous forme de pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques perçu dans le Royaume (% IPP Belgique). Le % IPP Belgique est appliqué au produit de l'impôt des personnes physiques perçu dans la Région. On obtient ainsi l'attribution théorique accordée à la Région (montant T).

Le montant T de 1990 est déduit du montant N de 1990 pour déterminer le montant de base de la correction de transition (montant D). Ce montant est maintenu en 1990 et en 1991. Il est ensuite réduit à raison d'un huitième par an.

Les annuités non remboursées (montants L) des trois Régions sont additionnées. Cette somme est répartie entre les trois Régions en fonction du produit de l'impôt des personnes physiques dans chaque Région (montant D). Pour chaque Région, le montant D est déduit du montant L (Différence E). L'intention est en effet de répartir les annuités non payées en fonction du produit de l'impôt des personnes physiques.

La somme de T+O+E représente donc les ressources totales de chaque Région.

M. Verhofstadt critique ce schéma dans la mesure où les Régions ne participent que de manière limitée à la reprise du déficit existant, à savoir pour 2 % aux charges des emprunts pour les dépenses courantes et 14,3 % aux charges des emprunts pour les dépenses d'investissement. Cette participation est beaucoup trop faible. Il critique également les deux mécanismes de correction.

Le Vice Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) souligne d'abord que les moyens ne sont pas attribués aux régions en fonction des emprunts qu'elles contractent. Si elles empruntent peu, elles auront donc une marge de manœuvre. Il affirme ensuite que les mécanismes de correction visent à passer de la répartition actuelle des moyens à la phase définitive.

M. Verhofstadt estime que les Régions devraient supporter 20,5 % des charges du déficit public.

10 jaar. Voor elk jaar wordt de vaste annuïteit berekend die voor de delging en de intrestlast van de dat jaar aan te gane leningen vereist is, op basis van de intrestvoet van de eerst uitgegeven staatslening van dat jaar (1). Van deze annuïteit wordt 85,7 % aan het Gewest toegekend. 14,3 % wordt niet toegekend (bedrag L).

De bedragen ten belope van 85,7 % van de rechtstreeks toegekende middelen en van de 85,7 % van de vaste annuïteiten worden opgeteld (Som A). Van deze som wordt de aan het Gewest toegekende nationale solidariteitstussenkost afgetrokken (Verschil N).

De bedragen N van de drie Gewesten worden opgeteld en uitgedrukt als een percentage van de opbrengst van de personenbelasting in het Rijk (% Pb België). Het % Pb België wordt toegepast op de opbrengst van de personenbelasting in het Gewest. Dit vormt de theoretische toewijzing aan het Gewest (bedrag T).

Van het bedrag N over 1990 wordt het bedrag T over 1990 afgetrokken om het basisbedrag van de overgangscorrectie te bepalen (bedrag O). Dit bedrag wordt in 1990 en 1991 behouden. Daarna wordt het jaarlijks afgebouwd ten belope van 1/8.

De niet-terugbetaalde annuïteiten (bedragen L) van de drie Gewesten worden samengeteld. Deze som wordt over de drie Gewesten herverdeeld overeenkomstig de opbrengst van de personenbelasting in hun gebied (bedrag D). Voor elk Gewest wordt van het bedrag L het bedrag D afgetrokken (het verschil geeft het bedrag E). Het is immers de bedoeling de gedeelde annuïteiten in functie van de opbrengst der personenbelasting te verdelen.

De totale middelen van elk Gewest worden dan gevormd door de som van T+O+E.

De heer Verhofstadt bekritiseert dat schema, omdat de Gewesten slechts beperkt deelnemen in de overname van het bestaande tekort, namelijk voor 2 % in de lasten van de leningen voor de lopende uitgaven, en 14,3 % in de lasten van de leningen voor de investeringsuitgaven. Die deelneming is veel te gering. Hij brengt tevens kritiek uit op de twee correctiemechanismen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) onderstreept eerst en vooral dat de middelen niet aan de Gewesten worden toegekend op grond van de leningen die zij aangaan. Indien ze weinig lenen, zullen ze over een manoeuvreer ruimte beschikken. Hij bevestigt vervolgens dat de correctiemechanismen de overgang beogen van de huidige verdeling van de middelen naar de definitieve fase.

De heer Verhofstadt vindt dat de Gewesten 20,5 % van de lasten van het overheidstekort zouden moeten dragen.

(1) Pour le calcul des prévisions, on part du principe que les emprunts sont contractés au taux de 8 %.

(1) Bij de berekening van de prognoses wordt ervan uitgegaan dat de leningen worden aangegaan tegen een rentevoet van 8 %.

Même si les Régions empruntent moins, la presque totalité de l'augmentation des charges de la dette est assumée par l'Etat.

Le Vice Premier Ministre souligne que, pour déterminer le degré de participation des Régions à la formation de la dette, il fallait tenir compte de leur capacité. Le mécanisme de financement devait être viable.

b) *Le Fonds des communes et le Fonds des provinces (art. 19)*

Ook al lenen de Gewesten minder, dan nog wordt haast de volledige last van de stijging van de rijks-schuld door de Staat gedragen.

De Vice-Eerste Minister onderstreept dat men, om de graad van deelneming van de Gewesten in de vorming van bedoelde schuld te bepalen, met hun mogelijkheden rekening moest houden. Het financierings-mechanisme moest leefbaar zijn.

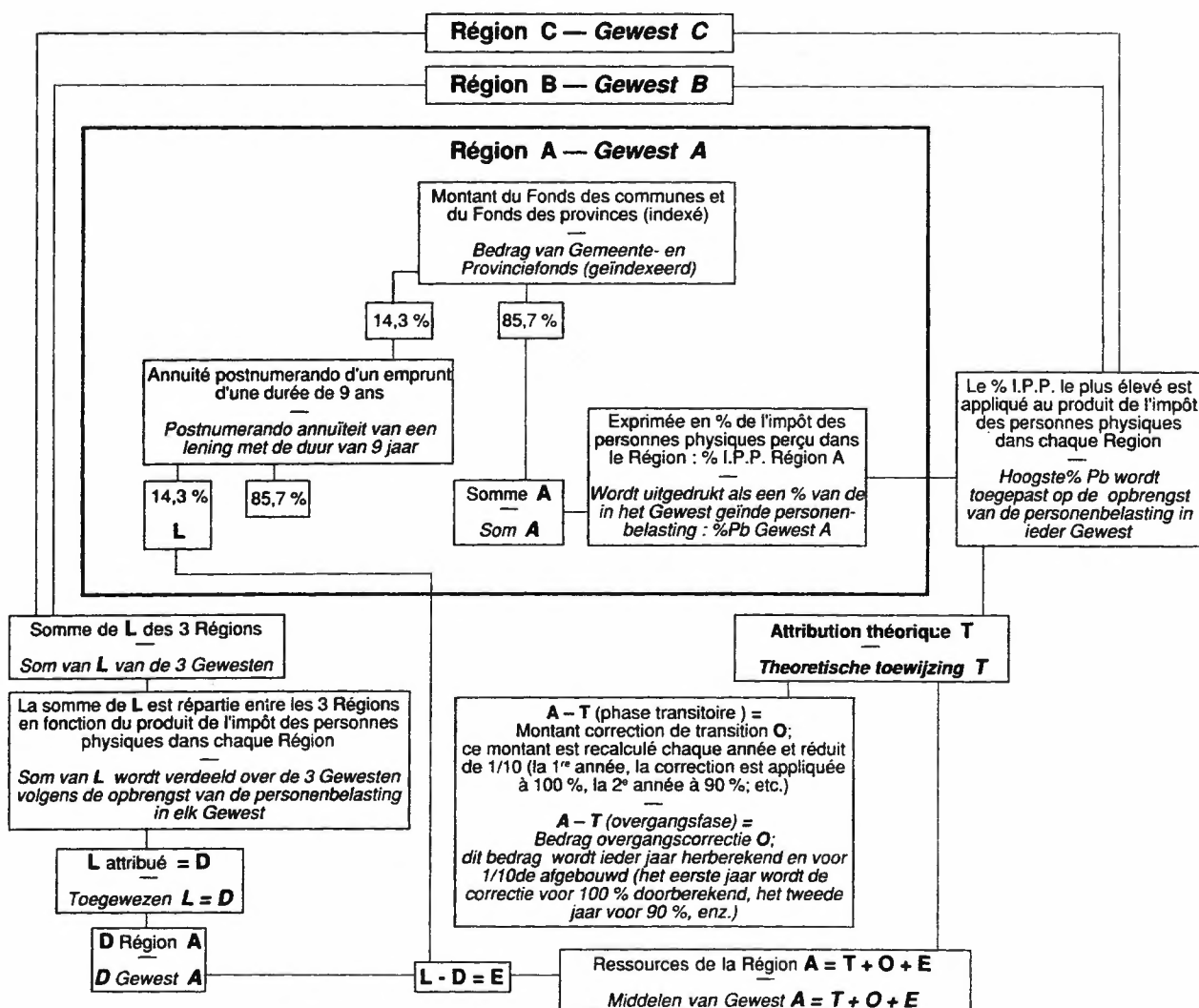
b) *Het Gemeente- en Provinciefonds (art. 19)*

FONDS DES COMMUNES ET FONDS DES PROVINCES

(art. 19)

GEMEENTE- EN PROVINCIEFONDS

(art. 19)



Une quotité égale à 85,7 % des montants actuels destinés à la Région (adaptés en fonction de l'indice des prix à la consommation) est attribué immédiatement à la Région. Les 14,3 % restants doivent être financés par la Région à l'aide d'emprunts.

Mais pour ces 14,3 %, on détermine annuellement le montant des annuités. l'Etat prend en charge 85,7 % de ce montant, les Régions 14,3 %.

Les 85,7 % des montants de base et les 85,7 % des annuités sont additionnés (somme A).

Cette somme est ensuite exprimée en pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques dans la région. On retient le pourcentage le plus élevé (T) qui est ensuite appliqué au produit de l'impôt des personnes physiques de chaque région pour déterminer l'attribution théorique pour chaque région.

Les moyens de chaque région correspondent à la somme de l'affectation théorique et des deux mécanismes de correction identiques à ceux du premier schéma.

M. Verhofstadt fait observer que dans ce système ce n'est plus le pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques dans le Royaume qui est utilisé pour déterminer l'affectation théorique mais le pourcentage le plus élevé des trois Régions c'est-à-dire celui de la Wallonie.

On applique ainsi « la clé Moureaux ». On part des besoins de la Wallonie pour déterminer ce que les autres régions vont recevoir (c'est à dire plus qu'aujourd'hui).

Le Vice Premier Ministre (N) souligne que le même système est utilisé pour les anciennes dotations des Régions et pour les anciennes dotations et les nouvelles compétences des communautés. Ce système résulte d'un choix politique consistant à ne retirer à aucune région ou communauté les moyens dont elle dispose aujourd'hui.

M. Verhofstadt constate que de cette manière, les moyens qui seront globalement attribués seront plus élevés qu'aujourd'hui.

Van de huidige bedragen (aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen) bestemd voor het Gewest, wordt 85,7 % onmiddellijk aan het Gewest toegekend. De overige 14,3 % dient het Gewest te financieren door middel van leningen.

Maar voor die 14,3 % stelt men elk jaar het bedrag van de annuïteiten vast. De Staat neemt 85,7 % van dat bedrag voor zijn rekening, de Gewesten 14,3 %.

De 85,7 % van de basisbedragen en de 85,7 % van de annuïteiten worden samengevoegd (bedrag A).

Genoemd bedrag wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage van de opbrengst van de personenbelasting in het betrokken gewest. Men houdt rekening met het hoogste percentage (T), dat vervolgens wordt toegepast op de opbrengsten van de personenbelasting van elk Gewest, ten einde de theoretische toekenning voor elk Gewest te berekenen.

De middelen waarover elk Gewest beschikt, stemmen overeen met het bedrag van de theoretische bestemming en van de twee correctiemechanismen, die gelijk zijn aan die van het eerste schema.

De heer Verhofstadt merkt op dat in dat systeem niet langer het percentage van de opbrengst van de personenbelastingen in het Rijk wordt aangewend om de theoretische toewijzing te bepalen, maar wel het hoogste percentage van de drie Gewesten, dat wil zeggen dat van Wallonië.

Men past dus de « Moureaux-sleutel » toe. Men gaat uit van de behoeften van Wallonië om uit te maken wat de andere Gewesten zullen ontvangen, (dat wil zeggen meer dan hetgeen nu het geval is).

De Vice-Eerste Minister (N) wijst erop dat hetzelfde systeem wordt toegepast voor de vroegere dotaties van de gewesten en voor de vroegere dotaties en de nieuwe bevoegdheden van de gemeenschappen. Dat systeem vloeit voort uit een politieke keuze volgens welke geen Gewest of Gemeenschap minder middelen mag krijgen dan die waarover zij thans beschikken.

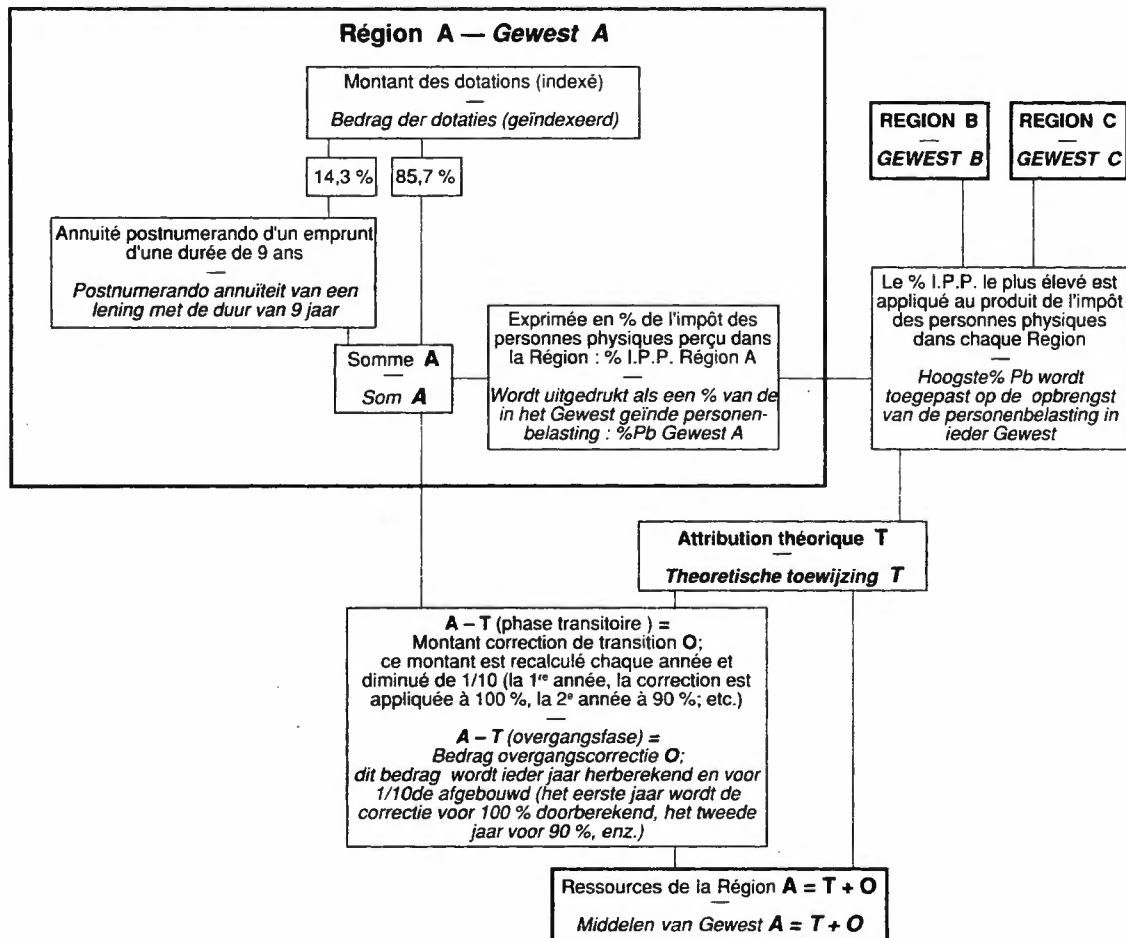
De heer Verhofstadt constateert dat de middelen die globaal zullen worden toegekend, op die manier hoger zullen liggen dan de thans toegekende middelen.

c) Anciennes compétences des Régions (art. 25)

c) Oude bevoegdheden van de Gewesten (art. 25)

ANCIENNES COMPETENCES (art. 25)

OUDE BEVOEGDHEDEN (art. 25)



Une quotité égale à 85,7 % des dotations actuellement allouées à la Région (adaptées en fonction de l'indice des prix à la consommation) est attribuée immédiatement à la Région. La Région doit financer les 14,3 % restants à l'aide d'emprunts. En effet, comme dans le budget de l'Etat, les dépenses courantes ne sont financées qu'à concurrence de 85,7 % par des recettes courantes, la même proportion a été imposée aux Régions.

Le montant équivalent à 14,3 % des dotations pour lequel la Région n'a pas reçu de moyens est financé à l'aide d'emprunts. Il s'agit d'emprunts d'une durée de 9 ans. L'annuité fixe nécessaire à l'amortissement et au paiement des intérêts des emprunts à contracter au cours de l'année est calculée, pour chaque année, sur la base du taux d'intérêt du premier emprunt d'Etat émis cette année. Cette annuité est entièrement restituée à la Région. Les Régions ne participent dès lors pas vraiment à l'augmentation de la dette publique en ce qui concerne les moyens substitués aux dotations.

Van de huidige dotaties (aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen) voor het Gewest, wordt 85,7 % onmiddellijk aan het Gewest toegekend. De overige 14,3 % dient het Gewest te financieren door middel van leningen. Immers, aangezien in de Rijksbegroting de lopende uitgaven slechts voor 85,7 % door lopende inkomsten gefinancierd worden, wordt de Gewesten eenzelfde verhouding opgelegd.

Het bedrag ten belope van 14,3 % van de dotaties waarvoor het Gewest geen middelen ontvangen heeft, wordt gefinancierd met leningen. Het gaat om leningen met een looptijd van 9 jaar. Voor elk jaar wordt de vaste annuïteit die voor de delging en de intrestlast van de dat jaar aan te gane leningen vereist is, berekend op basis van de intrestvoet van de eerst uitgegeven staatslening van dat jaar. Deze annuïteit wordt volledig terug aan het Gewest toegekend. De Gewesten participeren voor de middelen ter vervanging van de dotaties derhalve niet reëel in de stijging van de Rijksschuld.

Les montants équivalant à 85,7 % des moyens attribués directement et des annuités fixes sont additionnés (Somme A).

La somme A de chaque Région est exprimée en pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques dans cette Région (% IPP Région A). Le % IPP le plus élevé des trois Régions est également appliqué au produit de l'impôt des personnes physiques dans les deux autres Régions, ce qui constitue l'attribution théorique à la Région (montant T).

Le montant T est déduit de la somme A pour déterminer la correction de transition (montant O).

Le total des ressources de chaque Région est donc égal à la somme T + O.

M. Verhofstadt critique à nouveau la clé Moureaux, mais également le fait que les Régions ne participent pas au déficit par le biais du mécanisme de financement.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes Institutionnelles (N) rappelle que le principe des bonus se justifie parce qu'il s'agit d'anciennes compétences pour lesquelles le Gouvernement n'a pas voulu soustraire des moyens aux Régions.

En ce qui concerne l'absence de participation à la dette, le Ministre souligne que le système de financement de 1980 (les dotations et ristournes d'impôts) était basé sur une reprise des charges du passé. Cette reprise a eu lieu à l'exception toutefois des dettes du logement social. Mais en contrepartie de celles-ci le montant des ristournes n'a pas été augmenté selon le rythme initialement prévu.

d) *Financement des dépenses d'enseignement des Communautés (montants prévus à l'article 35)*

De bedragen ten belope van 85,7 % van de rechtstreeks toegekende middelen en van de vaste annuïteiten worden opgeteld (Som A).

De som A van elk Gewest wordt uitgedrukt als een percentage van de opbrengst van de personenbelasting in dat Gewest (% Pb Gewest A). Het hoogste % Pb Gewest van de drie Gewesten wordt eveneens toegepast op de opbrengst van de personenbelasting in de twee andere Gewesten. Dit vormt de theoretische toewijzing aan het Gewest (bedrag T).

Van de som A wordt het bedrag T afgetrokken om de overgangscorrectie te bepalen (bedrag O).

De totale middelen van elk Gewest worden dan gevormd door de som van T + O.

De heer Verhofstadt brengt andermaal kritiek uit op de Moureaux-sleutel, doch tevens op het feit dat de Gewesten met het financieringsmechanisme niet aan het tekort deelnemen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) herinnert eraan dat het principe van de bonussen verantwoord is aangezien het gaat om vroegere bevoegdheden waarvoor de Regering geen middelen aan de Gewesten heeft willen onttrekken.

In verband met die niet-deelneming in de schuld benadrukt de Minister dat het financieringssysteem van 1980 op dotaties en belastingristorno's en op een overname van de lasten uit het verleden steunde. Die overname vond plaats met uitzondering evenwel van de schulden op het vlak van de sociale huisvesting. Als compensatie daarvoor werd het bedrag van de ristorno's evenwel niet tegen het aanvankelijk in uitzicht gestelde groeitempo verhoogd.

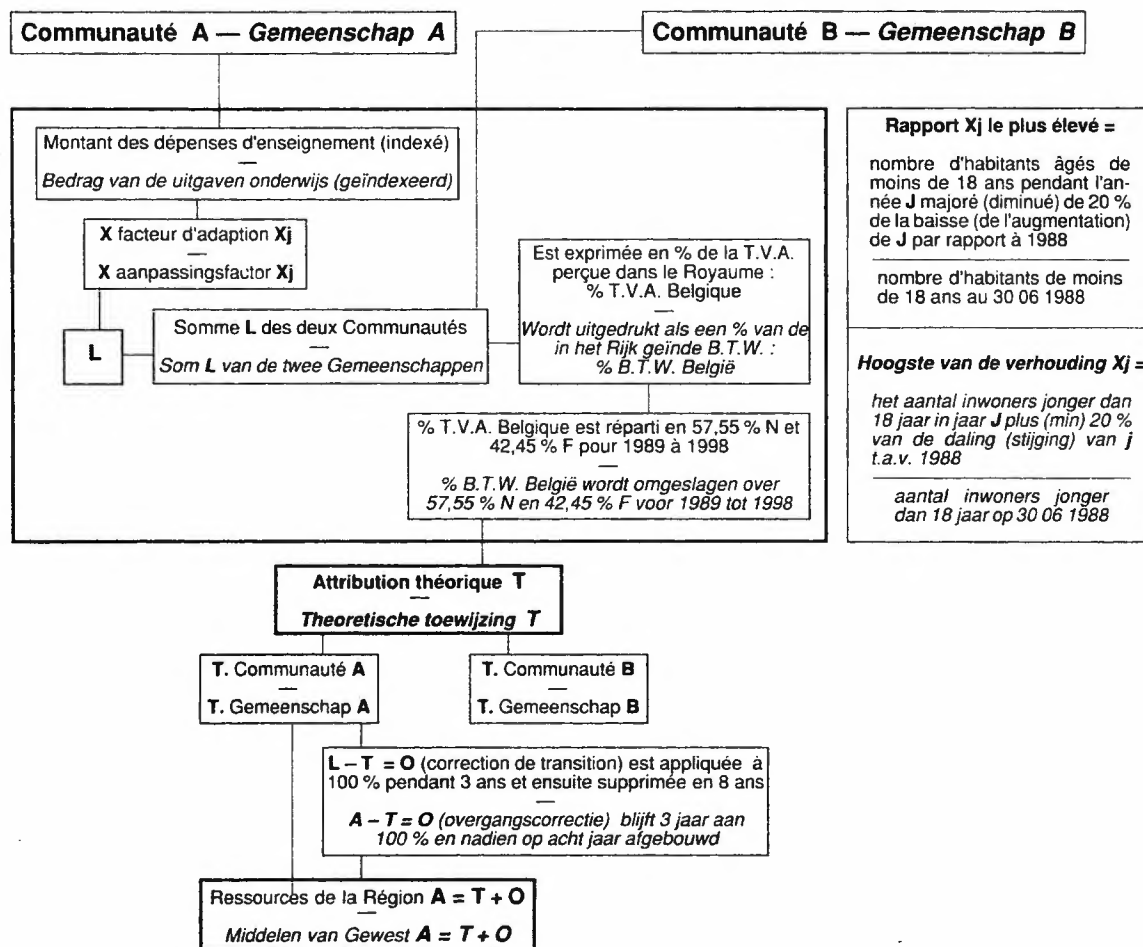
d) *De financiering van de onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen (bedragen voorzien in artikel 35)*

COMPETENCES EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT

(art. 35)

BEVOEGDHEDEN ONDERWIJS

(art. 35)



Les montants de base pour les dépenses d'enseignement sont calculés par Communauté sur la base des crédits prévus au budget 1989. Ces montants de base sont indexés à partir de l'année budgétaire 1989. Les montants annuels sont en outre adaptés en fonction de l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans appartenant à la Communauté où la baisse est la plus faible ou l'augmentation la plus forte par rapport au 30 juin 1988. En cas d'augmentation dans une seule communauté, c'est cette dernière qui est retenue. Le facteur d'adaptation X_j ne traduit que partiellement la dénatalité, étant donné qu'il n'est tenu compte qu'à concurrence de 80 % de l'augmentation ou de la baisse susvisées par rapport à la date de référence du 30 juin 1988. Le facteur d'adaptation n'est dès lors pas basé sur la dénatalité réelle, mais sur le coefficient de la Communauté où la baisse est la plus faible.

Ce montant adapté est ensuite exprimé annuellement en pourcentage des recettes de la TVA perçue par l'Etat. Au cours des dix premières années de la période transitoire, le produit de ce pourcentage de la TVA est attribué à concurrence de 57,27 % à la Com-

De basisbedragen voor de onderwijsuitgaven worden per Gemeenschap berekend op grond van de kredieten, vastgelegd in de begroting 1989. Vanaf het begrotingsjaar 1989 worden deze basisbedragen geïndexeerd. Daarnaast worden de jaarlijkse bedragen aangepast aan de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar behorend tot de Gemeenschap waar ten opzichte van 30 juni 1988 de daling het geringst is, of de stijging het grootst. Ingeval van stijging in slechts één Gemeenschap wordt deze weerhouden. De aanpassingsfactor X_j houdt slechts een beperkte vertaling in van de denataliteit, aangezien met deze stijging of daling ten opzichte van de referentiedatum van 30 juni 1988 slechts voor 80 % rekening gehouden werd. De aanpassingsfactor vertrekt derhalve niet van de reële denataliteit maar van het coëfficiënt van de Gemeenschap waar de daling het laagst is.

Dit aangepast bedrag wordt vervolgens jaarlijks uitgedrukt als een deelnemingspercentage aan de door het Rijk geheven BTW. Tijdens de eerste tien jaar van de overgangperiode wordt de opbrengst van dit percentage van de BTW volgens de verdeelsleutels

munauté flamande et à concurrence de 42,73 % à la Communauté française.

L'article 37 instaure en outre une correction de transition dégressive et applicable jusqu'en 1998.

Dès l'année budgétaire 1999, cette répartition sera adaptée à la répartition du nombre d'élèves sur la base des critères objectifs fixés par la loi (art. 36).

M. Verhofstadt estime que ce mode de financement constitue une application déguisée du principe Moureaux, étant donné que l'on prend comme point de départ de l'évolution des moyens dans les deux Communautés le coefficient de dénatalité le moins élevé qui caractérise une de celles-ci. Les conflits communautaires qui surgiraient si les montants de base avaient été calculés en fonction de la dénatalité réelle sont donc neutralisés au détriment des finances publiques.

On peut également se demander comment le financement sera réglé après la période de transition. Sur base de quels critères objectifs la clé de répartition sera-t-elle adaptée à la répartition du nombre d'élèves ?

Ces négociations auront assurément un caractère communautaire très marqué.

Le Vice-Premier Ministre (N) réplique que la correction de dénatalité n'a été appliquée qu'à 80 %, étant donné que la rigidité des normes en matière d'enseignement et du statut du personnel ne permet pas de répercuter mécaniquement la correction sur le plan budgétaire. L'expérience montre que le pouvoir national n'est jamais parvenu à appliquer la correction de dénatalité et a recouru systématiquement à la technique des feuillets d'ajustement pour couvrir les dépassements. Si le mode de financement proposé, y compris l'application partielle du facteur de ralentissement, a été retenu, c'est précisément pour éviter que les Communautés ne se déchargent de leurs obligations financières en matière d'enseignement sur le pouvoir national. La correction de dénatalité a en outre été intégrée à la structure du système de financement. Le Ministre fait par ailleurs observer que les négociations de 1999 ne porteront que sur la répartition horizontale. Les masses budgétaires globales ne pourront plus être modifiées.

e) *Anciennes et nouvelles compétences des communautés*

57,27 % aan de Vlaamse en 42,73 % aan de Franse Gemeenschap toegekend.

Artikel 37 voert bovendien een in de tijd afnemende overgangscorrectie in tot 1998.

Vanaf het begrotingsjaar 1999 zal deze verdeelsleutel aangepast worden aan de verdeling van het aantal leerlingen aan de hand van bij wet vast te stellen objectieve criteria (art. 36).

Volgens de heer Verhofstadt wordt in deze financieringswijze opnieuw het Moureaux-principe, zij het op een verdoken manier toegepast, door de laagste denataliteitscoëfficiënt in een bepaalde Gemeenschap als uitgangspunt te nemen voor de evolutie van de middelen voor beide Gemeenschappen. De communautaire conflicten die zouden ontstaan indien de basisbedragen berekend werden op de reële denataliteit, worden aldus geneutraliseerd ten koste van de openbare financiën.

Bovendien rijst ook de vraag hoe de financiering zal vastgelegd worden na de overgangperiode. Op basis van welke objectieve criteria zal de aanpassing van de verdeelsleutel aan de verdeling van het leerlingenaantal vastgesteld worden ?

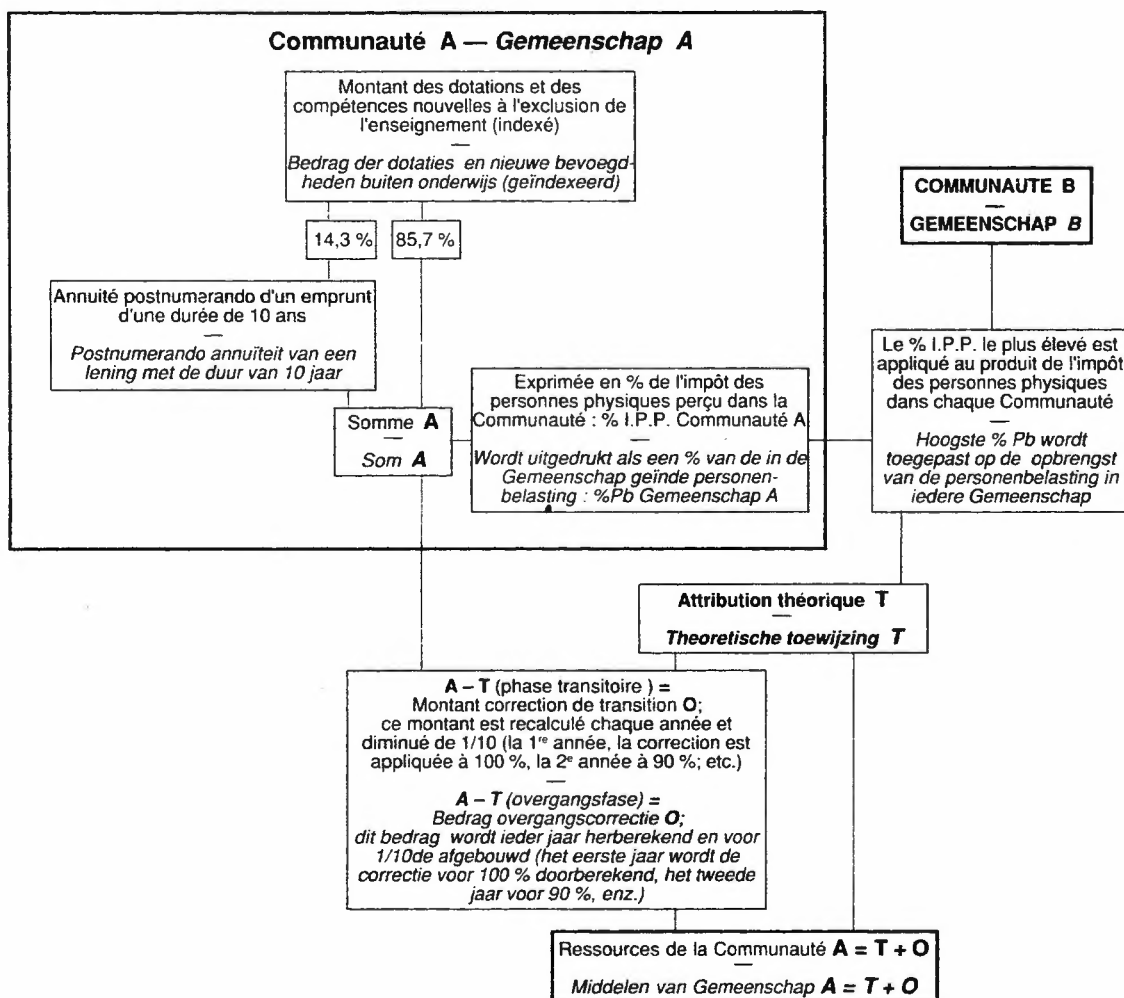
Deze onderhandelingen zullen beslist bijzonder moeilijk en communautair geladen zijn.

De Vice-Eerste Minister (N) repliceert hierop dat de denataliteitscorrectie slechts voor 80 % werd toegepast omdat de rigiditeit van de onderwijsnormen en het personeelstatuut niet toelaat de correctie op een mechanische wijze te verrekenen op budgettair vlak. De ervaring heeft aangetoond dat de nationale overheid er nooit in geslaagd is de denataliteitscorrectie door te voeren. Systematisch werd beroep gedaan op de techniek van de bijbladen om de meeruitgaven te dekken. De voorgestelde financieringswijze, met inbegrip van de gedeeltelijke toepassing van de vertragingsfactor, werd precies ingevoerd om te vermijden dat de Gemeenschappen hun onderwijsfacturen naar de nationale overheid zouden doorsturen. De denataliteitscorrectie wordt bovendien structureel ingebouwd in het financieringssysteem. Voorts merkt hij op dat de onderhandelingen in 1999 beperkt zullen blijven tot de horizontale verdeling. Er kan niet meer worden gesleuteld aan de globale budgettaire massa's.

e) *Oude en nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen*

ANCIENNES ET NOUVELLES COMPETENCES DES COMMUNAUTES (art. 39)

OUDE EN NIEUWE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN (art. 39)



Les montants de base sont scindés en deux quotités de 85,7 % et de 14,3 %. La quotité de 14,3 % est financée par emprunt dont les annuités sont calculées annuellement.

Ces annuités sont entièrement restituées aux Communautés.

Les montants équivalant à 85,7 % des moyens attribués directement et les montants des annuités fixes sont additionnés (Somme A).

La somme A de chaque Communauté est exprimée en pourcentage du produit de l'impôt des personnes physiques dans cette Communauté (% IPP Communauté A). Le % IPP le plus élevé est également appliqué au produit de l'impôt des personnes physiques dans chaque Communauté, ce qui constitue l'attribution théorique à la Communauté (montant T).

Le montant T est déduit de la somme A pour déterminer la correction de transition (montant O). Le total des ressources de chaque Communauté est donc égal à la somme T + O.

De basisbedragen worden gesplitst in 85,7 % en 14,3 %. De 14,3 % worden gefinancierd met een lening waarvan de jaarlijkse terugbetalingen eveneens jaarlijks berekend worden.

Deze annuïteiten worden volledig terug aan de Gemeenschappen toegekend.

De bedragen ten belope van 85,7 % van de rechtstreeks toegekende middelen en het bedrag van de vaste annuïteiten worden opgeteld (Som A).

De som A van elke Gemeenschap wordt uitgedrukt als een percentage van de opbrengst van de personenbelasting in deze Gemeenschap (% Pb Gewest A). Het hoogste % Pb van deze Gemeenschappen wordt eveneens toegepast op de opbrengst van de personenbelasting in iedere Gemeenschap. Dit vormt de theoretische toewijzing aan de Gemeenschap (bedrag T).

Van de som A wordt het bedrag T afgetrokken om de overgangscorrectie te bepalen (bedrag O). De totale middelen van elke Gemeenschap worden dan gevormd door de som van T + O.

M. Verhofstadt fait observer que le principe Moureaux des bonus n'est plus seulement appliqué aux anciennes compétences des communautés mais est étendu aux nouvelles attributions. Il en est de même pour l'absence de participation à la dette.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles souligne que ces nouvelles attributions ne représentent pas un montant élevé puisque l'enseignement en est excepté et fait l'objet d'un système différent.

Après ces discussions d'ordre technique, M. Verhofstadt formule quelques conclusions critiques :

- l'ensemble du système de financement est si complexe qu'il engendrera de nombreuses contestations lorsqu'il s'agira de déterminer, à partir des montants de base, les ressources définitives attribuées aux Régions. Ces calculs devront d'ailleurs être basés chaque fois sur des montants provisoires, qui devront être adaptés chaque année;

- les cinq modes de financement reposent sur des principes incompatibles avec l'assainissement des finances publiques. C'est ainsi que le financement des dépenses du Fonds des communes et du Fonds des provinces (article 19), des dépenses afférentes aux anciennes compétences des Régions (article 25) et des dépenses courantes afférentes aux nouvelles et aux anciennes compétences des Communautés (article 39) repose sur le principe Moureaux, qui est un principe pervers parce qu'il prend pour base le niveau actuel des dépenses de la Région wallonne pour déterminer les moyens nécessaires à l'exercice des compétences nouvellement transférées. Il en résulte, pour Bruxelles et la Flandre, des bonis qui entraînent une augmentation des moyens financiers.

Celle-ci est toutefois à charge de l'autorité nationale et du contribuable. Le projet de loi de financement à l'examen vise dès lors plutôt à assurer la pacification communautaire en couvrant des dépenses, indépendamment des besoins réels et de l'assainissement des finances publiques.

L'intervenant déplore vivement que le principe Moureaux soit à présent inscrit dans la loi (articles 10, 25 et 39 du projet de loi de financement).

En outre, le principe Moureaux est introduit de manière déguisée dans le mode de financement des dépenses d'enseignement des Communautés (art. 35), par le biais de l'application de la correction de dénatalité la moins élevée.

Le mécanisme de solidarité nationale (art. 45) intervient enfin dans le financement des dépenses courantes et des dépenses d'investissement afférentes aux nouvelles compétences des Régions (articles 10 et 12). Ce mécanisme rétablit une redistribution entre les entités fédérées, ce qui a la même incidence néfaste sur l'évolution des finances publiques.

De heer Verhofstadt merkt op dat het « Moureaux-beginsel » van de bonussen niet meer alleen op de vroegere bevoegdheden van de Gemeenschappen toegepast wordt maar nu ook al tot de nieuwe bevoegdheden uitgebreid wordt. Dat geldt ook voor de niet-deelneming in de schuldenlast.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen wijst erop dat met die nieuwe bevoegdheden geen hoge bedragen gemoeid zijn aangezien het onderwijs er buiten valt en daar een verschillende regeling voor gehanteerd wordt.

Na deze technische besprekingen trekt de heer Verhofstadt enkele kritische conclusies :

- de complexiteit van het gehele financieringssysteem is dermate groot dat er talrijke betwistingen zullen rijzen bij de berekeningen die noodzakelijk zijn om vertrekkende van de basisbedragen te komen tot de uiteindelijk toegekende middelen. Bij deze berekening zal men zich overigens telkens moeten baseren op voorlopige bedragen, die jaarlijks zullen moeten worden aangepast;

- de vijf financieringswijzen berusten op principes die onverenigbaar zijn met een sanering van de openbare financiën. Zo steunt de financiering van de uitgaven van het Gemeente- en Provinciefonds (artikel 19), van de uitgaven voor de oude bevoegdheden van de Gewesten (artikel 25) en van de lopende uitgaven voor de nieuwe en voor de oude bevoegdheden van de Gemeenschappen (artikel 39) op het nefaste Moureaux-principe. Hierbij wordt uitgegaan van het huidige uitgavenniveau van het Waalse Gewest om de middelen te bepalen die nodig zijn om de overgedragen bevoegdheden uit te oefenen. Voor Brussel en Vlaanderen vloeien hieruit bonussen voort die tot een toename van de financiële middelen leiden.

Deze toename valt echter ten laste van de nationale overheid en de belastingbetaler. Onderhavig financieringsontwerp streeft dan ook eerder een communautaire pacificatiepolitiek na door de uitgaven te dekken ongeacht de reële behoeften en de sanering van de openbare financiën.

Spreker betreurt ten eerste dat het Moureaux-principe thans wettelijk vastgelegd wordt in de artikelen 10, 25 en 39 van het financieringsontwerp.

Bovendien wordt in de financieringswijze voor de onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen (art. 35), het Moureaux-principe op verdoken wijze ingevoerd door toepassing van de laagste denataliteitscorrectie.

In de financiering van de lopende uitgaven en investeringsuitgaven van de nieuwe bevoegdheden van de Gewesten (artikelen 10 en 12) speelt tenslotte het nationaal solidariteitsmechanisme mee (artikel 45). Hierdoor wordt opnieuw een herverdeling tussen de deelgebieden ingevoerd met eenzelfde nadelig effect op de evolutie van de openbare financiën.

3. Le nouveau système de financement ne confère pas de responsabilité financière complète aux Régions et Communautés

Il y a trois raisons à cela :

- a) la structure des recettes des Communautés et Régions restreint par trop l'autonomie de ces entités,
- b) le système des annuités n'incite pas à une gestion rigoureuse et
- c) l'autonomie fiscale est trop limitée.

a) *La structure des recettes des Régions et Communautés restreint par trop l'autonomie de ces entités*

Dans tous les Etats fédéraux, les entités fédérées disposent de plusieurs sources de financement. Il peut s'agir de :

— quatre types de recettes propres comprenant (1) des impôts exclusifs, (2) des impôts concurrents (lorsqu'ils sont perçus par une entité fédérée sous la forme d'une surtaxe, ces impôts sont qualifiés d'impôts composés, (3) des impôts partagés et (4) des recettes non fiscales.

— deux types de subventions qui sont soit inconditionnelles ou conditionnelles (dans ce dernier cas, l'octroi de la subvention est subordonné à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ou fédéral), soit verticales ou horizontales.

Dans tous les Etats fédéraux, il y a une nette prédominance des recettes propres sur les subventions. Sauf pour la République fédérale d'Allemagne, ces recettes propres se composent généralement d'impôts exclusifs ou concurrents.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi de financement prévoit presque autant de subventions que de recettes propres, ces dernières provenant en grande partie des impôts partagés. Contrairement à la définition donnée à l'article 6, § 1^{er}, du projet de loi, le produit de la TVA destiné à financer les dépenses d'enseignement des Communautés est en effet une « subvention inconditionnelle » et non un « impôt partagé ». Son attribution aux Communautés s'opère en effet sur la base des dépenses d'enseignement (adaptées en fonction de l'inflation et de la dénatalité), et non sur la base du produit de la TVA.

Il ressort du tableau comparatif ci-dessous que le projet de financement met trop l'accent sur les subventions et les impôts partagés, qui impliquent une « autonomie d'acquisition » mais non une autonomie fiscale :

3. De nieuwe financiering houdt geen volledige financiële verantwoordelijkheid in van Gewesten en Gemeenschappen

Daartoe zijn er drie redenen :

- a) de structuur van de inkomsten van de Gewesten en Gemeenschappen die te weinig autonomie biedt,
- b) het systeem van de annuïteiten, dat niet aanzet tot zuinig beheer en
- c) de al te beperkte fiscale autonomie.

a) *De structuur van de inkomsten van Gewesten en Gemeenschappen biedt al te weinig autonomie*

In alle federale staten staan er verschillende financieringsbronnen ter beschikking van de lidstaten. Die kunnen zijn :

— vier soorten van eigen inkomsten waartoe behoren (1) exclusieve belastingen, (2) concurrerende belastingen (ingeval deze belasting door een deelgebied geïnd wordt onder de vorm van een bijslag spreekt men van samengestelde belastingen), (3) gedeelde belastingen en (4) niet fiscale inkomsten.

— twee soorten van subsidies die hetzij onvoorwaardelijk, hetzij voorwaardelijk worden toegekend (voorwaardelijk betekent dat de subsidie gebonden is aan het verwezenlijken van een doelstelling van algemeen of federaal belang), hetzij verticaal, hetzij horizontaal van aard zijn.

In alle federale staten is er een substantieel overwicht van de eigen inkomsten op de subsidies. In de meeste federale staten, op de Duitse Bondsrepubliek na, bestaan die eigen inkomsten uit exclusieve of concurrerende belastingen.

In het huidig financieringsontwerp zijn er echter bijna evenveel subsidies als eigen inkomsten, terwijl die eigen inkomsten nog bijna grotendeels afkomstig zijn van gedeelde belastingen. In tegenstelling tot wat in artikel 6, § 1 van het wetsontwerp wordt gesteld is de BTW-opbrengst die wordt gebruikt voor de financiering van de onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen immers een « onvoorwaardelijke subsidie » en geen « gedeelde belasting ». De toewijzing aan de Gemeenschappen gebeurt immers op basis van de onderwijsuitgaven (aangepast aan de inflatie en de denataliteit) en niet op basis van de opbrengst van de BTW.

Dat het financieringsontwerp te veel de nadruk legt op subsidies en gedeelde belastingen die wel verwervingsautonomie maar geen fiscale autonomie inhouden blijkt uit de volgende vergelijking :

Source de revenus — <i>Inkomstenbron</i>	Suisse — <i>Zwitserland</i>	Allemagne — <i>Duitsland</i>	Belgique — <i>België</i>
Recettes propres — <i>Eigen inkomsten</i>	76 %	60 %	54 %
impôts exclusifs (large aut. fisc. — <i>exclusieve bel. (ruime fisc. aut.)</i>	9 %	1 %	6 %
impôts concurrents (aut. fisc. limitée) — <i>concurrerende bel. (beperkte fisc. aut.)</i>	46 %	—	—
impôts partagés (pas aut. fisc. — <i>gedeelde bel. (geen fisc. aut.)</i>	2 %	59 %	48 %
recettes non fiscales — <i>niet fiscale inkomsten</i>	19 %	—	—
Subventions — <i>Subsidies</i>	24 %	40 %	46 %
inconditionnelles — <i>onvoorwaardelijke</i>	4 %	21 %	46 %
conditionnelles — <i>voorwaardelijke</i>	20 %	19 %	—

Source : « Financiële gevolgen van de staatshervorming »
Dr. E. VAN DE VELDE et calculs propres.

M. Verhofstadt souligne qu'en comparaison avec la RFA et la Suisse, le système belge met trop l'accent sur les subventions et réduit ainsi l'autonomie financière des Communautés et des Régions. Il introduira d'ailleurs des amendements pour corriger ce système.

Le Vice Premier Ministre et Ministre de Réformes Institutionnelles (N) estime qu'au regard de l'autonomie financière, il est important de distinguer les subventions inconditionnelles et les subventions conditionnelles. Ces dernières portent fortement atteinte à l'autonomie financière puisqu'elles ne sont attribuées qu'à la condition que les entités fédérées accomplissent des tâches bien précises. Tout en admettant l'importance de cette distinction, M. Verhofstadt souligne que, lorsque des subventions sont octroyées pour couvrir les dépenses d'enseignement (par le biais des recettes de la TVA), elles ne sont pas totalement inconditionnelles parce qu'elles visent une matière bien précise.

b) *Le système des annuités n'incite pas à pratiquer une gestion rigoureuse*

En principe, les Régions contribueront au financement de la dette publique. Elles supporteront à cette fin une partie du déficit public annuel, du fait que les moyens qui leur seront attribués ne couvrent qu'une partie seulement de leurs compétences. Les Régions devront ainsi, en principe, couvrir l'ensemble des investissements au moyen d'emprunts, tandis que les dépenses relatives au Fonds des communes et au Fonds des provinces et aux nouvelles compétences des Régions ne seront financées qu'à raison de 85,7 % par l'attribution de moyens.

Ce système devrait inciter les Régions à réaliser d'importantes économies sur leurs dépenses. Il en va

Bron : « Financiële gevolgen van de staatshervorming » van Dr. E. VAN DE VELDE en eigen berekeningen.

De heer Verhofstadt wijst erop dat het Belgische systeem, in vergelijking met West-Duitsland en Zwitserland al te zeer het accent legt op de toelagen, en op die manier de financiële autonomie beperkt. Hij zal trouwens amendementen indienen om die regeling te corrigeren.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) meent dat, gelet op de financiële autonomie, een volstrekt onderscheid moet worden gemaakt tussen de onvoorwaardelijke toelagen en de voorwaardelijke toelagen. De voorwaardelijke tasten de financiële autonomie aan, aangezien zij slechts toegekend worden mits de gefedereerde eenheden duidelijk omliggende taken vervullen. Al geeft hij de noodzaak van dat onderscheid toe, wijst de heer Verhofstadt er toch op dat, wanneer toelagen ter dekking van de onderwijsuitgaven (via de BTW-ontvangsten) worden toegekend, dat niet helemaal onvoorwaardelijk gebeurt omdat die uitgaven op een nauwkeurig omschreven aangelegenheid betrekking hebben.

b) *Het systeem van de annuïteiten zet niet aan tot een zuinig beheer*

In beginsel is er een bijdrage vanwege de Gewesten in de rijksschuld. De Gewesten nemen daartoe een gedeelte op zich van het jaarlijks overheidstekort doordat ze slechts een deel van hun bevoegdheden onder de vorm van middelen toegewezen krijgen. Zo moeten de Gewesten in beginsel het geheel van de investeringen dekken met leningen, terwijl ook de uitgaven in verband met het Gemeente- en Provinciefonds en inzake de nieuwe bevoegdheden van de Gewesten slechts a rata van 85,7 % door toewijzing van middelen worden gefinancierd.

Dit stelsel zou de Gewesten ertoe moeten aanzetten sterk te besparen op hun uitgaven. De praktijk is

toutefois différemment dans la pratique, étant donné que le pouvoir national contribuera à l'amortissement du capital et des charges d'intérêt des emprunts contractés à concurrence de 85,7 %. Cette contribution prendra la forme d'annuités constantes. Aucune contribution à la dette publique ou au déficit des finances publiques n'est prévue pour les Communautés.

On constate donc qu'alors que le déficit des finances publiques représente actuellement environ 20,5 % des dépenses totales (projet de budget pour 1989), les Communautés et les Régions ne contribueront à limiter ce déficit qu'à concurrence des pourcentages suivants :

- dépenses d'investissement Régions : 14,3 %;
- dépenses courantes nouvelles compétences Régions et Fonds des communes et Fonds des provinces : 2 %;
- dépenses anciennes compétences Régions et Communautés et nouvelles compétences Communautés : 0 %.

Ou autrement dit :

- sur une masse budgétaire de 36,7 milliards : 14,3 % (dépenses d'investissement des Régions);
- sur une masse budgétaire de 133,3 milliards : 2 % (toutes les dépenses courantes des nouvelles compétences, Fonds des communes et Fonds des provinces);
- sur une masse budgétaire de 149,6 milliards : 0 % (anciennes compétences des Communautés et des Régions et nouvelles compétences des Communautés).

M. Verhofstadt constate que sur une masse budgétaire de 439,6 milliards, (290 pour l'enseignement, 149 milliards pour les anciennes et nouvelles compétences autres que l'enseignement) les Communautés ne participent d'aucune manière au déficit budgétaire.

Par conséquent la contribution réelle des Régions et Communautés au déficit est de 7,7 milliards, par rapport aux 648 milliards qui leur sont transférés. Cela représente donc 1,2 % alors que le déficit représente actuellement 20,5 % des dépenses totales.

Cette faible contribution ne correspond pas à un système d'autonomie financière.

Le Vice Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) souligne qu'il convient de faire une distinction entre l'autonomie financière et la contribution à la dette.

M. Verhofstadt estime que dans la mesure où cette contribution est réduite, le coût des annuités est plus élevé. Un tel système constitue inévitablement un frein pour l'autonomie financière des communautés et régions.

M. Van Rompuy s'oppose toutefois à toute répartition linéaire de la dette, c'est-à-dire à toute répartition en vertu de laquelle la charge de la dette serait répartie entre l'Etat et les Régions et Communautés au prorata de leur part respective dans le budget global de l'Etat. Les Régions et Communautés

echter anders, aangezien de nationale overheid zal bijdragen in de aflossing van het kapitaal en de interestlasten van de aangegane leningen a rato van 85,7 %. Dit gebeurt onder de vorm van de toekenning van vaste annuïteiten. Voor de Gemeenschappen is er geen enkele bijdrage in overheidsschuld of overheidsstekort voorzien.

De realiteit is dus dat daar waar het overheidstekort thans circa 20,5 % bedraagt van de totale uitgaven (ontwerpbegroting 1989) de Gewesten en de Gemeenschappen slechts zullen bijdragen tot een beperking van het tekort a rata van :

- investeringsuitgaven Gewesten : 14,3 %;
- lopende uitgaven nieuwe bevoegdheden Gewesten en Gemeente- en Provinciefonds : 2 %;
- uitgaven oude bevoegdheden Gewesten en Gemeenschappen en nieuwe bevoegdheden Gemeenschappen : 0 %.

Anders uitgedrukt :

- op een budgettaire massa van 36,7 miljard : 14,3 % (investeringsuitgaven Gewesten);
- op een budgettaire massa van 133,3 miljard : 2 % (alle lopende uitgaven van de nieuwe bevoegdheden en Gemeente- en Provinciefonds);

- op een budgettaire massa van 149,6 miljard : 0 % (oude bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen en nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen).

De heer Verhofstadt constateert dat op een begrotingsmassa van 439,6 miljard (290 voor Onderwijs en 149 voor vroegere en nieuwe bevoegdheden buiten dat onderwijs) de Gemeenschappen in genen dele in het begrotingstekort deelnemen.

Bijgevolg bedraagt de reële bijdrage van de Gewesten en Gemeenschappen in dat tekort 7,7 miljard, hoewel zij 648 miljard gekregen hebben. Dat is dus maar 1,2 % , ofschoon het tekort ten opzichte van de totale uitgaven thans 20,5 % bereikt.

Die geringe bijdrage stemt niet overeen met een systeem van financiële autonomie.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) wijst erop dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen financiële autonomie en bijdrage in de schuld.

De heer Verhofstadt meent dat naarmate die bijdrage verkleint, de jaarlijkse aflossingen van de schuld duurder worden. Een dergelijk systeem remt onvermijdelijk de financiële autonomie van Gemeenschappen en Gewesten af.

De heer Van Rompuy verzet zich echter tegen elke lineaire schuldverdeling, waarbij de schuldenlast verdeeld wordt tussen de Staat en de deelgebieden naar rato van hun respectieve aandelen in het totale overheidsbudget. De deelgebieden moeten niet opdraaien voor de budgettaire sanering, temeer daar zij

ne doivent en effet pas faire les frais de l'assainissement budgétaire, d'autant qu'elles ont déjà consenti des efforts considérables par le passé.

M. Verhofstadt réplique qu'une distinction fondamentale doit être faite entre la reprise de la dette publique et la reprise du déficit.

Le Ministre fait observer que la question de la contribution à la dette est liée aux moyens attribués aux Communautés et aux Régions. Or, il faut rappeler que pour les dépenses courantes, les Régions contribuent à concurrence de 2 % à la dette. En outre, les moyens qui sont octroyés aux Communautés et aux Régions ne vont pas augmenter à l'avenir sauf à être indexés. Enfin, pour l'enseignement, il est tenu compte de la dénatalité.

M. Verhofstadt estime que le système des annuités équivaut en fait à une débudgétisation très poussée. Le remboursement du capital et des intérêts des emprunts contractés est en effet étalé sur 9 ans (article 19) ou 10 ans (articles 10 et 12), et ce, sous la forme d'annuités fixes. Ce système permettra certainement au Gouvernement de ramener à court terme le déficit public sous les 7 % du PNB.

Pour déterminer à l'avenir l'ampleur réelle du solde net à financer, il faudra non seulement prendre en compte le déficit du pouvoir national, des Communautés et des Régions, mais aussi appliquer un facteur de correction qui tienne compte de la débudgétisation précitée.

Le système des annuités limite au maximum la contribution réelle des Régions à la réduction du déficit public et à l'augmentation de la dette publique. L'absence d'annuités, qui garantissent le remboursement des emprunts, inciterait sans nul doute les Régions à mener une politique de dépenses rigoureuse.

c) L'autonomie fiscale est trop restreinte

L'intervenant estime que les impôts régionaux (article 3) doivent bel et bien être considérés comme des ressources fiscales propres, même si l'article 4 du projet soumet l'exercice de cette compétence régionale en matière fiscale à toute une série de conditions.

Le Vice-Premier Ministre (N) partage cet avis. Dès lors que les Régions sont habilitées à fixer le taux et /ou l'assiette de l'impôt, les impôts doivent être considérés comme des ressources fiscales propres.

M. Verhofstadt déplore toutefois que le projet de financement proposé n'aille pas assez loin en matière d'autonomie fiscale.

En vertu de l'article 4, une autonomie fiscale complète (taux d'imposition, base d'imposition et exonérations) n'est accordée qu'en ce qui concerne :

reeds in het verleden aanzienlijke inspanningen hebben geleverd.

De heer Verhofstadt repliceert hierop dat er een fundamenteel onderscheid moet worden gemaakt tussen overname van de rijksschuld en overname van het tekort.

De Minister merkt op dat de kwestie van de bijdrage in de schuld verband houdt met de aan Gemeenschappen en Gewesten toegekende middelen. Er zij echter aan herinnerd dat de Gewesten op het vlak van de lopende uitgaven, naar rata van 2 % in de schuld deelnemen. Bovendien zullen de middelen die aan die Gemeenschappen en Gewesten worden toegekend, in de toekomst niet aanzienlijker worden, tenzij door indexering. Voor het onderwijs ten slotte werd rekening gehouden met de daling van het geboortecijfer.

De heer Verhofstadt meent dat het systeem van de annuïteiten in feite neer komt op een zeer verre gaande debudgettering. De terugbetaling van de hoofdsom en de intrestlasten van de aangegane leningen wordt immers gespreid over 9 jaar (artikel 19) of 10 jaar (artikelen 10 en 12), in de vorm van vaste annuïteiten. Dit zal de regering ongetwijfeld toelaten het overheidstekort op korte termijn onder de 7 % van het BNP te krijgen.

Om in de toekomst de reële omvang van het netto te financieren saldo te bepalen zal men niet alleen het tekort van de nationale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen in aanmerking moeten nemen, maar zal men ook een correctiefactor moeten toepassen, die rekening houdt met de voormelde debudgettering.

Het systeem van annuïteiten minimaliseert de reële bijdrage van de Gewesten in het terugschroeven van het overheidstekort en de stijging van de rijks-schuld. Zonder annuïteiten, die de terugbetaling van de leningen verzekeren, zouden de Gewesten ongetwijfeld aangezet worden tot een strak uitgavenbeleid.

c) De fiscale autonomie is al te beperkt

Spreker is van oordeel dat de gewestelijke belastingen (artikel 3) wel degelijk moeten worden beschouwd als eigen fiscale middelen, ook al wordt de uitoefening van deze Gewestelijke fiscale bevoegdheid aan allerlei voorwaarden onderworpen in artikel 4 van onderhavig wetsontwerp.

De Vice-Eerste Minister (N) is het hiermee eens. Van zodra de gewesten bevoegd zijn om het tarief en/of de belastingbasis vast te leggen, moeten de belastingen beschouwd worden als eigen fiscale middelen.

De heer Verhofstadt betreurt echter dat het voorgestelde financieringsontwerp niet ver genoeg gaat inzake fiscale autonomie.

Op grond van artikel 4 is er enkel volledige fiscale autonomie (aanslagvoet, grondslag en vrijstellingen) voor :

- la taxe sur les jeux et les paris;
- la taxe sur les appareils automatiques de divertissement;
- la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées.

En vertu de ce même article, une autonomie fiscale limitée (taux d'imposition) est accordée en ce qui concerne :

- les droits de succession;
- le précompte immobilier;
- les droits d'enregistrement (après attribution complète).

Aucune autonomie fiscale n'est prévue en ce qui concerne la taxe de circulation sur les véhicules automobiles.

Le droit d'enregistrement peut, après attribution complète, devenir un impôt conjugué (sur lequel des centimes additionnels peuvent être perçus). C'est également le cas, sans attribution complète, en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques. L'article 6, § 2, troisième alinéa, interdit cependant l'octroi de remises jusqu'au 1^{er} janvier 1994, tandis que le pouvoir national peut limiter l'établissement de centimes additionnels et l'octroi de remises même après le 1^{er} janvier 1994, par voie d'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, arrêté qui doit en outre être confirmé par une loi.

L'intervenant estime que le fait de limiter la possibilité d'octroyer des remises revient à sanctionner une Région qui pratique une politique rigoureuse en matière de dépenses. Il ne comprend pas pourquoi les négociateurs flamands ont accepté cette restriction fondamentale de l'autonomie fiscale.

Le membre estime que son plaidoyer en faveur d'une autonomie fiscale plus large ne contredit pas son souci de maintenir l'union économique et l'unité monétaire. L'autonomie fiscale des Régions ne menace en effet pas l'UEM, alors que l'on ne peut en dire autant des faibles garanties offertes par le projet (article 46) en matière de réduction de la dette et de capacité d'emprunt.

4. Dérapage des finances publiques

M. Verhofstadt fait observer que le Gouvernement a toujours prétendu que le nouveau mode de financement des Régions et Communautés n'entraînerait aucune dépense supplémentaire ni aucune augmentation des déficits. Jusqu'à présent, le seul document du Gouvernement concernant l'incidence de ce nouveau mode de financement sur la situation des finances publiques était une note du 25 mai 1988 communiquée à la presse par le Ministre des Réformes institutionnelles (N).

Il ressortait de cette note que le déficit public national atteindrait 6,34 % du PNB d'ici 1999 sans réforme de l'Etat et 4,98 % du PNB après réforme de l'Etat. Toutefois, toujours selon cette note, l'amélioration de la situation financière serait encore plus évi-

- de belastingen op spelen en weddenschappen;
- de belasting op automatische ontspannings-toestellen;
- de openingsbelasting op slijterijen.

Op grond van hetzelfde artikel is er een beperkte fiscale autonomie (aanslagvoet) voor :

- de successierechten;
- de onroerende voorheffing;
- het registratierecht (na volledige toewijzing).

Voor de verkeersbelasting op de autovoertuigen is er geen fiscale autonomie voorzien.

Het registratierecht kan na volledige toewijzing een samengestelde belasting worden (waarop opcentiemen kunnen worden geheven). Dit is ook zonder volledige toewijzing het geval voor de personenbelasting. Artikel 6, § 2, derde lid verbiedt echter het toekennen van kortingen tot 1 januari 1994, terwijl ook na 1 januari 1994 het heffen van opcentiemen en het toestaan van kortingen door de nationale overheid kan worden beperkt door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat bovendien bij wet moet worden bekrachtigd.

Spreeker beschouwt het beperken van mogelijkheid tot het verlenen van kortingen als een bestraffing voor een Gewest dat een zuinig uitgavenbeleid voert. Hij begrijpt niet waarom de Vlaamse onderhandelaars deze fundamentele rem op de fiscale autonomie hebben aanvaard.

Het lid acht zijn pleidooi voor een ruimere fiscale autonomie niet tegenstrijdig met zijn bezorgdheid voor het behoud van de economische en monetaire unie. De fiscale autonomie van de Gewesten vormt immers geen bedreiging voor deze economische en monetaire unie, hetgeen niet kan worden gezegd van de zwakke garanties inzake de schuldopbouw en de leningscapaciteit die in het ontwerp zijn ingebouwd (artikel 46).

4. Ontsporing van de openbare financiën

De heer Verhofstadt wijst erop dat de Regering steeds heeft voorgehouden dat de nieuwe financieringswijze van Gewesten en Gemeenschappen geen bijkomende uitgaven of verhoging van de tekorten als gevolg zou hebben. Het enige regeringsdocument over de invloed van deze nieuwe financiering op de situatie van de openbare financiën, was tot op heden een persnota van 25 mei 1988 afkomstig van de Minister bevoegd voor de Institutionele Hervormingen (N).

Hieruit bleek dat het nationaal overheidstekort tegen 1999 zonder staatshervorming 6,34 % van het BNP zou bedragen tegenover 4,98 % na staatshervorming. In het jaar 2007 zou, nog altijd volgens diezelfde persnota, de verbetering van de toestand van de

dente en l'an 2 007 après réforme de l'Etat : le déficit public atteindrait 4,03 % sans réforme de l'Etat et 1,41 % après réforme de l'Etat. Il a même été suggéré que le nouveau mode de financement était le moyen tout indiqué pour combler plus rapidement le déficit des finances publiques.

Dans une première réaction critique à cette note, le « Vlaams Economisch Verbond » a souligné qu'il n'était tenu aucun compte du déficit qui sera immanquablement généré par les Régions et Communautés et qui sera fonction de leurs dépenses et de leur action. M. Verhofstadt fait en outre observer que le Gouvernement a fondé ses calculs sur des bases très contestables.

Le point le plus frappant et le plus contestable à cet égard était que le scénario comportant une nouvelle phase de la réforme de l'Etat ne prévoit qu'une indexation des dépenses et non un nouveau système de financement, alors que le scénario sans nouvelles règles de financement prévoit, outre l'indexation, une augmentation réelle des dépenses (nationales). L'accord de gouvernement exclut pourtant clairement toute augmentation réelle des dépenses hors charges d'intérêt. M. Verhofstadt dénonce le fait qu'afin de présenter la réforme de l'Etat sous un jour favorable, la note prévoit une augmentation réelle des dépenses dans un scénario, mais non dans l'autre, ce qui fausse totalement l'image qui en est donnée.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles répond que la note citée était encore basée sur des estimations. Entre-temps, les chiffres ont été rectifiés et le mécanisme, adapté. Les chiffres définitifs sont disponibles depuis peu, le Gouvernement les communiquera au cours de la discussion.

Le Ministre souligne par ailleurs qu'il convient en effet, dans l'intérêt d'un dialogue constructif, de se fonder sur les mêmes données de base.

C'est la raison pour laquelle les dépenses nationales et régionales doivent en effet être comparées sur la base du même schéma de dépenses, c'est-à-dire que dans les deux scénarios, l'augmentation des dépenses doit se limiter à l'indexation, conformément à l'accord de gouvernement.

M. Verhofstadt commente ensuite encore deux analyses qui démontrent toutes deux que le nouveau mode de financement aura une incidence négative sur l'évolution des finances publiques en Belgique.

Il cite tout d'abord une note interne du service d'études de la Banque nationale, datant du 6 juillet 1988.

Cette note indique, sur la base de six scénarios possibles, l'incidence du nouveau mécanisme de financement sur l'évolution de la dette publique totale. Dans chacun de ces scénarios, la dette publique totale de notre pays se stabilise à un niveau supérieur à ce

openbare financiën na staatshervorming nog duidelijker zijn, namelijk 4,03 % zonder staatshervorming tegenover 1,41 % met staatshervorming. Op die manier werd zelfs gesuggereerd dat de nieuwe financiering dé manier was om het tekort in de openbare financiën sneller weg te werken.

In een eerste kritische reactie op deze persnota wees het Vlaams Economisch Verbond erop, dat geen rekening werd gehouden met het tekort dat ongetwijfeld door de Gewesten en de Gemeenschappen zal worden opgebouwd en dat wordt bepaald door hun uitgaven en handelingen. Bovendien wijst de heer Verhofstadt erop dat de Regering in haar berekeningswijze zeer betwistbare uitgangspunten heeft gehanteerd.

De meest opvallende en meest betwistbare hypothese in dit verband was, dat in het scenario dat rekening houdt met een nieuwe fase in de staatshervorming en dus met een nieuwe financieringsregeling, alleen een indexering van de uitgaven is voorzien terwijl in het scenario zonder nieuwe financieringsregeling naast de indexering, ook een reële toename van de (nationale) uitgaven wordt geponeerd. Nochtans wordt in het regeerakkoord duidelijk gesteld dat een verdere reële stijging van de uitgaven buiten interestlasten uitgesloten is. De heer Verhofstadt laakt het feit dat in deze nota, om de nieuwe fase van de staatshervorming in een gunstig daglicht te stellen, in het ene scenario wel en in het andere niet een reële stijging van de uitgaven wordt voorzien. Dit vertekent het beeld volledig.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen antwoordt dat de aangehaalde nota nog werkte met geraamde cijfers. Ondertussen werden de cijfers ingevuld en werd ook het mechanisme aangepast. De definitieve cijfers zijn sinds kort beschikbaar en ze zullen door de Regering in dit debat worden medegedeeld.

Verder wijst de Minister erop dat het inderdaad in het belang van een goede dialoog is om te vertrekken van dezelfde uitgangspunten.

Daarom dienen nationale en regionale uitgaven inderdaad te worden vergeleken op basis van hetzelfde uitgavenpatroon, dit wil zeggen de stijging van de uitgaven dient zich in beide scenario's te beperken tot de indexering, conform het regeerakkoord.

Vervolgens bespreekt *de heer Verhofstadt* nog twee analyses, die allebei aantonen dat de nieuwe financieringswijze een negatieve invloed zal uitoefenen op de evolutie van de openbare financiën in België.

Ten eerste citeert hij uit een interne nota van de studiedienst van de Nationale Bank van 6 juli 1988.

Deze nota berekende op basis van zes scenario's de invloed van het nieuwe financieringsmechanisme op de evolutie van de totale overheidsschuld. In elk van de zes scenario's stabiliseert de totale overheidsschuld van ons land zich op een hoger niveau dan

qu'il serait sans l'introduction du nouveau mode de financement.

	Année au cours de laquelle l'effet cumulatif est stoppé	Dette publique totale en % du PNB
Sans réforme de l'Etat	1995	125,2
Scénario 1	1995	126,4
Scénario 2	1996	128,0
Scénario 3	1998	131,7
Scénario 4	1996	129,9
Scénario 5	1997	132,2
Scénario 6	2000	137,2

Les trois premiers scénarios retiennent comme objectif un solde net à financer global de 7 % par rapport au PNB en 1989 pour le pouvoir national, les Régions et les Communautés.

Les scénarios 4, 5 et 6 retiennent comme objectif un solde net à financer de 7 % en 1989 pour le seul pouvoir national. En ce qui concerne l'accroissement en volume des dépenses hors charges d'intérêts des Régions et Communautés, les scénarios 1 et 4 sont établis compte tenu d'une diminution de 0,39 %, les scénarios 2 et 5, compte tenu d'une stabilisation (croissance nulle) et les scénarios 3 et 6 compte tenu d'une augmentation de 1,02 %.

L'intervenant estime que le scénario 5 est le plus vraisemblable. Il implique que dans le cadre du nouveau financement, l'élimination de l'effet cumulatif de la dette prendra deux ans de plus (jusqu'en 1997 au lieu de 1995), tandis que la dette globale se stabilisera à 132,2 % du PNB, soit 9 % de plus que le niveau que la dette globale atteindrait la même année 1997 si le nouveau mécanisme de financement n'était pas instauré.

M. Verhofstadt ajoute qu'un écart de 9 % signifie en l'occurrence que la dette de l'Etat augmentera de plusieurs dizaines de milliards.

Le Ministre répond que la discussion doit porter sur les chiffres mentionnés dans le projet. Le document cité n'est d'ailleurs pas officiel : il ne s'agit que d'une note de travail qui n'a pas été approuvée par le Conseil d'administration.

Les données sont de toute manière dépassées, car les scénarios 4, 5 et 6 ont été supprimés dans la version définitive de cette note de la Banque nationale, du fait que l'évolution des dépenses retenue comme hypothèse dans ce document n'est pas conforme à l'accord de gouvernement.

M. Verhofstadt estime qu'il est évident que même si le nouveau mécanisme de financement et la politique de dépenses des Régions et Communautés permettaient de dégager des excédents budgétaires, ceux-ci serviraient à financer de nouvelles dépenses. Or dans ses six scénarios, la Banque nationale est partie de l'hypothèse trop optimiste que ces excédents ne seraient pas dépensés. Quand les emprunts auront

hetgeen bereikt zou worden zonder invoering van het nieuwe financieringssysteem.

	Jaar waarin sneeuwbaaleffect doorbroken wordt	Totale overheidsschuld in % BNP
Geen staatshervorming	1995	125,2
Scenario 1	1995	126,4
Scenario 2	1996	128,0
Scenario 3	1998	131,7
Scenario 4	1996	129,9
Scenario 5	1997	132,2
Scenario 6	2000	137,2

De eerste 3 scenario's vertrekken van de doelstelling van een globaal netto te financieren saldo in 1989 voor de nationale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen samen ten belope van 7 % van het BNP.

Scenario 4, 5 en 6 vertrekken van de doelstelling van een netto te financieren saldo van 7 % in 1989 voor de nationale overheid alleen. Wat betreft de toename in volume van de uitgaven van Gewesten en Gemeenschappen buiten interestlasten vertrekken de scenario's 1 en 4 van een daling met 0,39 %, de scenario's 2 en 5 van een stabilisatie (nulgroei) en de scenario's 3 en 6 van een stijging met 1,02 %.

Scenario 5 lijkt volgens de spreker het meest waarschijnlijk. Het houdt in dat met de nieuwe financiering het twee jaar langer zal duren om het zogenaamde sneeuwbaaleffect te doorbreken (tot 1997 i.p.v. 1995), terwijl de globale schuld zich zal stabiliseren op 132,2 % van het BNP hetzij 9 % meer dan de ontwikkeling van de globale schuld in datzelfde jaar 1997 ingeval het nieuwe financieringsmechanisme niet wordt ingevoerd.

Deze 9 % méér, betekent dat de globale Rijksschuld met vele tientallen miljarden zal stijgen.

De Minister antwoordt dat de discussie dient te worden gevoerd op basis van de cijfers in het ontwerp. Het geciteerde document is trouwens niet officieel, het is niet meer dan een werknoot, het werd niet goedgekeurd door de Raad van Bestuur.

De gegevens zijn alleszins achterhaald want in de definitieve versie van deze nota van de Nationale Bank heeft men scenario 4, 5 en 6 laten vallen, omdat de evolutie van de uitgaven die hierin wordt verondersteld niet conform is met het regeerakkoord.

In zoverre de nieuwe financieringsregeling en de uitgavenpolitiek van Gewesten en Gemeenschappen zouden leiden tot budgettaire overschotten, is het volgens de heer Verhofstadt evident dat deze laatste zullen dienen voor de financiering van nieuwe uitgaven. Nochtans werd er in alle 6 de scenario's van de Nationale Bank uitgegaan van de al te optimistische veronderstelling dat deze overschotten niet zullen

été amortis et que le point d'équilibre aura été atteint, les Régions feront au contraire de nouvelles dépenses, à moins que des remises ne soient accordées, mais celles-ci sont exclues jusqu'en 1994, et par la suite, cette possibilité pourra toujours être restreinte par le pouvoir national.

L'intervenant en conclut que la réalité sera encore plus sombre que ce que l'on peut déduire des prévisions de la Banque nationale.

En ce qui concerne la note de travail de la Banque nationale dont il a été question ainsi que l'application du point de l'accord de gouvernement relatif au niveau des dépenses du pouvoir national, des Communautés et des Régions, le Ministre répond qu'il est d'accord avec la méthode utilisée par la Banque, mais que, pour les calculs, le Gouvernement se basera pour certains points sur d'autres chiffres que ceux retenus par la Banque.

Tout d'abord, l'hypothèse de la Banque nationale selon laquelle les Régions n'utiliseraient pas leurs surplus après le remboursement des emprunts, est fausse. Deuxièmement, le Gouvernement utilisera le coefficient de dénatalité 1, qui est en tout état de cause moins strict. Enfin, la note de la Banque nationale prend deux fois en compte un élément important, surtout en ce qui concerne la première année (1989). Cette note part en effet du principe que les deux tiers des ordonnancements encore effectués par le pouvoir central au cours de la première année (en raison des charges du passé) ne seraient pas réduits.

M. Verhofstadt renvoie ensuite une nouvelle fois à l'étude de M. Van de Velde datée du 1^{er} novembre 1988 ⁽¹⁾, qui dénonce également les effets négatifs du nouveau système de financement sur les finances publiques.

L'auteur constate que ce sont surtout les mécanismes de financement afférents au Fonds des communes et au Fonds des provinces, aux anciennes compétences des Régions et aux nouvelles et anciennes compétences des Communautés qui auront une incidence financière négative au niveau de l'Etat.

Il est en effet procédé non pas à une redistribution des moyens existants, mais à l'attribution de moyens plus importants à la Communauté flamande et aux Régions flamande et bruxelloise sur la base du pourcentage de participation respectif de la Communauté française et de la Région wallonne.

M. Verhofstadt souligne que les études citées ci-avant se fondent sur la note technique qui était jointe à l'accord de gouvernement.

On connaît à présent les masses budgétaires réelles qui seront transférées. Sur la base de ces masses, M. Verhofstadt a appliqué les cinq modes de financement prévus par le projet de loi à l'examen pour pouvoir en comparer les résultats avec l'évolution des finances publiques sans instauration du nouveau mécanisme

worden uitgegeven. Als de leningen zullen afgelost zijn en het « break-even » punt bereikt, zullen de Gewesten daarentegen wel nieuwe uitgaven doen, tenzij ze kortingen zouden toekennen, maar deze zijn tot 1994 uitgesloten en daarna kan deze mogelijkheid steeds worden beperkt door de nationale overheid.

De spreker concludeert dat de realiteit dus nog minder rooskleurig zal zijn dan blijkt uit de prognoses van de Nationale Bank.

Met betrekking tot de geciteerde werknoot van de Nationale Bank alsmede het toepassen van het regeerakkoord op het uitgaven-niveau van de nationale overheid, Gemeenschappen en Gewesten, antwoordt de Minister dat hij het eens is met de door de Nationale Bank gehanteerde methode, maar dat de Regering zich voor de berekeningen, op bepaalde punten, op andere cijfers zal baseren dan de Bank.

Ten eerste is het een verkeerde hypothese van de Nationale Bank dat de Gewesten, na terugbetaling van de leningen, hun surplus niet zouden aanwenden. Ten tweede zal de Regering als denataliteitscoëfficiënt maar 1 gebruiken, hetgeen alleszins minder streng is. Ten slotte zit er een belangrijke dubbeltelling in de nota van de Nationale Bank, vooral met betrekking tot het eerste jaar (1989). De nota gaat er met name van uit dat de 2/3 aan ordonnancements die de nationale Staat in het eerste jaar nog geeft (omwille van de lasten uit het verleden) niet zouden worden afgebouwd.

Vervolgens verwijst de heer Verhofstadt naar de reeds geciteerde studie, gedateerd 1 november 1988 van de heer Van de Velde ⁽¹⁾, die eveneens het negatieve effect van de nieuwe financieringsregeling op de openbare financiën bekritiseert.

Deze auteur stelt vast dat voornamelijk de financieringswijzen in verband met het Gemeente- en Provinciefonds, de oude bevoegdheden van de Gewesten en de nieuwe en oude bevoegdheden van de Gemeenschappen aanleiding geven tot een « ontsparing » in hoofde van het Rijk.

Er gebeurt immers geen herverdeling van de bestaande middelenmassa, maar een toekenning in meer aan de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse en het Brusselse Gewest op basis van het deelnemingspercentage respectievelijk van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

De heer Verhofstadt beklemtoont dat de hierboven geciteerde studies steunen op de technische nota, die was gevoegd bij het regeerakkoord.

Thans kent men de reële budgettaire massa's, die zullen worden overgedragen. Vertrekkend van deze massa's heeft de heer Verhofstadt de vijf financieringswijzen waarin het wetsontwerp voorziet, toegepast om de resultaten ervan te vergelijken met de evolutie van de openbare financiën zonder invoering

⁽¹⁾ E. Van de Velde « Financiële gevolgen van de Staatshervorming », Die Keure, Bruges, 1988.

⁽¹⁾ E. Van de Velde, « Financiële gevolgen van de Staatshervorming », Die Keure, Brugge, 1988.

de financement. Il se base évidemment pour ce faire sur les normes et les directives figurant dans l'accord de gouvernement, qui prévoient que les dépenses hors charges d'intérêt ne peuvent croître qu'en fonction de l'inflation. Les autres hypothèses (croissance des recettes, taux d'intérêt, et cetera) sont celles du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles, telles qu'elles figurent dans sa note de presse du 25 mai 1988.

Ces hypothèses, que M. Verhofstadt qualifie de très optimistes, sont les suivantes :

- croissance du PNB 2 %
- inflation 2 %
- coefficient d'élasticité des revenus 1,0
- taux d'intérêt 7 %
- dénatalité - 1,64
- produit de l'impôt des personnes physiques, revenus de 1984, exercice d'imposition 1985.

M. Verhofstadt présente ensuite, en les commentant, une série de chiffres concernant les différents modes de financement et leurs effets dans le temps.

Ces schémas sont la traduction chiffrée des cinq schémas théoriques correspondant aux cinq modes de financement (voir plus haut). Les résultats de ces calculs figurent à l'annexe B1.

a) Art. 10 + 12 (*Régions : nouvelles compétences*)

1) *La Flandre*

Selon les calculs de M. Verhofstadt, la Flandre obtiendra en 1999 une masse globale de ressources de 64,9 milliards de francs avec réforme de l'Etat contre 60,8 milliards sans cette réforme, soit un surplus de 4,1 milliards de francs, qui est dû principalement aux annuités.

A partir de l'an 2000, un nouveau mode de calcul, qui consiste à augmenter chaque année le total de 1999 en fonction de la croissance du PNB, sera appliqué. Le total atteindra ainsi 83,5 milliards en 2005, c'est-à-dire 15 milliards de plus que dans le scénario sans la réforme de l'Etat avec une évolution des dépenses égale à l'inflation.

M. Vandebroucke constate que ce surplus de 4 milliards en 1999 résulte du paiement d'intérêts inclus dans les annuités perçues. Il demande si l'intervenant précédent a tenu compte de ces économies d'intérêts dans ses scénarios.

M. Verhofstadt répond que l'incidence sur le déficit public sera marginale, puisque les intérêts que l'Etat ne devra pas payer seront finalement à charge des Régions et Communautés.

2) *La Wallonie*

M. Verhofstadt souligne tout d'abord que contrairement au précédent, ce schéma indique le total des

van het nieuwe financieringsmechanisme. Daarbij wordt vanzelfsprekend uitgegaan van de normen en richtlijnen die in het regeerakkoord ter zake worden vermeld, met name dat de uitgaven exclusief interestlasten enkel mogen stijgen met de inflatie. De andere hypothesen (groei evolutie inkomsten, interestvoeten, en dergelijke meer) zijn deze van de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen zoals vermeld in zijn persnota van 25 mei 1988.

Deze hypothesen die de heer Verhofstadt zeer optimistisch noemt, zijn :

- PNB-groei 2 %
- inflatie 2 %
- elasticiteitscoëfficiënt inkomsten 1,0
- interestvoet 7 %
- denataliteit - 1,64
- opbrengst personenbelasting inkomsten 1984, aanslagjaar 1985.

De heer Verhofstadt toont vervolgens een aantal cijferreeksen met betrekking tot de diverse financieringswijzen en hun uitwerking in de tijd en voorziet deze van commentaar.

Deze schema's zijn een invulling met cijfers van de 5 theoretische schema's die corresponderen met de 5 financieringswijzen (zie supra). De resultaten van deze berekeningen zijn opgenomen in bijlage B1.

a) Art. 10 + 12 : (*Gewesten : nieuwe bevoegdheden*)

1) *Vlaanderen*

Volgens deze berekeningen van de heer Verhofstadt realiseert Vlaanderen in 1999 hier een middelentotaal van 64,9 miljard met staatshervorming tegenover 60,8 miljard zonder. Dit betekent dus een surplus van 4,1 miljard, vooral te wijten aan het doorwerken van de annuïteiten.

Vanaf 2000 wordt een nieuwe berekeningswijze toegepast, die erin bestaat het totaal voor 1999 jaarlijks te laten stijgen met de groei van het BNP. Aldus zou het totaal in 2005, 83,5 miljard bedragen, dat wil zeggen 15 miljard meer dan in een scenario zonder staatshervorming waar de uitgaven gekoppeld zijn aan de inflatie.

De heer Vandebroucke stelt vast dat deze bonus van 4 miljard in 1999 te wijten is aan de in de ontvangen annuïteiten vervatte rentebetaling. Hij vraagt of de vorige spreker met deze besparing van rente rekening heeft gehouden in zijn scenario's.

De heer Verhofstadt antwoordt dat de invloed op het overheidstekort marginaal is, vermits wat de centrale overheid aan rente uitspaart, aan rente zal moeten betaald worden door de Gewesten en Gemeenschappen.

2) *Wallonië*

De heer Verhofstadt merkt vooraf op dat, in tegenstelling tot het vorige schema, het totaal van de

moyens pour la Wallonie (dernière ligne), y compris les moyens provenant du mécanisme de solidarité.

Pour 1999, on observe une augmentation des moyens (y compris le mécanisme de solidarité) de 3,2 milliards. Sans mécanisme de solidarité, on enregistrerait en revanche une diminution des moyens et, par conséquent, une baisse des dépenses publiques.

Pour l'an 2005, les totaux atteignent 46,1 milliards sans réforme de l'Etat et 54,4 milliards de francs (y compris le mécanisme de solidarité) avec réforme de l'Etat, soit une différence de 8,3 milliards de francs.

Pour la période postérieure à 1999, les montants relatifs au mécanisme de solidarité résultent d'estimations de l'intervenant, qui s'est fondé sur le niveau de 1999.

3) Bruxelles

L'intervenant précise que c'est ici qu'apparaissent pour la première fois des signes moins dans le schéma. Par rapport à une indexation normale sans réforme de l'Etat, Bruxelles recevra en effet quelque 6,6 milliards de moins en 1999 (11,7 milliards au lieu de 18,3). Il y a deux raisons principales à cela. Tout d'abord, c'est également le taux moyen de l'impôt des personnes physiques pour toute la Belgique qui est appliqué à Bruxelles. Ensuite, il y a le poids des dépenses d'investissement excessives qui sont actuellement prévues à Bruxelles.

M. Verhofstadt estime que ces moins-values de recettes pour Bruxelles sont néanmoins compensées par le financement des autres compétences, pour lesquelles le principe Moureaux est appliqué.

Pour les nouvelles compétences régionales, Bruxelles enregistrerait, en l'an 2005, une moins-value de recettes d'environ 7,6 milliards (13 milliards au lieu de 20,6 milliards).

b) Art. 19, 2° (*Régions : Fonds des communes et Fonds des provinces*)

M. Verhofstadt commence par faire observer que, dans ce cas, le principe Moureaux est appliqué.

Selon l'intervenant, le nouveau mode de financement permettrait à la Flandre de recevoir 64,7 milliards au lieu de 45,1 milliards en 1999. Cela signifierait que le principe Moureaux procurerait automatiquement à la Flandre environ 20 milliards de recettes supplémentaires.

Les moyens dont la Flandre a besoin ne représentent que 8,1 % du produit de l'impôt des personnes physiques en Flandre. Or, pour calculer les moyens, la loi du financement se base sur le pourcentage correspondant pour la Wallonie, qui est beaucoup plus élevée puisqu'il est de 11,5 %.

Les recettes de la Wallonie, en revanche, seraient à peu près équivalentes : 34,9 milliards au lieu de 34,5 milliards (+ 0,4 milliard).

middelen voor « Wallonië » inclusief de gelden afkomstig van het solidariteitsmechanisme is weergegeven.

In 1999 is er een stijging van deze middelen (inclusief solidariteitsmechanisme) van 3,2 miljard. Zonder solidariteitsmechanisme zou er daarentegen een daling van de middelen en dus van de overheidsuitgaven zijn in het scenario met Staatshervorming.

Tegen het jaar 2005 zijn de totalen 46,1 miljard zonder en 54,4 miljard (inclusief solidariteitsmechanisme) met Staatshervorming of een verschil van 8,3 miljard.

De bedragen van het solidariteitsmechanisme na 1999 zijn noodzakelijkerwijze gesteund op eigen schattingen. Het niveau van 1999 werd doorgetrokken.

3) Brussel

Hier ziet de spreker voor het eerst mintekens verschijnen in het schema. Tegenover een gewone indexering zonder Staatshervorming, zou Brussel namelijk, met Staatshervorming, ongeveer 6,6 miljard minder ontvangen in 1999 (11,7 in plaats van 18,3 miljard). Hiervoor zijn er voornamelijk 2 redenen. Ten eerste, wordt ook voor Brussel het gemiddelde percentage van de personenbelasting voor heel België toegepast. Ten tweede, zijn er de overmatige investeringsuitgaven die thans te Brussel voorzien zijn.

Deze minderontvangst voor Brussel wordt volgens de heer Verhofstadt echter tenietgedaan bij de financiering van de andere bevoegdheden, waar het zogenaamde Moureaux-principe wel doorspeelt.

Voor de nieuwe gewestelijke bevoegdheden zou Brussel tegen het jaar 2005 ongeveer 7,6 miljard minder ontvangen (13 in plaats van 20,6 miljard).

b) Art. 19, 2° (*Gewesten : Gemeente- en Provinciefonds*)

Vooraf merkt de heer Verhofstadt op dat hier het Moureaux-principe wel speelt.

Aldus zou Vlaanderen volgens de spreker in 1999, in plaats van 45,1 miljard zonder, daarentegen 64,7 miljard met nieuwe financiering ontvangen. Dit zou betekenen dat Vlaanderen ongevraagd ± 20 miljard meer ontvangt, vanwege het Moureaux-principe.

De middelen die Vlaanderen met name nodig heeft, bedragen slechts 8,1 % van de opbrengst van de personenbelasting in Vlaanderen. In de financieringswet neemt men echter als maatstaf om de middelen te berekenen het veel hogere corresponderende percentage van Wallonië, namelijk 11,5 %.

Wallonië daarentegen zou nagenoeg even veel ontvangen met name 34,9 in plaats van 34,5 miljard (+ 0,4 miljard).

Bruxelles recevrait 11,1 milliards au lieu de 6,7 milliards en 1999, soit un supplément de 4,5 milliards, et ce de nouveau par le jeu du principe Moureaux.

c) *Article 25 : Régions, anciennes compétences*

En vertu de cet article, la Flandre recevrait 17,4 milliards de plus en 1999 et Bruxelles 3,5 milliards de plus, alors que la Wallonie ne bénéficierait que d'une légère augmentation de recettes d'environ 1,1 milliard. Tant ce schéma (article 25) que le précédent (article 19, 2°) sont en effet basés sur le pourcentage le plus élevé de l'impôt des personnes physiques perçu dans une région, soit en l'occurrence le pourcentage de la Région wallonne, ce qui constitue une nouvelle application du principe Moureaux.

En ce qui concerne donc globalement les trois modes de financement des Régions, le total des plus-values de recettes (après réforme de l'Etat et par rapport à une simple indexation), serait en 1999 de 41,1 milliards pour la Flandre, de 4,7 milliards pour la Wallonie et de 1,4 milliard pour Bruxelles. En 2005, ces chiffres passeraient respectivement à 64,9, 20,6 et 2,1 milliards.

d) *Article 39 : Anciennes compétences des Communautés*

M. Verhofstadt constate que c'est en l'occurrence encore le pourcentage le plus élevé de l'impôt des personnes physiques perçu dans une Communauté qui est appliqué, c'est-à-dire le pourcentage de la Communauté française, qui est de 12,3 %, contre un pourcentage substantiellement plus bas (10,34 %) en Communauté flamande. Il en résulte à nouveau d'importantes plus-values de recettes pour la Flandre (+ 14 milliards) et une faible plus-value de recettes pour la Communauté française (± 2 milliards).

Art. 35. — Compétences des Communautés en matière d'enseignement.

M. Verhofstadt a dressé un tableau de l'évolution que ce secteur subira, compte tenu de l'indexation et d'une correction de dénatalité de - 1,37, bien qu'il soit assez difficile d'évaluer l'évolution de la dénatalité.

M. Verhofstadt constate qu'il n'y a quasiment pas de différence entre le scénario avec réforme de l'Etat et le scénario sans réforme de l'Etat. En 1999, la Communauté flamande enregistre un surplus de 2,6 milliards, tandis que la Communauté française accuse une perte de 2,6 milliards. Le Gouvernement prétend cependant réaliser des économies dans ce secteur, en argumentant qu'en l'absence de régionalisation, aucune correction de dénatalité ne pourrait être appliquée.

M. Verhofstadt souligne en outre qu'il tient compte d'une incidence encore limitée de la dénatalité. En effet, dans un scénario sans réforme de l'Etat, il est

Brussel zou in 1999 11,1 miljard in plaats van 6,7 miljard ontvangen of een surplus van 4,5 miljard, wegens andermaal het Moureaux-principe.

c) *Art. 25 : Gewesten, oude bevoegdheden*

Hier zou Vlaanderen in 1999 17,4 miljard meer ontvangen en Brussel 3,5 miljard meer. Wallonië daarentegen zou slechts een lichte meerontvangst boeken van ± 1,1 miljard. Zowel in dit schema (artikel 25) als in het vorige (artikel 19, 2°) wordt immers uitgegaan van het hoogste percentage van de in het Gewest geïnde personenbelasting, zijnde het percentage van het Waalse Gewest, andermaal het Moureaux-principe.

Wat dus globaal de 3 financieringswijzen van de Gewesten betreft, zijn in totaal de meerontvangsten (na staatshervorming en ten opzichte van gewone indexering) in het jaar 1999 : 41,1 miljard voor Vlaanderen, 4,7 miljard voor Wallonië en 1,4 miljard voor Brussel. In 2005 64,9, 20,6 en 2,1 miljard.

d) *Artikel 39 : Oude bevoegdheden gemeenschappen*

De heer Verhofstadt stelt vast dat ook hier het hoogste percentage van de in de Gemeenschappen geïnde personenbelasting wordt toegepast, zijnde het percentage van de Franse Gemeenschap of 12,43 % in plaats van het substantieel lagere Vlaamse percentage van 10,34 %. Dit geeft alweer belangrijke meerontvangsten voor Vlaanderen (+ 14 miljard) en slechts een kleine meerontvangst voor de Franse Gemeenschap (± 2 miljard).

e) *Art. 35 : onderwijsbevoegdheden Gemeenschappen*

De heer Verhofstadt heeft in deze sector de evolutie in tabel geplaatst, rekening houdend met de indexering én met een denataliteitscorrectie van - 1,64 hoewel een raming van de evolutie van de denataliteit vrij moeilijk is.

De heer Verhofstadt stelt vast dat er nagenoeg geen verschil is tussen het scenario met en zonder staatshervorming. De Vlaamse Gemeenschap boekt in 1999 een surplus van 2,6 miljard, de Franse Gemeenschap een verlies van 2,6 miljard. Nochtans beweert de Regering hier een besparing te realiseren. De Regering argumenteert immers dat zonder regionalisering geen denataliteitscorrectie zou kunnen worden toegepast.

De heer Verhofstadt beklemtoont bovendien dat hij uitgaat van een nog beperkte invloed van de denataliteit. Immers in een scenario zonder staatshervor-

tenu compte de la dénatalité réelle, tandis que, dans la loi de financement proposée, le principe Moureaux joue et c'est le coefficient de dénatalité de la Communauté où la baisse est la plus faible qui est appliquée.

L'intervenant fait enfin observer que dans ses calculs, il ne fait qu'appliquer strictement l'accord du gouvernement pour toutes les dépenses publiques, étant entendu que les dépenses en matière d'enseignement restent inférieures à l'inflation et que celles de la sécurité sociale sont un peu supérieures à celle-ci.

M. Vandenbroucke souligne que les dépenses supplémentaires qui incomberont incontestablement aux Régions sont compensées par les diminutions de dépenses prévues pour les Communautés, notamment en ce qui concerne l'enseignement.

Le Ministre répond ensuite que le principe Moureaux est effectivement appliqué aux trois masses précitées destinées aux Régions. Il est par ailleurs indéniable que le nouveau système de financement des dépenses d'enseignement ne permettra plus de recourir aux feuillets d'ajustement, dont on a souvent usé et abusé par le passé. Cette technique était le principal obstacle à un assainissement budgétaire. Le Ministre estime que, globalement, ce nouveau mode de financement constitue une opération pratiquement blanche en ce qui concerne l'effet cumulatif de la dette publique. En outre, il y a aujourd'hui davantage de garanties structurelles quant au succès de l'assainissement des finances publiques.

M. Verhofstadt estime qu'il n'y a que deux possibilités si l'on veut respecter la disposition de l'accord de gouvernement qui prévoit que l'augmentation de l'ensemble des dépenses ne peut dépasser celle de l'inflation :

- ou bien, on laisse évoluer toutes les catégories de dépenses en fonction du taux de l'inflation;
- ou bien, on autorise des taux d'accroissement plus élevés pour certaines dépenses (l'augmentation des dépenses dans le secteur de la sécurité sociale pourrait par exemple être supérieure à celle de l'inflation) et on économise sur d'autres postes (par exemple, dans les secteurs où les dépenses évoluent moins vite que l'inflation par suite de la dénatalité).

L'intervenant estime que les déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des réformes institutionnelles (N), selon lesquelles il ne peut être tenu compte de la dénatalité actuelle dans le scénario n'envisageant pas de réforme de l'Etat, ne seraient correctes que si le Gouvernement réussissait à limiter l'augmentation des dépenses de sécurité sociale au niveau de l'inflation.

M. Verhofstadt estime que le Gouvernement actuel n'y parviendra pas, de sorte que, sans réforme de l'Etat, l'accord de gouvernement ne pourra être

ming is de reële denataliteit van toepassing, terwijl in onderhavige financieringswet het Moureaux-principe zich laat gelden en de denataliteitscoëfficiënt wordt toegepast van de Gemeenschap waar de daling het laagst is.

Tenslotte wijst de spreker erop dat hij in zijn berekeningen strikt het regeerakkoord toepast voor alle overheidsuitgaven, met dien verstande dat de onderwijsuitgaven iets lager uitvallen dan de inflatie en de uitgaven voor sociale zekerheid iets hoger oplopen.

De heer Vandenbroucke wijst erop dat de onbetwistbare meeruitgaven voor de Gewesten worden gecompenseerd door de inbouw van minderuitgaven met betrekking tot de Gemeenschappen, met name met betrekking tot de onderwijsuitgaven.

Vervolgens antwoordt *de Minister* dat het zogenaamde Moureaux-principe inderdaad wordt toegepast op de 3 vermelde middelenpakketten met betrekking tot de Gewesten. Anderzijds is het onbetwistbaar dat het nieuwe financieringssysteem voor de onderwijsuitgaven de vroeger vaak gebruikte achterpoort van de bijbladen afschaft. Deze techniek was in het verleden de grootste hinderpaal voor een budgettaire sanering. Samengevat noemt de Minister deze nieuwe financieringsregeling een quasi neutrale operatie met betrekking tot het doorbreken van het sneeuwbal-effect. Bovendien zijn er nu meer structurele garanties dat de sanering van de openbare financiën zal lukken.

Om de in het Regeerakkoord opgenomen bepaling volgens welke de stijging van het geheel der uitgaven niet hoger mag liggen dan het inflatiepercentage, te kunnen respecteren, bestaan er volgens *de heer Verhofstadt* maar twee mogelijkheden :

- ofwel laat men alle uitgavencategorieën evolueren volgens het inflatiepercentage;
- ofwel wordt voor sommige uitgavencategorieën een hoger stijgingspercentage toegestaan (bijvoorbeeld voor de sociale zekerheidsuitgaven zou de groei hoger kunnen liggen dan het inflatiepercentage) en wordt op andere posten bespaard (bijvoorbeeld in de sectoren waar ingevolge de denataliteit de evolutie van de uitgaven lager kan worden gehouden dan het inflatiepercentage).

Op de bewering van de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) dat in het scenario zonder staatshervorming geen rekening mag worden gehouden met de bestaande denataliteit antwoordt spreker dat zulks slechts zou correct zijn indien de Regering erin zou slagen om de stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid te beperken tot het inflatiepeil.

De heer Verhofstadt is van oordeel dat de huidige Regering hier niet toe in staat zal zijn zodat zonder staatshervorming het Regeerakkoord enkel kan wor-

exécuté que moyennant la prise en compte de la dénatalité pour déterminer les dépenses d'enseignement.

L'argument selon lequel l'introduction du coefficient de dénatalité dans le scénario avec réforme de l'Etat permettrait de réaliser une économie structurelle importante, n'est donc pas raisonnable.

M. Verhofstadt précise ensuite que par suite de l'application du coefficient de dénatalité de la Communauté où la baisse est la plus faible, un surplus est octroyé à la Communauté où la dénatalité est la plus forte.

L'intervenant constate en outre que les montants de base retenus pour le secteur de l'enseignement sont beaucoup trop élevés. C'est ainsi que l'on prévoit pour 1990 un montant de base supérieur de 16,7 milliards de francs à celui retenu pour 1988.

	Budget 1988	Budget 1989	Loi de financement
Enseignement N	153,1	160,6	164,3
Enseignement F	121,1	126,1	123,6

*
* *

M. Verhofstadt en conclut que ces cinq systèmes de financement provoqueront un nouveau dérapage des finances publiques dès 1999 et davantage encore après l'an 2000.

Le niveau du déficit public dépassera de 63,6 milliards en 1999 et d'environ 151 milliards en 2005 celui qu'il aurait normalement atteint sans l'instauration de ce nouveau mécanisme de financement.

L'intervenant répète qu'en outre, ces calculs se fondent sur des hypothèses optimistes. Il n'a pas non plus été tenu compte du fait que, sans cette nouvelle phase de la réforme de l'Etat, c'est la dénatalité réelle qui serait prise en compte pour les dépenses d'enseignement, et non la dénatalité la plus basse de l'une des deux Communautés.

M. Verhofstadt conteste l'affirmation selon laquelle cette réforme profiterait à la Flandre. S'il est vrai que la Flandre obtient des satisfactions sur le plan budgétaire, il ne faut pas perdre de vue que le déficit public est financé à concurrence de près de 58 % par les contribuables flamands.

Les principaux transferts de la Flandre vers la Wallonie résultent précisément du financement de la dette publique.

M. Verhofstadt est convaincu qu'après ce transfert de moyens, de nouveaux efforts d'assainissement seront nécessaires. Il craint cependant que la masse des dépenses, abstraction faite des charges d'intérêts du pouvoir national, se réduise à une masse budgétaire beaucoup trop limitée pour que le solde net à financer puisse, dans les années à venir, être ramené à 4 % du PNB grâce à des économies.

den uitgevoerd mits het doorberekenen van de denataliteit in de onderwijsuitgaven.

Het argument dat het rekening houden met de denataliteit in het scenario met staatshervorming een belangrijke structurele besparing oplevert, kan dus niet redelijk worden genoemd.

De heer Verhofstadt legt vervolgens uit dat ingevolge de toepassing van de denataliteitscoëfficiënt van de Gemeenschap waar de daling het laagst is, er een surplus wordt toegekend aan de Gemeenschap met de hoogste denataliteit.

Spreker stelt vast dat bovendien de basisbedragen voor de sector onderwijs veel te hoog liggen, zo wordt voor 1990 gerekend op een basisbedrag dat 16,7 miljard F hoger ligt dan dat van 1988.

	Begroting 1988	Begroting 1989	Financierings- wet
Onderwijs N	153,1	160,6	164,3
Onderwijs F	121,1	126,1	123,6

*
* *

De heer Verhofstadt concludeert dat tegen 1999 en vooral na het jaar 2000 deze vijf financieringssystemen een nieuwe ontsporing van de openbare financiën zullen veroorzaken.

Het overheidstekort zal in 1999 63,6 miljard en in 2005 circa 151 miljard hoger liggen dan het geval zou zijn geweest zonder de invoering van het nieuwe financieringsmechanisme.

Spreker herhaalt dat het hier berekeningen betreft op basis van optimistische uitgangspunten. Ook werd geen rekening gehouden met het feit dat zonder deze nieuwe fase in de staatshervorming inzake de onderwijsuitgaven de reële denataliteit zou gelden in plaats van de laagste denataliteit van een van beide Gemeenschappen.

De heer Verhofstadt betwist de bewering dat deze hervorming een goede zaak is voor Vlaanderen. Budgettaire gaat Vlaanderen er misschien wel op vooruit maar er mag niet uit het oog worden verloren dat het toenemend overheidstekort voor 58 % door de Vlaamse belastingbetaler zal moeten worden gefinancierd.

De grootste transfers van Vlaanderen naar Wallonië ontstaan precies ingevolge de financiering van de rijksschuld.

De heer Verhofstadt is ervan overtuigd dat na deze overheveling verdere sanering noodzakelijk zal zijn. Hij vreest evenwel dat de uitgaven exclusief interestlasten van de nationale overheid zullen inkrimpen tot een budgettaire massa, die veel te beperkt is om in de komende jaren langs bezuinigingen om het netto te financieren saldo te beperken tot 4 % van het BNP.

Il demande au Gouvernement de fournir une note relative à la composition des masses budgétaires qui demeureront de la compétence du pouvoir national (ventilées par catégorie de dépenses : traitements, intérêts, etc.).

Une telle note fera apparaître l'impossibilité de réaliser de nouvelles économies. L'intervenant craint dès lors que le Gouvernement ne doive se résoudre à augmenter les recettes (en augmentant par exemple les cotisations de sécurité sociale), à moins qu'il ne décide à un moment donné d'imposer une cotisation d'assainissement aux Communautés et aux Régions. Semblable décision ne pourrait toutefois être prise qu'en vertu d'une loi spéciale, ce qui signifie qu'à l'avenir, une majorité des deux tiers sera requise pour mener une politique d'assainissement.

M. Vandenbroucke fait observer que dans la phase définitive, l'élasticité de l'impôt des personnes physiques s'appliquera totalement au niveau national, mais pas au niveau des Communautés et des Régions.

M. Verhofstadt estime qu'il est tout à fait normal que l'augmentation des recettes de l'impôt des personnes physiques ne soit pas attribuée aux Régions et Communautés dans son intégralité. S'il en était autrement, les revenus du pouvoir national diminueraient, ce qui le mettrait dans l'impossibilité de s'acquitter de ses missions.

L'intervenant estime que le projet de loi risque d'entraîner, en plus d'un dérapage des dépenses occasionné par le mécanisme de financement en tant que tel, une reprise des dettes par le pouvoir national, notamment en ce qui concerne le Fonds Nothomb (article 71, § 3).

L'effet de ce dérapage budgétaire se fera en fait déjà sentir à partir de l'année budgétaire 1990, mais il sera camouflé jusqu'en 1996 par l'énorme débudgétisation qui résulte du système des annuités.

L'application de ce système se traduira, à partir de 1990, par la débudgétisation massive d'un certain nombre de dépenses de capital et de dépenses courantes des Régions.

Ce n'est qu'à partir de 1996 que l'effet de ce mécanisme reparaitra au niveau du budget national.

Tout cela n'incitera pas le Gouvernement à réaliser des économies et à procéder à des assainissements dans les années à venir.

En 1990 et 1991, la loi de financement servira à maintenir le solde net à financer à un niveau acceptable et on laissera aux gouvernements suivants le soin de résoudre les problèmes.

Pour éviter cette débudgétisation, le Gouvernement pourrait tenir compte de ces annuités dans le calcul du solde net à financer. L'intervenant demande si le Gouvernement pourrait envisager d'appliquer ce nouveau mode de calcul.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) précise que la croissance zéro

Hij wenst van de Regering een nota te ontvangen met betrekking tot de samenstelling van de budgettaire massa's die tot de bevoegdheid van de nationale overheid blijven behoren (onderverdeeld per uitgavencategorie : wedden, intresten, enzovoort).

Hieruit zal blijken dat verdere besparingen onmogelijk zullen zijn. Spreker vreest derhalve dat de Regering zijn toevlucht zal moeten nemen tot een verhoging van de inkomsten (bijvoorbeeld verhoging van de sociale zekerheidsbijdragen). Tenzij de Regering op een bepaald ogenblik zou beslissen aan de Gemeenschappen en de Gewesten een saneringsbijdrage op te leggen. Maar dergelijke beslissing kan slechts met een bijzondere wet worden genomen. Dit betekent dat in de toekomst voor het voeren van een saneringsbeleid een 2/3 de meerderheid vereist zal zijn.

De heer Vandenbroucke merkt op dat in de definitieve fase de elasticiteit van de personenbelasting volledig van toepassing zal zijn voor het nationale niveau maar niet voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

De heer Verhofstadt vindt het maar normaal dat niet de volledige groei van de personenbelasting aan de deelgebieden zal worden overgemaakt. In tegengesteld geval zou de nationale overheid met dalende inkomsten worden geconfronteerd waardoor zij haar taak onmogelijk nog zou kunnen uitoefenen.

Volgens spreker voorziet het ontwerp bovenop de ontsparing van de uitgaven die veroorzaakt wordt door het financieringsmechanisme als zodanig, in een mogelijke overname van schulden door de nationale overheid, dit is onder meer het geval voor het Fonds-Nothomb (artikel 71, § 3).

De ontsparing van de begrotingstoestand zal zich eigenlijk al laten voelen vanaf het begrotingsjaar 1990, maar wordt alsdan en dat tot 1996 gecamoufleerd door de massale debudgettering die het gevolg is van het annuïteitensysteem.

Het annuïteitensysteem debudgetteert vanaf 1990 massaal een aantal lopende en kapitaaluitgaven van de Gewesten.

Slechts vanaf 1996 komt de volle weerslag van dit mechanisme in de nationale begroting opnieuw aan de oppervlakte.

Hierdoor zal de Regering in de komende jaren niet geneigd zijn te besparen en te saneren.

Voor 1990 en 1991 zal de financieringswet worden gebruikt om het netto te financieren saldo op een aanvaardbaar peil te houden. En de problemen zullen door volgende regeringen moeten worden opgelost.

Om deze debudgettering te vermijden, zou de Regering bij de berekening van het NFS rekening kunnen houden met deze annuïteiten. Spreker wenst te vernemen of de Regering die nieuwe berekeningswijze in overweging kan nemen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) legt uit dat voor de uitgaven

réelle est appliquée pour les dépenses. Pour certaines catégories, les dépenses seront légèrement supérieures en raison de l'application du principe Moureaux. Pour d'autres catégories, une économie plus importante pourra par contre être réalisée, par exemple pour l'enseignement, où la dénatalité intervient en tant qu'élément structurel. La réforme de l'Etat n'aura donc pas d'incidence néfaste sur l'évolution de la dette publique.

En ce qui concerne les dépenses d'enseignement, le Vice-Premier Ministre reconnaît qu'on s'est efforcé de créer une base de départ raisonnable. Etant donné que la dénatalité est incorporée en tant qu'élément structurel et qu'on ne peut donc plus recourir à toutes sortes d'artifices pour obtenir des crédits supplémentaires, le montant attribué aux Communautés est moins touché par les économies que si le budget était resté national.

M. Vandebroucke fait observer que les subventions pour l'enseignement diminueront de 36,5 milliards de francs en 1999 par suite de l'application d'un coefficient de dénatalité annuel de - 1,37 %.

Les montants attribués pour d'autres compétences augmenteront par suite de l'application du principe Moureaux, mais ces dépenses supplémentaires seront largement compensées par la réduction des subventions pour l'enseignement. Le transfert de compétences aux Communautés et Régions n'entraînera donc pas de dépenses supplémentaires.

5) *Cette loi de financement créera de nouvelles tensions entre les Régions et les Communautés, qui risquent de compromettre l'union économique et monétaire.*

M. Verhofstadt estime qu'un dérapage des finances publiques vers l'année 1999 et au-delà suffira à mettre en péril l'union économique et monétaire. Le projet de financement contient en outre une série d'éléments qui ne feront qu'accroître les tensions au sein de cette union économique et monétaire. Il relève plus particulièrement cinq éléments :

1) il n'y a aucune hiérarchie des normes. Les décrets des entités fédérées ont la même force que les lois de l'autorité nationale. Le risque est dès lors grand de voir se multiplier les conflits, et ce ne sont pas les procédures de coopération qui permettront de résoudre les problèmes.

2) Le projet de loi ne prévoit aucun plafond précis en ce qui concerne la capacité d'emprunt des Régions et des Communautés. L'article 46 du projet prévoit uniquement que cette capacité peut être limitée, pour une durée de deux ans, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cela signifie qu'au lieu de fixer une fois pour toutes la capacité d'emprunt des entités fédérées en fonction de leurs ressources, les Flamands, les Wallons et les Bruxellois devront rediscuter chaque

de réelle nulgroei wordt toegepast. Voor sommige categorieën zullen de uitgaven iets hoger liggen ingevolge de toepassing van het Moureauxprincipe. Voor andere uitgaven zal daarentegen een grotere besparing worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld voor het onderwijs waar de denataliteit als structureel element wordt ingebouwd. De staatshervorming zal derhalve geen nadelige invloed hebben op de evolutie van de rijksschuld.

Wat de uitgaven voor Onderwijs betreft, geeft de Vice-Eerste Minister toe dat werd getracht een redelijke startbasis te creëren. Aangezien de denataliteit als structureel element wordt ingebouwd — en zo dus geen gebruik meer kan worden gemaakt van allerlei kunstgrepen om bijkomende kredieten te verkrijgen —, wordt aan de Gemeenschappen een bedrag ter beschikking gesteld waarop minder werd bespaard dan indien de begroting nationaal zou zijn gebleven.

De heer Vandebroucke merkt op dat ingevolge de toepassing van een jaarlijkse denataliteitscoëfficiënt van - 1,37 % de toelage voor het onderwijs in 1999 36,5 miljard frank lager zullen liggen dan zonder toepassing van dit beginsel.

Voor andere bevoegdheden worden ingevolge de toepassing van het Moureaux-beginsel hogere bedragen toegewezen, maar deze meeruitgaven worden ruim gecompenseerd door de dalende toelagen voor onderwijs. De overheveling van bevoegdheden naar de Gemeenschappen en Gewesten zal dus geen meeruitgaven teweegbrengen.

5) *Deze financieringswet zal nieuwe spanning creëren tussen de Gewesten en de Gemeenschappen waardoor het voortbestaan van de economische en monetaire unie (EMU) in het gedrang kan worden gebracht*

Volgens de heer Verhofstadt dreigt alleen reeds de ontsparing van de openbare financiën tegen en over het jaar 1999 de Economische en Monetaire Unie in het gevaar te brengen. Daarenboven bevat het financieringsontwerp een aantal elementen die de spanningen in de Economische en Monetaire Unie alleen maar zullen vergroten. Meer bepaald zijn er vijf elementen.

1) Er is geen hiërarchie van de normen. Decreten van de deelgebieden zijn evenwaardig aan wetten van de nationale overheid. De kans op een opeenstapeling van conflicten is dan ook groot. Het is niet met de samenwerkingsprocedures dat de problemen zullen kunnen worden opgelost.

2) Er is niet in een duidelijk leningsplafond voorzien voor Gewesten en Gemeenschappen. Artikel 46 van het wetsontwerp voorziet enkel in een procedure die kan uitmonden in een beperking van de leningsmogelijkheid voor 2 jaar bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Dit betekent dat in plaats van eens en voor altijd de leningscapaciteit van de deelgebieden vast te leggen in functie van hun middelen, er thans elk jaar in de Ministerraad tussen Vlamin-

année, au sein du Conseil des ministres, sur ce point qui est essentiel pour l'union économique et monétaire.

3) Le projet prévoit un mécanisme de solidarité entre les Régions, qui n'incitera nullement la Région à la traîne à se montrer plus dynamique. L'article 45 du projet de loi prévoit, à partir de 1990, une intervention de solidarité nationale de 468 F par habitant et par pourcentage inférieur à la moyenne. Il n'existe donc, pour la Région à la traîne, aucune raison de faire un effort en vue d'atteindre la moyenne, étant donné que cela ferait disparaître l'intervention de solidarité. En République fédérale d'Allemagne, il existe un système en vertu duquel une région doit descendre sous la barre des 95 % pour bénéficier de l'intervention de solidarité nationale et doit dépasser le seuil de 102 % pour devoir contribuer au financement de cette intervention.

Le mécanisme de solidarité est en conséquence un instrument de consommation fédéraliste plutôt qu'un véritable incitant pour la région à la traîne. Un mécanisme de solidarité tel que celui qui existe en Allemagne de l'Ouest inciterait la Wallonie à mener une politique plus rigoureuse.

4) Le projet de loi renferme encore nombre d'autres mécanismes de solidarité qui rendent l'ensemble du financement complexe et incompréhensible et qui feront s'accroître les tensions au sein de l'UEM dans les prochaines années. L'intervenant cite à ce propos quatre exemples :

- l'augmentation de l'impôt des personnes physiques dans une région ne profite pas intégralement à cette région;
- la croissance des moyens de la Région flamande est financée par un accroissement de la dette publique;
- le taux de dénatalité le plus faible d'une Communauté est appliqué pour déterminer l'évolution de la subvention en faveur de l'enseignement des deux Communautés;
- les moyens destinés à l'enseignement sont déterminés exclusivement en fonction de l'importance d'un groupe de population sans qu'il soit tenu compte d'aucun paramètre fiscal.

M. Verhofstadt conclut que le projet de loi à l'examen ne répond pas aux conditions essentielles propres à assurer la mise en place d'une bonne structure fédérale :

- l'union économique et l'unité monétaire ne sont pas sauvegardées;
- le projet de loi à l'examen générera des déficits supplémentaires;
- la responsabilité financière des entités fédérées est trop limitée par comparaison avec d'autres structures fédérales;
- le nouveau mode de financement est beaucoup trop complexe.

gen, Walen en Brusselaars zal worden gediscussieerd over deze voor de EMU essentiële aangelegenheid.

3) Er is tussen de Gewesten in een solidariteitsmechanisme voorzien dat geen enkele stimulans in zich draagt opdat het meest achteruitgestelde Gewest er belang bij zou hebben zich dynamischer op te stellen. Artikel 45 van het wetsontwerp voorziet in een nationale solidariteitstussenkomst vanaf 1990 die 468 frank per inwoner en per procentpunt bedraagt dat lager ligt dan het gemiddelde. Er is dus voor het meest achteruitgestelde Gewest geen enkele reden voorhanden om zich op te werken tot het gemiddelde aangezien alsdan de solidariteitstussenkomst verdwijnt. In de Duitse Bondsrepubliek daarentegen is er een zogenaamd vork, waarbij men onder de 95 % moet dalen om van de nationale solidariteitstussenkomst te genieten en boven de 102 % moet uitstijgen om als regio te moeten bijdragen in de financiering van deze tussenkomst.

Het solidariteitsmechanisme is derhalve meer een consumptiefederalistisch instrument, dan een echt mechanisme dat de achteruitgestelde regio stimuleert. Een solidariteitsmechanisme zoals in West-Duitsland zou Wallonië aanzetten tot een strakker beleid.

4) Er liggen in het wetsontwerp tal van andere solidariteitsmechanisme verborgen die het geheel van de financiering complex en ondoorzichtig maken waardoor de spanningen in de EMU in de komende jaren juist zullen toenemen. Vier voorbeelden :

- het niet integraal doorrekenen aan het deelgebied van de aangroei van de personenbelasting in dat deelgebied;
- de financiering van de aangroei der middelen van het Vlaamse deelgebied door een verhoging van de Rijksschuld;
- de toepassing van de zwakste denataliteitsgraad in een Gemeenschap voor het bepalen van de evolutie van de tegemoetkoming voor onderwijs voor beide Gemeenschappen;
- het uitsluitend bepalen van de middelen voor onderwijs in functie van de omvang van een bevolkingsgroep zonder er enige fiscaal relationele regel bij te betrekken.

De heer Verhofstadt concludeert dat dit ontwerp niet voldoet aan de essentiële voorwaarden voor een goede federale structuur :

- de Economische en Monetaire Unie wordt niet gevrijwaard;
- deze financieringswet veroorzaakt bijkomende tekorten;
- er is een te beperkte financiële verantwoordelijkheid van de deelstaten in vergelijking met andere federale structuren;
- de nieuwe financiering is veel te complex.

Ce projet met en branle un mécanisme diabolique, qui, au cours des premières années, donnera l'impression que le déficit public diminue, mais qui provoquera à long terme un dérapage des finances publiques.

La nouvelle loi de financement débouchera sur une nouvelle aventure communautaire et financière. Ce projet anéantit la politique de redressement et s'avérera être dans quelques années non pas un atout, mais un handicap supplémentaire pour notre pays. L'opposition propose de manière constructive de renvoyer la problématique du financement des Communautés et des Régions à une commission parlementaire. Tous les groupes y seraient représentés, l'objectif étant de mettre au point un système simple de financement pour le 31 mars.

Personne n'a intérêt à ce qu'un mauvais mécanisme de financement soit instauré.

INTERVENTION DE M. VAN ROMPUY

Contrairement à M. Verhofstadt, *M. Van Rompuy* estime qu'il est temps de fédéraliser l'Etat belge.

Compte tenu du contentieux communautaire, qui était lui-même à l'origine d'un important surcoût budgétaire, il n'était d'ailleurs pas tellement difficile de fixer une clef de répartition qui soit applicable à de nombreux budgets. La politique des compensations menée au niveau national nécessitait des clefs de répartition implicites (que l'on retrouvait, à l'état latent, dans le budget national).

La fédéralisation mise en œuvre par le projet de loi à l'examen permettra d'économiser les quelque 640 milliards de francs qui étaient destinés au règlement des litiges et permettra de procéder à un assainissement budgétaire approfondi à l'avenir.

L'intervenant constate ensuite qu'il n'est pas assez tenu compte de l'aspect qualitatif de la fédéralisation (le fait de pouvoir décider en toute autonomie dans certaines matières).

De plus, le mécanisme de répartition des moyens financiers prévu dans le projet de loi à l'examen profitera à la Communauté flamande après un certain temps.

Une discussion approfondie sur les questions économiques fondamentales que soulève le projet à l'examen requiert une définition précise de notions telles que « autonomie fiscale », « responsabilité financière », « fédéralisme de consommation », etc.

Selon l'intervenant, la notion d'*autonomie fiscale* sous-entend que la base d'imposition, les taux d'imposition, les exemptions, le contrôle, la perception et l'affectation de l'impôt sont déterminés par les entités fédérées.

Or, il lui semble particulièrement difficile, dans un pays comme la Belgique (qui se caractérise par des flux commerciaux très intenses et par une très forte

Het ontwerp brengt een duivels mechanisme in beweging. Het zal in de eerste jaren de indruk wekken dat het overheidstekort afneemt, maar op langere termijn veroorzaakt het een ontsporing van de openbare financiën.

De nieuwe financieringswet zal ons in een nieuw communautair en financieel avontuur storten. Deze wet breekt het herstelbeleid af en zal binnen enkele jaren niet een troef maar eens te meer een bijkomende handicap blijken te zijn voor ons land. De oppositie doet het constructieve voorstel de problematiek van de financiering van Gewesten en Gemeenschappen te verwijzen naar een parlementaire commissie. Hieraan zouden alle fracties deelnemen met de bedoeling om tegen 31 maart een eenvoudig financieringssysteem op punt te stellen.

Niemand heeft er immers belang bij dat een slecht financieringsmechanisme zou worden ingevoerd.

BETOOG VAN DE HEER VAN ROMPUY

In tegenstelling tot de heer Verhofstadt meent *de heer Van Rompuy* dat de tijd rijp is voor de federalisering van de Belgische Staat.

Gelet op de aanslepende communautaire geschillen — die op hun beurt oorzaak zijn van menig budgettaire meerkost — was het niet zo moeilijk om een verdeelsleutel voor tal van begrotingen vast te stellen. De op nationaal vlak gevoerde compensatiepolitiek zorgde immers voor impliciete (in de nationale begroting latent aanwezige) verdeelsleutels.

De federalisering conform onderhavig wetsontwerp zal deze conflictstof ten bedrage van ruim 640 miljard frank afzwakken en in de toekomst ruimte bieden voor een grondige budgettaire sanering.

Spreker stelt vervolgens vast dat het kwalitatief aspect van de federalisering (het zelfstandig kunnen beslissen over bepaalde materies) al te vaak buiten beschouwing wordt gelaten.

Vanuit Vlaams oogpunt komt daar nog bij dat de in het wetsontwerp vervatte regeling na verloop van tijd een forse verbetering van de middelenverdeling inhoudt.

Een diepgaande discussie over de fundamentele economische vragen die dit ontwerp oproept, vereist een duidelijke definiëring van begrippen zoals « fiscale autonomie », « financiële verantwoordelijkheid », « consumptiefederalisme », enz.

Onder « *fiscale autonomie* » verstaat spreker dat de deelgebieden bevoegd zijn voor : de heffingsgrondslag, de aanslagvoeten, de vrijstellingen, de controle, de inning en de aanwending van de belasting.

Nu lijkt het hem bijzonder moeilijk om in een land als België (dat gekenmerkt wordt door zeer intense handelsstromen en een zeer sterke interactie inzake

interaction en matière d'allocation des biens et des facteurs de production), de concilier une large autonomie fiscale avec quelque forme d'union monétaire et économique que ce soit.

L'intervenant cite le passage suivant du livre « Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen » de Vic Van Rompuy et Els Heylen (Louvain, 1986, p. 95) :

« La façon dont naît un Etat fédéral est importante pour l'autonomie fiscale des entités fédérées. Si l'Etat fédéral est né de l'agrégation de régions précédemment indépendantes, celles-ci ont bénéficié d'une grande autonomie fiscale dans le contexte fédéral jusqu'à la deuxième guerre mondiale. En témoignent des pays comme la Suisse, les Etats-Unis et le Canada, où les entités fédérées disposent d'un vaste système d'impôts exclusifs et/ou concurrents. Si la structure fédérale est née par dévolution, l'autonomie fiscale des entités fédérées était réduite, comme en République fédérale d'Allemagne, où les *Länder* ne disposent d'aucune autonomie fiscale. »

Il est d'ailleurs précisé à un autre endroit de cet ouvrage, (au bas de la page 79) que les recettes des *Länder* proviennent pour 70 % d'impôts partagés.

Selon M. Van Rompuy, la Belgique se trouve à peu près dans la même situation que la République fédérale d'Allemagne. Si l'impôt des personnes physiques était un impôt exclusif des entités fédérées, il en résulterait des distorsions qui entraveraient un élément essentiel de l'union économique, à savoir l'intégration du marché.

Le projet de loi à l'examen accorde cependant une grande autonomie fiscale. Il comporte en effet des impôts exclusifs pour un montant global de 38 milliards de francs par an, montant qui peut atteindre à terme 100 milliards de francs.

Des publications scientifiques (op. cit., p. 70-71) mettent l'accent sur le fait qu'une autonomie fiscale sans une concertation et une coordination appropriées entre les différents pouvoirs (fédérations, régions, pouvoirs locaux) peut :

— fausser la concurrence et l'établissement d'entreprises et de citoyens;

— donner lieu à des régimes fiscaux compliqués, surtout si chacun des pouvoirs utilise pour le même type d'impôts une assiette et un taux d'imposition qui diffèrent de ceux des autres pouvoirs de l'entité fédérale : la relation jouissance-paiement est perturbée;

— donner lieu à des frais administratifs élevés (déclaration, imposition, perception, contrôle) pour l'autorité et le contribuable;

— entraîner une pression fiscale totale élevée, bien qu'aucun des pouvoirs concernés ne l'ait spécialement souhaitée;

— avoir une incidence sur les recettes fiscales et donc sur les possibilités en matière d'équipements publics dans les régions concernées, du moins dans la

de l'allocation van goederen en produktiefactoren), een doorgedreven fiscale autonomie te verzoeken met enige vorm van economische en monetaire unie.

Spreker verwijst naar het boek « Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen » van Vic Van Rompuy en Els Heylen (Leuven, 1986, blz. 95).

« De ontstaanswijze van een federale staat is belangrijk voor de fiscale autonomie van de deelgebieden. Ontstond een federale staat door aggregatie van voorheen onafhankelijke gebieden, dan kenden deze in de federale context tot wereldoorlog II een grote fiscale autonomie. Een bewijs hiervan wordt gegeven door Zwitserland, de VSA en Canada, waar de deelgebieden beschikken over een uitgebreid stelsel van exclusieve en/of concurrerende belastingen. Ontstond de federale structuur door devolutie, dan was de fiscale autonomie van de deelgebieden klein zoals in de Bondsrepubliek Duitsland waar de *Länder* geen fiscale autonomie hebben. »

Elders in dit boek (blz. 79, onderaan) wordt trouwens verduidelijkt dat de inkomsten van de *Länder* voor 70 % afhangen van gedeelde belastingen.

België, aldus de heer Van Rompuy, bevindt zich zowat in dezelfde positie als de Duitse Bondsrepubliek. Wanneer de personenbelasting een exclusieve belasting van de deelgebieden zou zijn, zouden distorsies ontstaan die een essentieel element van de economische unie, met name de marktintegratie, zou belemmeren.

Niettemin gaat het thans voorgestelde wetsontwerp zeer ver op het vlak van de fiscale autonomie. Het bevat immers exclusieve belastingen voor een globaal bedrag van 38 miljard frank per jaar, bedrag dat op termijn kan oplopen tot 100 miljard frank.

In wetenschappelijke publicaties (op. cit., blz. 70-71) wordt er voor gewaarschuwd dat « fiscale autonomie zonder aangepast overleg en coördinatie tussen de verschillende overheden (federatie, gewesten, lokale besturen) inderdaad kan leiden tot :

— concurrentievervalsing en vertekening van de vestiging van ondernemingen en van de burgers;

— ingewikkelde fiscale stelsels, vooral indien elke overheid voor dezelfde soort belastingen een grondslag en aanslagvoet gebruikt, die verschilt van die van de andere overheden in het federale gebied, de relatie genieten-betalen vertroebelt;

— hoge administratiekosten (aangifte, aanslag, inning, controle) voor de overheid en de belastingplichtige;

— een hoge, totale fiscale druk, hoewel geen enkele van de betrokken overheden die speciaal op het oog had;

— effecten op de fiscale ontvangsten en dus op de mogelijkheden van publieke voorzieningen in de betrokken regio's, althans in de mate dat de stromen

mesure où les flux de produits, de capital, de travail ou de citoyens sont influencés;

— réduire l'efficacité : évasion, fraude, objectifs divers et éventuellement contradictoires des pouvoirs publics, morcellement des moyens, calendrier inapproprié.

M. Van Rompuy se refuse à croire que le PVV serait partisan d'une transformation de l'impôt des personnes physiques en un impôt exclusif des entités fédérées en lieu et place d'un impôt conjugué tel qu'il est prévu par le projet du Gouvernement.

Selon lui, les dispositions du projet à l'examen, y compris celles en vertu desquelles les entités fédérées pourront, dès 1993, relever les taux de l'impôt des personnes physiques et, dès 1994, accorder des réductions, sont parfaitement conformes à la notion de « responsabilité financière ».

A l'avenir, les Régions et les Communautés devront se débrouiller avec les moyens qui leur sont attribués et ne pourront plus bénéficier de la garantie de l'Etat.

L'autonomie fiscale se limite aux impôts exclusifs et, éventuellement, à la part de chacune des Régions dans l'impôt des personnes physiques (impôt conjugué).

Les impôts partagés (par exemple la taxe sur la valeur ajoutée) ne peuvent pas non plus être assimilés à des subventions, même s'ils devront être soumis à une clé de répartition horizontale fixée par la loi (la répartition réelle du nombre d'élèves sur la base de critères objectifs établis par la loi) après la phase transitoire.

La proportion d'impôts exclusifs, conjugués et partagés, instaurée par le projet de loi à l'examen est d'ailleurs parfaitement comparable à celle qui prévaut dans des pays tels que la République fédérale d'Allemagne (70 % d'impôts partagés) et le Canada (30 % d'impôts conjugués et 25,4 % d'impôts exclusifs).

Le pourcentage élevé d'impôts concurrents aux Etats-Unis et en Suisse s'explique par le fait que la structure fédérale s'y est constituée par agrégation. Aux Etats-Unis, ces impôts concurrents sont d'ailleurs pour la plupart des « sales taxes » (impôts indirects).

Il ne semble dès lors pas indiqué, dans la perspective de l'harmonisation européenne, que la Belgique s'inspire d'un tel système.

L'élément le plus important est que dans la phase définitive, les recettes de l'impôt des personnes physiques seront réparties entre les Régions en fonction de leur localisation.

M. Van Rompuy se réjouit que ce système de financement soit instauré par une loi adoptée à la majorité spéciale, car s'il n'en était pas ainsi, il pourrait être remis en question chaque année.

En ce qui concerne le mécanisme de solidarité nationale (article 45 du projet), l'intervenant constate que le maintien de l'union économique et de l'unité monétaire exige que la sécurité sociale (où les

van produkten, kapitaal, arbeid, of burgers worden beïnvloed;

— verminderde effectiviteit : ontwijking, ontduiking, verschillende en mogelijke strijdige objectieven van de overheden, versnippering van de middelen, onaangepaste timing. »

De heer Van Rompuy kan niet geloven dat de PVV voorstander zou zijn van het omvormen van de personenbelasting tot een exclusieve belasting van de deelgebieden, in plaats van een samengevoegde belasting zoals bepaald in het regeringsontwerp.

De in het wetsontwerp vervatte regeling, met inbegrip van de bevoegdheid van de deelgebieden om vanaf 1993 de aanslagvoeten van de personenbelasting te verhogen en om vanaf 1994 kortingen toe te staan, lijkt hem overigens perfect te beantwoorden aan het begrip « *financiële verantwoordelijkheid* ».

De Gewesten en Gemeenschappen zullen het in de toekomst immers moeten rooien met de hen toegevoegde middelen, zonder nog beroep te kunnen doen op de staatswaarborg.

De fiscale autonomie is beperkt tot de exclusieve belastingen en eventueel ook tot het aandeel van elk Gewest in de personenbelasting (samengevoegde belasting).

Ook de gedeelde belastingen (bijvoorbeeld de belasting op de toegevoegde waarde) mag niet met een subsidie worden gelijkgesteld, ook al dient hiervoor na de overgangsfase nog een horizontale verdeelsleutel (de reële verdeling van het aantal leerlingen op basis van bij wet vastgelegde objectieve criteria) te worden uitgewerkt.

De door het wetsontwerp tot stand gebrachte verhouding tussen exclusieve/samengevoegde en gedeelde belastingen kan overigens best de vergelijking doorstaan met de toestand in landen als de Duitse Bondsrepubliek (70 % gedeelde belastingen) en Canada (30 % samengevoegde belastingen; 25,4 % exclusieve belastingen).

Het hoge percentage aan concurrerende belastingen in de Verenigde Staten en in Zwitserland, is te verklaren door het feit dat aldaar de federale structuur door aggregatie tot stand kwam. In de VSA zijn deze concurrerende belastingen trouwens grotendeels « sales taxes » (indirecte belastingen).

Het lijkt dan ook — in het licht van de in uitzicht gestelde Europese harmonisatie — niet aangewezen dat België zich op dergelijk systeem zou inspireren.

Het belangrijkste is dat in de definitieve fase de opbrengst van de personenbelasting volgens de lokalisatie ervan over de Gewesten zal worden verdeeld.

Teneinde dit financieringssysteem niet elk jaar opnieuw ter discussie te stellen is het, aldus de heer Van Rompuy, een goede zaak dat dit systeem bij wet met bijzondere meerderheid wordt vastgelegd.

Met betrekking tot het voorgestelde *solidariteitsmechanisme* (artikel 45 van het ontwerp) stelt spreker vast dat het behoud van de economische en monetaire unie vereist dat de sociale zekerheid

transferts de la Flandre à la Wallonie s'élèveraient, selon certaines études, à 88 milliards de francs par an) demeure une matière nationale, ce qui n'exclut toutefois pas qu'une certaine forme de fédéralisation soit possible pour certaines branches de ce secteur.

L'amortissement de la dette que Flamands et Wallons ont contractée ensemble par le passé doit également rester une matière nationale.

Du fait de la suppression du critère de superficie (qui était appliqué jusqu'ici pour le calcul des dotations aux Régions), cette intervention de solidarité, qui, dans le système actuel, représente 4,5 % des moyens des Communautés et Régions tombera à 1,3 % au cours de la phase transitoire (8 à 9 milliards sur un total de 630 milliards de francs).

De plus, cette intervention de solidarité est simplement indexée, tandis que les moyens des Communautés et Régions progresseront selon le taux d'accroissement nominal du PNB.

De ce fait, l'intervention de solidarité diminuera progressivement. Selon certaines prévisions, elle ne représenterait plus, en 2010, qu'environ 0,5 % des moyens des Communautés et Régions.

L'intervenant compare ce pourcentage à celui de la solidarité entre les *Länder* de la République fédérale d'Allemagne, qui représente actuellement 1,5 % de leurs moyens.

M. Van Rompuy rappelle par ailleurs que cette solidarité est réversible. Enfin, il faut préciser que cette intervention de solidarité nationale revêt la forme d'un prélèvement sur les dépenses globales des Régions. La quote-part de la Flandre dans les 8 à 9 milliards en question n'est donc pas de 100 % mais d'environ 60 %.

En Allemagne fédérale, il existe en revanche un système de solidarité directe entre les *Länder*.

M. Van Rompuy souligne que les points de vue sont très partagés en ce qui concerne l'incidence financière de la phase transitoire pour la Flandre.

— Le « Vlaams Economisch Verbond » (VEV) a calculé que cette phase transitoire coûterait 550 milliards de francs à la Flandre. Le VEV a fondé ses calculs sur la situation idéale d'un « juste retour », c'est-à-dire une situation où chaque Région recevrait un montant égal à celui des impôts payés par ses habitants.

— Selon l'étude abondamment citée du professeur Van de Velde (« *Financiële gevolgen van de Staatshervorming* », Bruges, 1^{er} novembre 1988), le bénéfice pour la Flandre serait de 125 milliards de francs pour les dix prochaines années (comparativement à ce qu'elle recevrait sans la réforme de l'Etat).

— M. Verhofstadt évalue le boni à 15 milliards de francs par an.

— Le service d'études de la Volksunie a, quant à lui, calculé que le gain réalisé au cours de la phase

(waar de transfers van Vlaanderen naar Wallonië volgens bepaalde studies 88 miljard frank per jaar bedragen) een nationale materie blijft. Dat sluit evenwel, voor bepaalde sociale zekerheidstakken, enige vorm van federalisering niet uit.

Ook de aflossing van de gezamenlijk door Vlamingen en Walen in het verleden opgebouwde *schuld* dient een nationale materie te blijven.

Door de afschaffing van het (tot op heden bij de berekening van de dotaties aan de Gewesten gebruikte) oppervlaktecriterium, zal deze solidariteits-tussenkomst (die in het huidige stelsel 4,5 % van de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten bedraagt) in de overgangsfase dalen tot 1,3 % (8 à 9 miljard op een totaal van 630 miljard frank).

Daarenboven wordt deze solidariteitstussenkomst louter geïndexeerd, terwijl de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten daarentegen zullen toenemen met het percentage van de nominale stijging van het BNP.

Aldus zal deze solidariteitstussenkomst geleidelijk dalen. Volgens prognoses, zou hij in het jaar 2010 nog slechts $\pm 0,5$ % van de middelen van Gemeenschappen en Gewesten bedragen.

Spreker vergelijkt dit percentage met de toestand in de Bondsrepubliek Duitsland, waar de solidariteit tussen de *Länder* momenteel 1,5 % van hun middelen bedraagt.

De heer Van Rompuy herinnert er voorts aan dat deze solidariteit ook omkeerbaar is.

Tenslotte is het ook zo dat deze nationale solidariteitstussenkomst de vorm aanneemt van een voorafname op de globale uitgaven van de Gewesten. Vlaanderen neemt dus met andere woorden niet 100, maar ± 60 % van dit bedrag van 8 à 9 miljard voor zijn rekening.

In de Duitse Bondsrepubliek daarentegen is er een systeem van rechtstreekse solidariteit tussen de *Länder*.

Er bestaat, aldus de heer Van Rompuy, heel wat betwisting over wat Vlaanderen wint of verliest tijdens de overgangsfase.

— Het Vlaams Economisch Verbond (VEV) heeft in dit verband berekend dat deze overgangsfase Vlaanderen 550 miljard frank zou kosten. Als uitgangspunt gebruikte het VEV de ideale situatie van een volledige « juste retour » (dit wil zeggen dat elk Gewest evenveel krijgt als zijn inwoners aan belastingen betalen).

— In de vaak geciteerde studie van professor Van De Velde (*Financiële gevolgen van de Staatshervorming*, Brugge, 1 november 1988) wordt de winst voor Vlaanderen tijdens de komende 10 jaar (ten opzichte van de toestand zonder Staatshervorming) op 125 miljard geraamd.

— De heer Verhofstadt heeft het in dit verband over een bonus van 15 miljard per jaar.

— De studiedienst van de Volksunie becijfert deze winst tijdens de overgangsfase (blijkens een bericht

transitoire s'élèverait à 286 milliards de francs (comme il ressort d'un article paru dans le « *Standaard* » des 19-20 novembre derniers).

M. Van Rompuy constate qu'après la réforme de l'Etat, la Flandre recevra en tout cas, et ce tant pour les compétences régionales que pour les compétences communautaires, une part plus importante que celle qui lui revient actuellement dans l'Etat belge unitaire.

A supposer que la Flandre n'ait pas besoin de ces moyens supplémentaires, elle pourrait toujours les restituer aux Flamands, à partir de 1994, par le biais de remises sur l'impôt des personnes physiques.

L'intervenant estime toutefois que la situation budgétaire de la Communauté flamande ne permettra pas d'agir de la sorte.

Il est évident qu'il fallait prévoir une phase transitoire, étant donné que les moyens attribués aux Régions et Communautés ont été calculés au plus juste.

M. Van Rompuy estime que la Flandre ne tirerait aucun profit du déclin de la Wallonie, dont on estime dès à présent qu'elle devra réduire ses dépenses d'environ 25 %.

On peut se demander si le supplément que recevra la Flandre compensera l'effet de la correction pour dénatalité appliquée aux dépenses d'enseignement et dont l'incidence est évaluée à - 36 milliards pour 1990.

Une participation plus importante des Communautés et Régions au financement de dette publique ne ferait que déplacer l'effet cumulatif de cette dette vers les entités fédérées, ce qui signifierait la mort du fédéralisme.

Le professeur Moesen préconise d'ailleurs à cet égard que la dette des Communautés et des Régions ne soit alimentée que par les dépenses de capital pendant la phase transitoire.

En outre, durant la phase définitive, les moyens des Communautés et Régions seront adaptés en fonction du pourcentage nominal de fluctuation du PNB enregistré pour l'année budgétaire concernée.

Cette adaptation est toutefois calculée sur la totalité de la partie du produit de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions au cours de l'année précédente, ce qui implique que la partie de ce produit qui provient simplement de l'élasticité des recettes fiscales (1,6 % pour l'impôt des personnes physiques) sera perdue pour les entités fédérées et ne profitera qu'au pouvoir central. Les moyens du pouvoir central augmenteront donc bien davantage que ceux des entités fédérées.

Le VEV a déclaré à cet égard, le 12 novembre 1988, que c'est précisément ce mécanisme qui permettra au pouvoir central de continuer à financer la sécurité sociale.

D'après les calculs du service d'études du VEV, le déficit du pouvoir central tomberait d'ailleurs à 1 % du PNB en 1999. Selon plusieurs études, les Régions et, en particulier, la Région wallonne connaîtront par

in de *Standaard* van 19-20 november 11.) op 286 miljard frank.

De heer Van Rompuy stelt vast dat Vlaanderen na de Staatshervorming in ieder geval, en dit zowel voor de gewestelijke als voor de gemeenschapsbevoegdheden, een groter procentueel aandeel zal krijgen dan thans onder de unitaire Belgische Staat het geval is.

Mocht Vlaanderen deze bijkomende middelen niet nodig hebben, dan kan het deze nog steeds vanaf 1994 via kortingen op de personenbelasting aan de Vlamingen teruggeven.

Spreker meent evenwel dat de budgettaire toestand van de Vlaamse Gemeenschap zulks niet zal toelaten.

Door de krappe berekening van de aan de Gewesten en Gemeenschappen toegekende middelen was een overgangsfase duidelijk onontbeerlijk.

Vlaanderen heeft, aldus de heer Van Rompuy, geen enkel belang bij de ondergang van Wallonië, waarvan nu reeds wordt gezegd dat het ongeveer één kwart van zijn uitgaven zal moeten wegsnoeien.

Voor Vlaanderen stelt zich de vraag of de boni die het zal krijgen, zullen opwegen tegen het effect van de denataliteitscorrectie inzake onderwijsuitgaven waarvan de impact wordt geschat op - 36 miljard frank in 1990.

Een deelname van Gewesten en Gemeenschappen in de Rijksschuld zou het sneeuwbaaleffect van deze schuld doen verschuiven naar de deelgebieden en de dood van het federalisme betekenen.

Professor Moesen pleit er in dit verband trouwens voor de schuldopbouw van Gemeenschappen en Gewesten in de overgangsfase te beperken tot de kapitaaluitgaven.

Daarenboven worden in de definitieve fase de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten aangepast aan de nominale procentuele verandering van het BNP van het betrokken begrotingsjaar.

Als basis voor deze aanpassing neemt men echter het totale in het vorige jaar aan de Gewesten toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting. Dit impliceert dat het gedeelte van die opbrengst dat louter te wijten is aan de elasticiteit (in de personenbelasting : 1,6 %) van de belastingontvangsten voor de deelgebieden, verloren gaat en enkel de centrale overheid ten goede zal komen. De middelen van de centrale overheid zullen dan ook veel sterker stijgen dan die van de deelgebieden.

Het VEV heeft in dit verband op 12 november 1988 verklaard dat door dit mechanisme de verdere financiering door de centrale overheid van de sociale zekerheid zal worden mogelijk gemaakt.

Volgens de berekeningen van de VEV-studiedienst zou het tekort van de centrale overheid in 1999 overigens dalen tot 1 % van het BNP. Uit meerdere studies blijkt dat de Gewesten, en vooral het Waalse

contre de grosses difficultés budgétaires. Elles devront donc également fixer de nouvelles priorités.

On peut en outre se demander si, en matière de bonne gestion des finances publiques, l'Etat belge unitaire a des leçons à donner aux Régions alors que celles-ci n'ont enregistré pratiquement aucun déficit jusqu'à présent.

Contrairement au PVV, M. Van Rompuy croit à la dynamique du fédéralisme et estime que la non-attribution du produit de l'élasticité de l'impôt des personnes physiques aux entités fédérées se justifie toutefois eu égard à la croissance que les dépenses de sécurité sociale devraient connaître dans les décennies à venir. Il s'agit en l'occurrence de garantir la viabilité de l'Etat central.

L'intervenant ne croit pas qu'il eût été préférable de financer également les dépenses d'enseignement en y affectant une partie du produit de l'impôt des personnes physiques plutôt que le produit de la TVA. Il faut en effet préserver l'égalité de chances de tous les Belges en matière d'éducation.

L'union économique et l'unité monétaire ne sont pas menacées par la réforme en chantier. Elles l'étaient par contre par l'accumulation au fil des ans de conflits communautaires auxquels la présente réforme tend précisément à mettre un terme.

Enfin, M. Van Rompuy n'est pas partisan de la fixation par la loi (loi votée à la majorité spéciale) d'un pourcentage maximum en ce qui concerne le financement des entités fédérées par l'emprunt. Le système proposé actuellement lui paraît beaucoup plus souple, et plus adéquat pour assurer la sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire. Il fait par ailleurs observer qu'aux Etats-Unis, au Canada et en Suisse, la capacité d'emprunt des entités fédérées n'est soumise à aucune forme de restriction.

INTERVENTION DE M. CLERFAYT

Bien qu'il soit lui-même un fédéraliste convaincu et que les moyens transférés aux entités fédérées lui semblent considérables, M. Clerfayt ne peut approuver le projet à l'examen, et ce, pour quatre raisons :

1) le système de financement proposé est trop complexe;

2) il limite trop l'autonomie fiscale;

3) Bruxelles reçoit trop peu de moyens financiers et

4) la Communauté française est une fois de plus lésée.

1) *Le projet de loi est trop complexe*

L'intervenant est en principe partisan d'une fiscalité propre basée sur le produit de l'impôt des personnes physiques.

Gewest, het daarentegen budgettair zeer moeilijk zal krijgen. Ook daar zullen dus nieuwe prioriteiten moeten worden vastgesteld.

De vraag dient evenwel gesteld of de unitaire Belgische Staat, gelet op zijn verleden, op het vlak van het beheer der overheidsfinanciën wel lessen te geven heeft aan de Gewesten waar tot op heden bijna geen tekorten zijn geweest.

In tegenstelling tot de PVV gelooft de heer Van Rompuy wel in de dynamiek van het federalisme. Het niet doorrekenen aan de deelgebieden van de elasticiteit van de personenbelasting (zie hoger) is zijns inziens gerechtvaardigd, gelet op de te verwachten groei in de sociale zekerheidsuitgaven tijdens de komende decennia. Aldus wordt ook de leefbaarheid van de centrale Staat gegarandeerd.

Spreker gelooft niet dat het beter ware geweest ook de onderwijsuitgaven te financieren met een deel van de opbrengst van de personenbelasting in plaats van met de opbrengst van de BTW. Iedereen in dit land moet trouwens dezelfde kansen op onderwijs blijven genieten.

De economische en monetaire unie wordt niet bedreigd door deze Staatshervorming. De EMU werd wel in gevaar gebracht door de jarenlange opeenstapeling van communautaire conflicten, waaraan deze hervorming precies een einde moet stellen.

Tenslotte is de heer Van Rompuy geen voorstander van het opleggen bij wet (met bijzondere meerderheid) van een maximum-percentage inzake leningsfinanciering door de deelgebieden. Het thans voorgestelde systeem lijkt hem meer soepel en adequaat voor de bescherming van de EMU. Hij merkt terloops op dat in de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland, de deelgebieden geenszins onderworpen zijn aan enige vorm van beperking van hun ontleningsmogelijkheden.

BETOOG VAN DE HEER CLERFAYT

Hoewel ook hij federalist is en de aan de deelgebieden overgedragen middelen hem aanzienlijk lijken, kan de heer Clerfayt dit wetsontwerp desalniettemin niet goedkeuren en dit om vier redenen :

1) het voorgestelde financieringssysteem is te complex;

2) de fiscale autonomie wordt er al te zeer door beperkt;

3) Brussel krijgt te weinig financiële middelen en

4) de Franstalige gemeenschap wordt eens te meer gediscrimineerd.

1) *Het wetsontwerp is al te ingewikkeld*

Spreker is in principe gewonnen voor een eigen fiscaliteit op basis van de opbrengst van de personenbelasting.

Il estime également qu'il est judicieux de prévoir l'application de règles spéciales durant la phase transitoire, ainsi qu'un système de solidarité nationale.

La participation des entités fédérées au financement de la dette publique lui paraît également logique.

Tout cela doit toutefois être réalisable par le biais d'un système de financement beaucoup plus simple que celui que propose aujourd'hui le Gouvernement.

L'intervenant craint d'ailleurs que le pouvoir central ne se voie contraint, après un certain temps, de récupérer la réduction d'impôts que, selon certaines déclarations, la Flandre accordera à ses habitants après trois ou quatre ans sous la forme de remises sur l'impôt des personnes physiques, auprès de tous les contribuables par le biais d'une augmentation générale de ce même impôt.

Tout avantageux qu'il puisse paraître pour la Wallonie au cours de la première phase, le système proposé ne s'avère donc pas en fin de compte la plus heureuse des solutions à ce problème.

M. Clerfayt estime qu'il eût été plus simple de se baser sur le produit réel de l'impôt des personnes physiques (montants de 1989) dans chaque Région, ou du moins sur la partie de ce produit qui correspond aux compétences régionales (230 milliards de francs ou un tiers).

Le boni de la région financièrement la plus forte (soit la différence entre les dépenses 1989 de cette région et le tiers du produit de l'impôt des personnes physiques dans cette Région) devrait alors servir, au cours de la première année, à couvrir le déficit de la région financièrement la plus faible (même mode de calcul).

Les dépenses des Régions seraient en outre adaptées annuellement à la croissance nominale du PNB.

Le même système de compensation serait alors appliqué pendant toute la période transitoire (par exemple, pendant 10 ans), mais moyennant la retenue d'un pourcentage croissant, de sorte que le mécanisme de compensation disparaîtrait à terme.

Après la période transitoire, chacune des Régions pourrait recourir exclusivement aux moyens correspondant à la partie afférente aux compétences régionalisées du produit de l'impôt des personnes physiques perçu sur son territoire.

En outre, un mécanisme général de solidarité serait cependant maintenu pour le cas où le produit de l'impôt de personnes physiques dans une Région serait nettement inférieur à la moyenne nationale.

*
* *

Hij is het er ook mee eens dat een speciale regeling voor een overgangsfase alsook een systeem van nationale solidariteit moet worden uitgewerkt.

Ook een deelname van de deelgebieden in de overheidsschuld lijkt hem logisch.

Dit alles moet echter mogelijk zijn via een veel eenvoudiger financieringssysteem dan dat welke de Regering thans voorstelt.

Spreker vreest trouwens dat na verloop van tijd de centrale overheid zich genoodzaakt zal zien de belastingvermindering die Vlaanderen, blijkens bepaalde verklaringen, na 3 à 4 jaar via kortingen op de personenbelasting aan zijn inwoners zal toestaan, terug te vorderen van alle belastingplichtigen via een algemene verhoging van die belasting.

Daardoor lijkt het voorgestelde systeem — hoe voordelig het in de beginfase voor Wallonië ook mogelijk —, uiteindelijk niet zo'n goede oplossing voor dit probleem.

Volgens de heer Clerfayt zou het eenvoudiger zijn om uit te gaan van de reële opbrengst van de personenbelasting (bedragen 1989) in ieder Gewest of althans van het gedeelte ervan dat correspondeert met de gewestelijke bevoegdheden (230 miljard frank of 1/3).

Gedurende het eerste jaar zou dan de bonus van het financieel sterkste Gewest (bonus = uitgaven 1989 van dat Gewest – opbrengst personenbelasting 1989 in dat Gewest) moeten dienen om het tekort van het financieel zwakste Gewest (identieke berekeningswijze) te dekken.

De uitgaven van de Gewesten zouden jaarlijks aangepast worden aan de nominale groei van het PNB.

Gedurende de ganse overgangperiode (bijvoorbeeld 10 jaar) zou dan dezelfde compensatieregeling worden toegepast doch mits inhouding van een stijgend percentage, waardoor het compensatiemechanisme uitdovend zou worden in de tijd.

Na de overgangperiode zou elk Gewest dan uitsluitend beroep kunnen doen op die middelen welke overeenstemmen met (het met de geregionaliseerde bevoegdheden overeenstemmend deel van) de opbrengst van de personenbelasting op zijn grondgebied.

Daarnaast zou wel nog een algemeen solidariteitsmechanisme blijven bestaan voor het geval de opbrengst van de personenbelasting in één Gewest beduidend onder het nationaal gemiddelde zou komen te liggen.

*
* *

MM. Ducarme et Vandenbroucke font observer que ce système est exactement le même que celui proposé par le Gouvernement.

*
* *

M. Clerfayt estime que son système inciterait davantage les Régions à réduire leur dépenses.

2) *L'autonomie fiscale accordée est trop limitée.*

M. Clerfayt estime que, même au cours de la phase finale de la réforme, les Régions et Communautés ne disposeront pas d'une véritable autonomie en matière de fiscalité.

Les impôts pour lesquels elles disposent d'une véritable autonomie sont d'une importance plutôt secondaire.

La prépondérance du pouvoir central demeure considérable dans toutes les matières fiscales importantes.

L'intervenant condamne également les restrictions prévues en ce qui concerne l'exercice des compétences fiscales (article 6 du projet) et la capacité d'emprunt des entités fédérées (article 46).

M. Clerfayt établit à cet égard une comparaison avec Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL).

Bien que les deux composantes de cette Union disposent d'une autonomie complète, on n'a jamais jugé utile de prévoir un système quelconque de contrôle mutuel au sein de cette institution.

Pourquoi un tel contrôle serait-il dès lors nécessaire pour l'union économique et monétaire belge, qui devra d'ailleurs, à terme, s'intégrer à un système monétaire européen plus vaste?

M. Clerfayt est plutôt partisan d'un système comme le « serpent monétaire » européen, dans lequel une concertation n'est requise qu'en cas de dépassement de certains plafonds.

Il annonce qu'il présentera un amendement en vue d'instaurer un dispositif analogue (en remplacement du système actuellement proposé par le Gouvernement).

3) *Les moyens financiers accordés à Bruxelles sont toujours insuffisants.*

M. Clerfayt constate tout d'abord que le critère retenu, à savoir le produit de l'impôt des personnes physiques, est plus favorable à Bruxelles que la triple clé de répartition appliquée actuellement pour fixer le montant des dotations aux Régions.

Les chiffres cités dans la presse à propos du montant des moyens dont la Région bruxelloise bénéficiera sont contradictoires.

De heren Ducarme en Vandenbroucke merken op dat dit systeem precies hetzelfde is als dat van de Regering.

*
* *

De heer Clerfayt meent dat zijn systeem de Gewesten er meer zou toe aanzetten hun uitgaven te saneren.

2) *De verleende graad van fiscale autonomie is te gering*

Naar het oordeel van de heer Clerfayt zullen de Gewesten en Gemeenschappen ook in de definitieve fase van de staatshervorming geen echte autonome fiscale bevoegdheid bezitten.

De belastingen waarover zij werkelijk autonoom kunnen beslissen zijn veeleer van bijkomstig belang.

In alle belangrijke fiscale materies blijft het overwicht van de centrale overheid enorm.

Spreker ergert zich ook aan de beperkingen van de fiscale bevoegdheid (zie artikel 6 van het ontwerp) en van de mogelijkheid tot leningfinanciering (artikel 46) van de deelgebieden.

De heer Clerfayt maakt in dit verband een vergelijking met de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (B.L.E.U.).

Hoewel de beide onderdelen ervan volledig autonoom handelen, werd het nooit nodig geacht binnen deze instelling één of andere vorm van controle van de ene op de andere staat in te bouwen.

Waarom zou zulks dan wel nodig zijn voor de Belgische economische en monetaire unie, die overigens op termijn zal moeten opgaan in een ruimer Europees monetair systeem?

De heer Clerfayt gelooft veeleer in een systeem zoals de Europese « muntslang », waarbij enkel bij het doorbreken van bepaalde plafonds, overleg vereist is.

Hij neemt zich voor een amendement in te dienen teneinde in het ontwerp een gelijkaardige bepaling op te nemen (ter vervanging van het thans door de Regering voorgestelde systeem).

3) *Brussel krijgt nog steeds te weinig financiële middelen*

De heer Clerfayt stelt vooreerst vast dat het thans voorgestelde criterium, met name de opbrengst van de personenbelasting, voor Brussel gunstiger uitvalt dan de huidige drieledige verdeelsleutel voor de dotaties aan de Gewesten.

Over de vraag hoeveel middelen het Brusselse Gewest precies zal ontvangen worden in de pers tegenstrijdige cijfers geciteerd.

Il demande des explications à ce sujet au Gouvernement.

M. Clerfayt estime que Bruxelles a reçu, par le passé, environ 115 milliards de francs trop peu de la part de l'autorité nationale, et ce en raison :

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1) de la clef de répartition de la dotation du Fonds des communes, qui est défavorable pour Bruxelles : | 50 milliards de F |
| 2) de la dotation au Conseil d'agglomération, qui était prévue en 1971 mais qui n'a jamais été payée : | 6 milliards de F |
| 3) de la non-attribution du produit des droits de succession perçus à Bruxelles en 1985 et 1986 : | 5 milliards de F |
| 4) du non-paiement d'une partie de l'indemnité relative à la mainmorte et à la fonction nationale et internationale de Bruxelles (eu égard à ce qui était promis dans l'annexe à la déclaration gouvernementale de 1979) : | 6 milliards de F pendant 9 ans : |
| | 54 milliards de F |
| Total : | 115 milliards de F |

Enfin, M. Clerfayt constate que de nombreuses personnes qui habitent dans des communes situées en dehors des 19 communes de la Région bruxelloise et dont les impôts profitent à une autre Région, utilisent néanmoins quotidiennement l'infrastructure, dont la Région bruxelloise devra supporter seule le coût à l'avenir.

L'intervenant se propose dès lors de présenter un amendement afin de remédier à cette anomalie.

Dans son optique, il faudrait, pour chaque commune dont par exemple au moins un tiers de la population active travaille dans une autre Région, que cette dernière Région reçoive de la Région à laquelle appartient cette commune une part correspondante de la partie de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions.

Ce système de transfert automatique de recettes entre les Régions pourrait d'ailleurs également être appliqué au sein de chaque Région, entre les grandes villes et leurs communes périphériques.

Si l'Etat entend à l'avenir imposer à la Région bruxelloise des charges supplémentaires en raison de sa vocation internationale et de capitale, il devra lui fournir la totalité des moyens supplémentaires requis à cet effet.

4) *Caractère discriminatoire du financement des Communautés à l'égard des francophones*

M. Clerfayt estime que les Communautés n'acquièrent pas une autonomie véritable, puisque leurs moyens ne proviendront que d'impôts partagés ou de taxes, à savoir la redevance radio et télévision, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt des personnes physiques).

Graag kreeg hij hieromtrent uitsluitel vanwege de Regering.

Naar het oordeel van de heer Clerfayt heeft Brussel in het verleden globaal $\pm$ 115 miljard frank te weinig gekregen van de nationale overheid en dit als gevolg van :

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1) de voor Brussel ongunstige verdeelsleutel van de dotatie van het Gemeentefonds : | 50 miljard F |
| 2) de in 1971 voorziene, doch nooit uitgekeerde dotatie aan de Agglomeratieraad : | 6 miljard F |
| 3) de niet-toekenning van de opbrengst van de in 1985 en 1986 te Brussel geïnde successierechten : | 5 miljard F |
| 4) het niet-ontvangen van een gedeelte van de vergoeding voor de dode hand en voor de nationale en internationale functie van Brussel (gelet op wat beloofd was in de bijlage bij de regeringsverklaring van 1979) : | 6 miljard F gedurende 9 jaar : |
| | 54 miljard F |
| Totaal : | 115 miljard F |

Ten slotte stelt de heer Clerfayt vast dat vele inwoners van gemeenten buiten de 19 Brusselse gemeenten, wier belastingen ten goede komen aan een ander Gewest, niettemin dagelijks gebruik maken van infrastructuurwerken waarvoor het Brusselse Gewest in de toekomst de kosten alleen zal moeten dragen.

Spreker neemt zich dan ook voor een amendement in te dienen om dit euvel te verhelpen.

In zijn optiek moet voor iedere gemeente waarvan bijvoorbeeld minstens 33 % van de actieve bevolking werkt in een ander Gewest, dit laatste Gewest vanwege het Gewest waartoe die gemeente behoort, een corresponderend aandeel in het aan de Gewesten uitgekeerde gedeelte van de personenbelasting, ontvangen.

Dit systeem van automatische transferten van inkomsten tussen Gewesten zou trouwens ook binnen ieder Gewest tussen de grootsteden en de omringende gemeenten kunnen worden toegepast.

Als de Staat overigens het Brussels Gewest ook in de toekomst bijkomende lasten wil opleggen die verband houden met zijn hoofdstedelijke en internationale functies, dan zal de Staat hiervoor integraal de vereiste bijkomende middelen moeten verstrekken.

4) *Discriminatie van de Franstaligen bij de financiering van de Gemeenschappen*

De Gemeenschappen verwerven volgens de heer Clerfayt geen echte autonomie, aangezien hun middelen enkel zullen worden verschaft door gedeelde belastingen of heffingen (namelijk het kijk- en lustergeld, de belasting op de toegevoegde waarde en de personenbelasting).

L'intervenant est surtout opposé au mode de financement de l'enseignement.

Aucun mécanisme n'est en effet prévu pour adapter les moyens destinés à l'enseignement à l'évolution du PNB (seule une adaptation en fonction de l'indice des prix à la consommation est prévue).

L'instauration d'un mécanisme d'adaptation à l'évolution du PNB permettrait d'établir un lien entre les besoins des entreprises et l'enseignement.

Le fait de pouvoir disposer de personnel qualifié constitue en effet un facteur important pour la sauvegarde de la compétitivité.

Le critère retenu afin de tenir compte de la dénatalité pour le calcul des moyens destinés à l'enseignement (le nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans) est également inadéquat; il va en effet donner lieu à une surestimation de la baisse du nombre d'élèves. La base de calcul doit être étendue à la population scolaire jusqu'à 23 ans.

Au cours de la période transitoire de dix ans, 57,27 % des moyens seront attribués à la Communauté flamande et 42,73 % à la Communauté française. Pourtant, la base de calcul pourra évoluer au cours de ces dix années, ce dont la clé de répartition fixée fait abstraction.

L'adaptation des moyens destinés à l'enseignement en fonction de l'évolution de la population scolaire constitue du reste un critère trop limité.

En effet, ce critère ne tient pas assez compte des frais fixes inhérents à l'enseignement.

Il ne tient pas non plus compte des différences structurelles de l'enseignement francophone.

Celui-ci compte en effet un nombre beaucoup plus important d'écoles rurales, un réseau beaucoup plus étendu d'enseignement rénové et un nombre beaucoup plus grand d'enfants d'immigrés. Tout cela requiert un encadrement supplémentaire plus important.

La clé de répartition des recettes de l'impôt des personnes physiques localisées à Bruxelles-Capitale (20 % pour les néerlandophones et 80 % pour les francophones), utilisée pour répartir les moyens entre les deux Communautés, est inéquitable. Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne la répartition du produit de la redevance radio et télévision. L'attribution du produit de ces prélèvements fiscaux doit s'opérer sur la base de la langue des déclarations fiscales. Or, ainsi qu'il ressort des réponses à diverses questions parlementaires posées au Ministre des Finances, le rapport entre les communautés linguistiques varie de 89/11 à 90/10 pour différents domaines fiscaux.

La Communauté française est donc en l'occurrence victime d'une discrimination importante par rapport à la Communauté flamande.

De même, dans les communes à facilités, le produit des impôts précités devrait également être attribué à

Spreker is vooral gekant tegen de financieringswijze van het onderwijs.

Er is namelijk geen mechanisme voorzien om de middelen voor onderwijs aan te passen aan de evolutie van het BNP (enkel aanpassing aan de index der consumptieprijzen).

Dankzij een mechanisme tot aanpassing aan de evolutie van het BNP zou er een band kunnen gelegd worden tussen de behoeften van de bedrijfswereld en het onderwijs.

Gepast gekwalificeerd personeel is immers een belangrijke competitiviteitsfactor.

Ook de basis (aantal inwoners jonger dan 18 jaar) om de denataliteit te verrekenen in de middelen voor onderwijs is inadequaat. Deze leidt tot een overschatting van de daling van het leerlingenaantal. De berekeningsbasis moet uitgebreid worden met de schoolbevolking tot 23 jaar.

Gedurende de overgangsperiode van 10 jaar zal de verdeling van de middelen tussen de Gemeenschappen worden vastgelegd op 57,27 % (N) en 42,73 % (F). Nochtans kan de berekeningsbasis in de loop van de 10 jaar in feite evolueren. De vastgestelde verhouding maakt hiervan abstractie.

De aanpassing van de onderwijsmiddelen op grond van de evolutie van de schoolbevolking is overigens een beperkt criterium.

Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de vaste kosten in het onderwijssysteem.

Daarenboven wordt evenmin rekening gehouden met de structurele verschillen van het Franstalig onderwijs.

Het Franstalig onderwijssysteem heeft een veel groter aantal landelijke scholen, een veel uitgebreider net van vernieuwd onderwijs en een veel groter aantal migrantenkinderen. Dit alles vereist een belangrijker en bijkomende omkadering.

De verdeelsleutel van de gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting te Brussel-Hoofdstad (20 % voor de Nederlandstaligen en 80 % voor de Franstaligen) voor de toewijzing aan de respectievelijke Gemeenschappen, is volgens spreker onbillijk. Hetzelfde geldt voor de verdeling van de opbrengsten van het kijk- en luistergeld. De toewijzing van deze belastingopbrengsten moet gebeuren op basis van de totalen der fiscale aangiften. Op verschillende fiscale domeinen varieert de taalverhouding van 89/11 tot 90/10. Dit blijkt uit verschillende antwoorden op parlementaire vragen aan de Minister van Financiën.

De Franstalige Gemeenschap wordt hier dus sterk gediscrimineerd ten gunste van de Vlaamse Gemeenschap.

Ook in de faciliteitengemeenten zou de opbrengst van bovengenoemde belastingen aan de Franstalige

la Communauté française ou à la Communauté flamande selon la langue de la déclaration fiscale.

Les Régions et les Communautés doivent en fait participer au remboursement de la dette publique (et donc supporter les frais des erreurs de gestion) de l'autorité nationale, ce qui est injuste.

Les Communautés et les Régions doivent dès lors être associées, au sein d'une structure de concertation, à la gestion de la dette publique.

L'intervenant souligne enfin que la réforme proposée a été improvisée. La complexité technique du projet dissimule en fait une connaissance insuffisante de la matière. Le projet contient par ailleurs une série d'éléments antifrancophones et ne prend pas suffisamment en compte les problèmes spécifiques de Bruxelles. Il convient dès lors de reporter de quelques mois la décision concernant la réforme de l'Etat afin de pouvoir mieux analyser les propositions et les alternatives en la matière. L'intervenant se déclare disposé à apporter sa contribution dans ce domaine.

INTERVENTION DE M. CANDRIES

M. Candries soutient le projet de loi à l'examen et distingue trois phases dans la mise en place du système de financement des Communautés et Régions :

- la situation actuelle, à partir de laquelle on effectue des extrapolations;
- la période transitoire de 10 ans;
- la phase définitive.

Selon l'intervenant, M. Verhofstadt s'est essentiellement borné à analyser la deuxième phase.

La situation actuelle mérite pourtant plus d'attention. C'est ainsi que l'examen par département a permis de mieux comprendre les structures de financement et les moyens actuels de sorte qu'on a pu parer 40 milliards de plus que prévu initialement.

L'intervenant demande des précisions sur les chiffres afférents au calcul de la formule de solidarité.

Quand ces chiffres ont-ils été établis et comment évoluent-ils avec le temps? Des adaptations sont-elles nécessaires? Pour l'appréciation de la phase transitoire, M. Verhofstadt utilise un modèle statistique fondé sur des extrapolations linéaires.

L'intervenant conteste les conclusions de M. Verhofstadt, selon lesquelles système engendrera un fédéralisme de consommation.

Il ne faut en effet pas perdre de vue la signification dynamique de la formule fédérale.

Des exemples à l'étranger montrent que la fédéralisation peut aboutir à une meilleure gestion des deniers publics lorsque les dépenses sont décidées au niveau régional.

of aan de Vlaamse Gemeenschap moeten worden toegewezen, naargelang de taal van de fiscale aangifte.

Inzake de staatsschuld moeten de Gemeenschappen en Gewesten in feite mee opdraaien voor de schuld (en de beleidsfouten) gemaakt door de nationale overheid. Dit is onredelijk.

De Gemeenschappen en Gewesten moeten derhalve in een overlegstructuur worden betrokken bij het beheer van de openbare schuld.

Tot slot wijst spreker erop dat de voorgestelde hervorming geïmproviseerd is. Gebrek aan kennis ter zake wordt gecamoufleerd door de technische complexiteit van het ontwerp. Overigens bevat het een aantal antifrancofone elementen en wordt de eigen Brusselse problematiek niet voldoende in beschouwing genomen. De beslissing tot hervorming moet enige maanden worden uitgesteld om de hervormingsvoorstellen en -alternatieven beter te kunnen bestuderen. Spreker wil hiertoe eveneens zijn bijdrage leveren.

BETOOG VAN DE HEER CANDRIES

De heer Candries betuigt zijn steun aan het voorliggende wetsontwerp. Spreker onderscheidt bij de uitwerking van de financiering van Gemeenschappen en Gewesten 3 fasen :

- de huidige situatie, van waaruit wordt geëxtrapoleerd;
- de overgangperiode van 10 jaar;
- de definitieve fase.

Volgens spreker heeft de heer Verhofstadt zich in hoofdzaak beperkt tot de beoordeling van de tweede fase.

Echter, de huidige situatie verdient meer aandacht. Zo heeft de doorlichting per departement een beter inzicht gegeven in de huidige financieeringsstructuren en -middelen zodat 40 miljard meer kan worden verdeeld dan aanvankelijk voorzien.

Spreker wenst meer informatie te bekomen over de cijfers van de berekening van de solidariteitsformule.

Wanneer zijn die cijfers vastgelegd en hoe evolueren die in de tijd? Zijn er aanpassingen nodig?

Voor de beoordeling van de overgangsfase hanteert de heer Verhofstadt een statistisch model gebaseerd op rechtlijnige extrapolaties.

Spreker betwist het besluit van de heer Verhofstadt als zou het systeem naar een consumptiefederalisme leiden.

Men mag immers niet de dynamische betekenis van de federale formule uit het oog verliezen.

Buitenlandse voorbeelden bewijzen dat federalisering wel kan leiden tot verantwoorde en zinniger overheidsbestedingen op regionaal vlak.

Les Communautés et Régions en Belgique ont déjà fait la preuve de leur sens des responsabilités financières.

Les moyens dont la Flandre disposera serviront à placer certains accents et à prendre des initiatives axées sur la croissance en vue de produire à leur tour de nouveaux moyens.

La suppression du mécanisme du « gaufrier » augmentera déjà à elle seule la marge de manœuvre budgétaire.

En pratiquant une gestion correcte, les Communautés et Régions développeront une dynamique propre.

Dans la phase finale de la réforme, les moyens seront en effet répartis en fonction de la capacité contributive des Régions, laquelle augmentera en fonction de la croissance nominale du PNB.

Le mécanisme de solidarité, en revanche, est seulement lié à l'indice des prix à la consommation.

On peut donc envisager une croissance positive d'environ 2 % pour la Flandre.

Le succès de la réforme en chantier dépendra de notre volonté d'intégration au nouveau contexte européen et international.

INTERVENTION DE M. VANDENBROUCKE

M. Vandenbroucke défend le projet de loi à l'examen et réplique aux thèses défendues par M. Verhofstadt.

1) Nécessité de procéder à la réforme de l'Etat en chantier

Dans un passé récent, l'exacerbation des oppositions communautaires a atteint un niveau tel que le pays était devenu virtuellement ingouvernable.

Les gouvernements étaient sans cesse mis en difficulté par des conflits locaux liés à l'emploi des langues en matière administrative, tandis que la paix communautaire ne pouvait être assurée que par le biais d'une politique de compensations.

Ceux qui, aujourd'hui, prétendent que le diptyque des réformes institutionnelles (la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles et le projet de loi de financement à l'examen) est trop compliqué et mènera au chaos politique, feraient bien de se rappeler les péripéties évoquées ci-avant.

Aussi, l'intervenant insiste-t-il sur le fait que la fédéralisation en chantier vise à neutraliser les tensions communautaires et à créer les conditions d'une politique efficace.

Le membre conteste d'ailleurs que le système de financement soit trop complexe, certainement pour ce qui concerne la phase définitive, au cours de laquelle il est, de toute évidence, tenu compte du niveau de

De zin voor financiële verantwoordelijkheid treft men ook reeds aan bij de Gemeenschappen en Gewesten in België.

De middelen waarover Vlaanderen zal kunnen beschikken, zullen worden aangewend om een aantal accenten te leggen en initiatieven te nemen met groeivermogen, zodat nieuwe middelen kunnen worden gecreëerd.

Het zogenaamde wafelijzermechanisme zal worden uitgeschakeld, zodat hierdoor op zich reeds meer budgettaire beleidsruimte ontstaat.

Mits goed management, zullen de Gemeenschappen en Gewesten een eigen dynamiek ontwikkelen.

In de definitieve fase worden de middelen immers verdeeld volgens fiscale draagkracht per Gewest.

Deze stijgt in functie van de nominale groei van het BNP.

Daarentegen wordt de solidariteitsformule enkel aangepast aan de index der consumptieprijzen. Een positieve groei van $\pm 2\%$ wordt dus mogelijk voor Vlaanderen.

Het succes van deze Staatshervorming hangt af van de bereidheid om in te schakelen in de nieuwe Europese en internationale context.

BETOOG VAN DE HEER VANDENBROUCKE

In zijn uiteenzetting wil de heer Vandenbroucke onderhavig wetsontwerp verdedigen en een aantal kritische replieken geven op de stellingen van de heer Verhofstadt.

1) De noodzakelijkheid van de huidige Staatshervorming

In een recent verleden werden de communautaire tegenstellingen dermate op de spits gedreven dat het land feitelijk onbestuurbaar was geworden.

Regeringen kwamen voortdurend in moeilijkheden over lokale conflicten inzake taalgebruik in bestuurszaken, terwijl het behoud van de communautaire vrede enkel verzekerd werd door het voeren van een compensatiepolitiek.

Wie thans beweert dat het tweeluik van de Staatshervorming (de bevoegdheidswet van 8 augustus 1988 en het financieringsontwerp) te ingewikkeld is en tot bestuurlijke chaos zal leiden, doet er best aan voormelde historische achtergrond niet uit het oog te verliezen.

Spreeker wenst dan ook te beklemtonen dat de huidige federalisering ertoe strekt de communautaire spanningen te neutraliseren en ruimte te scheppen voor een efficiënt beleid.

Het lid betwist overigens dat het financieringssysteem overdreven ingewikkeld zou zijn. Dit is zeker niet het geval wat de definitieve fase betreft, tijdens dewelke een duidelijke band wordt gelegd met het

l'activité économique dans chaque Région (en fonction du produit de l'impôt des personnes physiques). Les dépenses des Communautés en matière d'enseignement seront également financées par le biais d'un mécanisme transparent, fondé sur l'attribution d'une partie du produit de la TVA proportionnellement au nombre d'élèves.

L'intervenant reconnaît toutefois que le système de financement qui sera appliqué pendant la période transitoire, est complexe.

Le passage à un mécanisme de financement définitif, fondé sur la capacité contributive de chaque entité fédérée, implique en effet la suppression progressive du mode de répartition actuel des moyens financiers, selon lequel la Flandre apporte une contribution disproportionnée.

C'est la raison pour laquelle le système de financement qui sera appliqué au cours de la période transitoire comporte plusieurs mécanismes de correction d'une certaine complexité.

Celui qui nie la nécessité de ces mécanismes de transition se déclare implicitement partisan de l'instauration immédiate du système définitif de financement, même si celle-ci doit entraîner une catastrophe financière pour la Wallonie.

Une telle position est en outre impropre à la mise en œuvre d'une réforme de l'Etat dont la nécessité n'est plus contestée. L'intervenant en infère qu'il y a peu d'alternatives réelles à la réforme de l'Etat actuelle, sauf si l'on se déclare ouvertement partisan d'un retour à une structure étatique unitaire. Le membre estime que le projet de loi à l'examen est le résultat d'un compromis politique honorable entre les deux parties du pays. Le projet de loi de financement ne peut donc pas être évalué sous un angle apolitique, purement flamand ou wallon.

Le caractère de compromis de la réforme proposée explique que les mécanismes de transition soient si complexes et que le financement de l'enseignement s'opère selon le critère des besoins plutôt que sur la base de la capacité contributive de chaque entité fédérée. Le membre est d'ailleurs convaincu qu'une fédéralisation éventuelle de la sécurité sociale engendrerait un système de financement tout aussi complexe.

2) *Procédures de concertation*

L'intervenant est convaincu que les procédures de concertation et les accords de coopération sont indispensables pour la viabilité des nouvelles structures fédérales. Dans un Etat aussi complexe que le nôtre, où le socio-économique et le politique sont si fortement imbriqués entre les deux entités fédérées, il est impossible d'imposer une fédéralisation poussée sur la base de règles rigides et immuables, par exemple en ce qui concerne la capacité d'emprunt et l'endettement.

niveau van de economische activiteit in ieder Gewest (volgens de opbrengst van de personenbelasting). Ook de onderwijsuitgaven van de Gemeenschappen zullen worden gefinancierd door een doorzichtig mechanisme, gebaseerd op de toewijzing van een gedeelte van de opbrengst van de BTW, verdeeld op grond van het aantal leerlingen.

Spreeker erkent evenwel de complexiteit van het financieringssysteem tijdens de overgangperiode.

De overgang naar een definitief financieringsmechanisme, gesteund op de fiscale draagkracht van ieder deelgebied, veronderstelt immers een geleidelijke afbouw van de huidige verdeling van de financiële middelen, waartoe Vlaanderen op onevenredige wijze bijdraagt.

Dit verklaart waarom er in het financieringssysteem van de overgangperiode verschillende ingewikkelde correctiemechanismen worden toegepast.

Wie de noodzaak van deze overgangsmechanismen ontkent verklaart zichzelf impliciet voorstander van de onmiddellijke invoering van het definitief financieringssysteem, ook al leidt zulks onvermijdelijk tot een financiële catastrofe voor Wallonië.

Een dergelijke stelling is bovendien volledig onbruikbaar voor het uitwerken van een Staatshervorming, waarvan de noodzakelijkheid niet langer betwist wordt. Spreker leidt hieruit af dat er weinig reële alternatieven bestaan voor de huidige Staatshervorming, tenzij men zich openlijk voorstander verklaart van een terugkeer naar de unitaire staatsstructuur. Het lid meent dat onderhavig wetsontwerp het resultaat is van een eerbaar politiek vergelijk tussen de beide landsdelen. Het financieringsontwerp mag derhalve ook niet beoordeeld worden vanuit een a-politiek, louter Vlaams of Waals perspectief.

Het compromiskarakter van de huidige hervorming verklaart de complexiteit van de overgangsmechanismen en de financiering van het onderwijs eerder volgens het behoeften criterium dan wel op basis van de fiscale draagkracht van ieder deelgebied. Het lid is er trouwens van overtuigd dat een eventuele federalisering van de sociale zekerheid tot een even ingewikkeld financieringssysteem aanleiding zou geven.

2) *Overlegprocedures*

Spreeker is ervan overtuigd dat overlegprocedures en samenwerkingsakkoorden onontbeerlijk zijn voor de leefbaarheid van de federale structuren die thans worden uitgewerkt. In een complexe Staat zoals België, waar het sociaal-economische en politieke leven zo nauw verweven is tussen de twee deelgebieden, kan geen doorgedreven federalisering opgelegd worden op basis van strakke, onveranderlijke spelregels, bijvoorbeeld ten aanzien van de leningscapaciteit en de schuldvorming.

Les emprunts ont été placés sur un marché des capitaux unifié. Si, par exemple, l'Exécutif flamand empruntait trop, les taux d'intérêt grimperaient, entraînant le drainage du marché des capitaux, ce qui aurait aussi des répercussions directes et néfastes pour la Région wallonne. Ce ne serait toutefois pas le cas si l'une des Régions augmentait la pression fiscale. Cette Région serait en effet la seule en subir les conséquences.

L'intervenant estime qu'il est cependant inopportun de régler la limitation de la capacité d'emprunt en prévoyant un ratio précis de la dette dans le projet sur le financement.

Le fait que le projet à l'examen doit être adopté à la majorité spéciale implique en effet qu'il sera impossible d'adapter ce ratio de la dette en fonction de l'évolution de la situation politique, sociale et économique. Il ne lui paraît pas davantage souhaitable de fixer les ratios de la dette par une loi ordinaire, étant donné qu'une telle formule ouvrirait la perspective de négociations et de conflits systématiques.

On peut donc considérer que seules les procédures de concertation, d'information et d'approbation offrent des garanties valables.

M. Denys craint toutefois que les multiples procédures de concertation n'engendrent de nouvelles querelles communautaires et n'entraînent une restriction systématique de l'autonomie fiscale.

M. Vandenbroucke réplique que le projet de loi accorde une large autonomie financière aux Régions et Communautés. L'autonomie fiscale se réalisera progressivement (remises, centimes additionnels) et devra également faire l'objet d'une concertation et d'une coopération. L'intervenant fait observer par ailleurs qu'en matière d'autonomie fiscale, le projet sur le financement prévoit un système très semblable à celui de l'Allemagne fédérale.

Le membre fait enfin observer qu'à défaut d'une collaboration constructive entre le pouvoir central et les entités fédérées, tout système fédéral est voué à l'échec.

3) Critique des tableaux de *M. Verhofstadt*

A l'aide du schéma suivant, *M. Vandenbroucke* critique les conséquences du système de financement, telles qu'elles ont été présentées sur des tableaux chiffrés.

Leningen werden op een eengemaakte kapitaalmarkt geplaatst. Wanneer de Vlaamse Executieve bijvoorbeeld teveel zou lenen, stijgt de rente en wordt de kapitaalmarkt gedraineerd. Ook het Waalse Gewest zou hiervan een rechtstreeks nadeel ondervinden. Dit is niet het geval indien één der Gewesten de fiscale druk verhoogt. De negatieve invloed hiervan blijft beperkt tot het eigen Gewest.

Spreker acht het echter niet opportuun de beperking van de leningscapaciteit te regelen door een bepaalde schuldratio in het financieringsontwerp neer te schrijven.

De goedkeuring van onderhavig wetsontwerp met een bijzondere meerderheid impliceert immers dat voormelde schuldratio niet zou kunnen worden aangepast aan de evoluerende politieke en sociaal-economische realiteit. Het lijkt hem evenmin wenselijk schuldratio's vast te leggen bij gewone wet, aangezien zulks systematische onderhandelingen of conflicten niet uitsluit.

Hieruit kan worden afgeleid dat alleen procedures van overleg, informatie en goedkeuring sluitende garanties bieden.

De heer Denys vreest echter dat de communautaire twisten opnieuw zullen opblazen in het kader van deze veelvuldige overlegprocedures. Ook de graad van fiscale autonomie zal hierdoor systematisch worden beknot.

De heer Vandenbroucke repliceert dat het wetsontwerp een ruime financiële autonomie van de Gewesten en Gemeenschappen inbouwt. De fiscale autonomie zal geleidelijk tot stand komen (kortingen, opcentiemen). Ook daarover zal overleg en samenwerking onontbeerlijk zijn. Hij wijst erop dat inzake fiscale autonomie het financieringsontwerp nauwelijks afwijkt van het Duitse systeem.

Het lid merkt ten slotte op dat bij gebrek aan een constructieve samenwerking tussen de nationale overheid en de deelgebieden, geen enkel federaal systeem een kans op slagen maakt.

3) Kritiek op de tabellen van *de heer Verhofstadt*

Aan de hand van het onderstaande schema oefent *de heer Vandenbroucke* kritiek uit op de door *de heer Verhofstadt* naar voor geschoven cijfers over de uitwerking van het financieringssysteem.

*Graphique de M. Vandenbroucke
Deux corrections relatives au point
de vue de M. Verhofstadt*

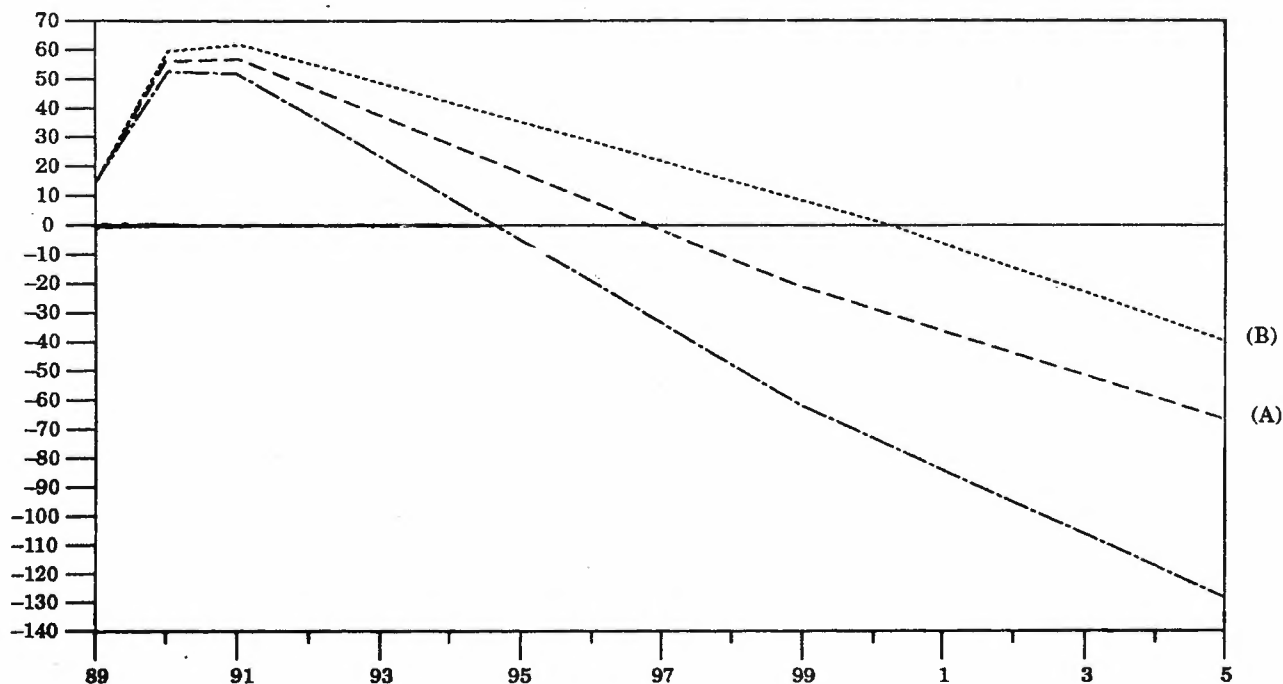
(Avantage ou désavantage pour le budget national, selon que les chiffres sont positifs ou négatifs)

en milliards de francs

*Grafiek van de heer Vandenbroucke
Twee correcties op de zienswijze
van de heer Verhofstadt*

(Voordeel of nadeel voor de nationale begroting, naargelang de cijfers positief of negatief zijn)

in miljard frank



CHIFFRES
DE M. VERHOFSTADT
CIJFERS VAN
DE HEER VERHOFSTADT

ENSEIGNEMENT
(Correction si l'on tient compte des déficits
en matière d'enseignement)
ONDERWIJS
(Correctie wanneer men rekening houdt
met de « mali » inzake onderwijs)

INCIDENCE DES INTERETS
(Correction si l'on tient compte de l'effet
des intérêts (uniquement si l'on isole le
budget national))
RENTE-EFFECT
(Correctie wanneer men rekening houdt
met de rente-effect (uitsluitend wanneer
men de nationale begroting isoleert)).

M. Verhofstadt estime que le système de financement aboutit en 1999 à un déficit supplémentaire de 63 milliards pour l'Etat en raison du système des bonis.

Pour M. Vandenbroucke, il en est autrement si l'on analyse le système d'un point de vue dynamique. M. Verhofstadt ne fait référence qu'à l'année 1999. Mais ce n'est pas suffisant. Si l'on tient compte des 10 années de la période transitoire, il faut constater que l'Etat fait pendant les premières années un gain en donnant moins d'argent aux Communautés et aux Régions. Ce n'est qu'après que l'Etat subit un désavantage.

Il faut ensuite appliquer deux corrections (lignes A et B) au tableau de M. Verhofstadt.

La première correction à apporter à l'analyse de M. Verhofstadt est, selon M. Vandenbroucke, relative à l'enseignement. Le fait que l'on tienne compte,

Volgens de heer Verhofstadt leidt het financieringssysteem met het boni-stelsel in 1999 tot een bijkomend tekort van 63 miljard voor het Rijk.

Met een dynamische analyse van de financieringsregeling komt men volgens de heer Vandenbroucke tot een ander resultaat. De heer Verhofstadt verwijst alleen naar 1999, maar dat volstaat niet. Wie rekening houdt met de 10 jaar van de overgangperiode, komt tot de vaststelling dat de eerste jaren voordelig zijn voor het Rijk doordat minder financiële middelen aan de Gemeenschappen en de Gewesten dienen te worden gegeven. Pas de daarop volgende periode wordt voor het Rijk nadelig.

Voorts moeten in de tabel van de heer Verhofstadt twee correcties worden aangebracht (regels A en B).

De eerste volgens de heer Vandenbroucke in de analyse van de heer Verhofstadt aan te brengen verbetering heeft betrekking op het onderwijs. Het feit

pour le transfert des moyens, de baisse de la natalité constitue une économie (ligne A).

Cette économie compense plus ou moins les bonis attribués pour les autres compétences régionales et communautaires.

Ensuite, il faut tenir compte du fait que le système aboutit à des nouvelles dépenses pour les Communautés et les Régions, dépenses pour lesquelles elles doivent emprunter et payer des intérêts. Ces charges emprunts font partie du solde net à financer des Communautés et des Régions et disparaissent dès lors du solde net à financer de l'Etat (ligne B).

M. Denys fait observer qu'une partie de la dette est ainsi transférée aux Communautés et aux Régions.

M. Vandenbroucke répond que l'analyse de M. Verhofstadt et de lui-même porte pour le moment uniquement sur les conséquences du système pour le solde net à financer de l'Etat central.

En additionnant les deux corrections, on aboutit en 1999 à un avantage pour le solde net à financer de l'Etat central.

M. Denys souligne que des économies auraient en toute hypothèse dû être réalisées dans le domaine de l'enseignement.

Mme Vogels estime que les économies dans le domaine de l'enseignement vont en effet se faire sur le personnel et dès lors accroître le chômage, ce qui entraînera une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat.

M. Vandenbroucke répond qu'il sera difficile de faire des économies dans le domaine de l'enseignement. Par conséquent l'effet sur le chômage sera limité. Il conclut ensuite sa démonstration en estimant que le système proposé ne sera pas catastrophique pour le budget de l'Etat, comme le soutient M. Verhofstadt. La seule alternative aurait d'ailleurs été l'absence de fédéralisme et la poursuite des politiques de compensations au niveau national, politiques qui rendent l'Etat ingouvernable.

M. Gol constate que les Régions et les Communautés vont recevoir des boni jusqu'en 1999. Les Communautés vont se voir imposer des mali en matière d'enseignement.

Mais quelle est la différence entre ces deux montants?

Pour M. Gol, elle est positive (50-16). Cette différence proviendra des caisses de l'Etat.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) fait observer que le point de discussion entre MM. Verhofstadt et Vandenbroucke est essentiellement de savoir si la réforme de l'Etat ne va pas empêcher que l'effet boule de neige soit brisé ou aboutit à ce qu'il soit rétabli ultérieurement.

L'accord gouvernemental prévoit qu'à politique constante (c'est-à-dire sans croissance des dépenses

dat men bij de overdracht van de middelen rekening houdt met de daling van het geboortecijfer is een besparing (regel A).

Dit compenseert min of meer de voor de andere regionale en communautaire bevoegdheden toegekende boni.

Ten tweede dient er rekening mee te worden gehouden dat het systeem voor de Gemeenschappen en de Gewesten nieuwe uitgaven meebrengt waarvoor zij moeten lenen en rente betalen. Die lasten behoren tot het netto te financieren saldo van de Gemeenschappen en de Gewesten en verdwijnen dus uit het netto te financieren saldo van het Rijk (regel B).

De heer Denys merkt op dat een deel van de schuld zo doende naar de Gemeenschappen en de Gewesten wordt overgeheveld.

De heer Vandenbroucke antwoordt dat de analyse van de heer Verhofstadt en van hemzelf vooralsnog alleen op de gevolgen voor het netto te financieren saldo van het Rijk slaat.

Beide correcties samen leiden in 1999 tot een voordeel voor het netto te financieren saldo van het Rijk.

De heer Denys wijst erop dat in het onderwijs in elk geval had moeten worden bezuinigd.

Mevr. Vogels meent dat de besparingen in het onderwijs hun terugslag zullen hebben op de Rijksbegroting. Er zal immers worden bezuinigd op het personeel, wat de werkloosheid zal doen stijgen.

Daarop antwoordt de heer Vandenbroucke dat het moeilijk is in het onderwijs zó te besparen dat de gevolgen voor de werkloosheid beperkt blijven. Hij geeft tot besluit als zijn mening te kennen dat de voorgestelde regeling geen ramp zal zijn voor de Rijksbegroting, zoals de heer Verhofstadt beweert. Het enige alternatief zou trouwens zijn geweest: geen federalisme en voortgaan met de compensaties op het nationale vlak die de Staat onbestuurbaar maken.

De heer Gol stipt aan dat de Gewesten en de Gemeenschappen tot 1999 boni zullen ontvangen. De Gemeenschappen zullen ook mali opgelegd krijgen op het stuk van het onderwijs.

Maar hoe groot is het verschil tussen beide bedragen?

Volgens de heer Gol is het positief (50-16). Dat verschil zal uit de Staatskas komen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) merkt op dat de discussie tussen de heren Verhofstadt en Vandenbroucke in hoofdzaak neerkomt op de vraag of de Staatshervorming niet zal verhinderen dat het sneeuwbal effect gebroken wordt, dan wel tot gevolg zal hebben dat het later terugkomt.

Het regeerakkoord bepaalt dat het sneeuwbal effect bij constant beleid (dit wil zeggen zonder stijging

de l'Etat, sauf indexation) l'effet boule de neige devrait être brisé en 1992-1993.

Selon *M. Vandenbroucke*, la réforme de l'Etat ne conduit pas à retarder ce moment. En effet, dans les premières années, l'Etat donne moins aux Communautés et aux Régions.

Ce n'est qu'après le moment où l'effet boule de neige est brisé, qu'il donnera plus.

Mais cela n'aboutit pas à rétablir cet effet de boule de neige.

Réplique de M. Verhofstadt

M. Verhofstadt déplore la distribution en commission d'un tableau reprenant deux corrections à ses données, relatives à l'effet du système de financement pour le budget national. Il estime que son exposé n'y est pas correctement interprété.

M. Verhofstadt souligne qu'il n'a traité que de l'influence des mécanismes de financement sur le déficit total des finances publiques globales. Il renvoie à cet effet au texte qu'il a déjà distribué en commission, où il est bien question du déficit global des finances publiques et du solde net à financer, tant de l'Etat central que des Régions et Communautés.

Concernant le tableau en question, il souligne que les avantages en matière de charges d'intérêts pour l'Etat central seront compensés par des désavantages en cette même matière pour les Communautés et Régions. L'état global des finances publiques sera grevé de 63 milliards et de 151 milliards (cf. tableau). Cette évolution négative se poursuivra à l'avenir.

van de rijksuitgaven, behalve de indexering) in 1992-1993 zou moeten gebroken zijn.

Volgens *de heer Vandenbroucke* wordt dat tijdstip door de Staatshervorming niet uitgesteld. De eerste jaren geeft het Rijk immers minder uit aan de Gemeenschappen en de Gewesten.

Pas nadat het sneeuwbaaleffect gebroken is, zal het Rijk meer geven.

Maar daardoor komt dat sneeuwbaaleffect niet terug.

Repliek van de heer Verhofstadt

De heer Verhofstadt betreurt dat in de Commissie een tabel is uitgedeeld met twee correcties op zijn gegevens over de gevolgen van de financieringsregeling voor de nationale begroting. Hij vindt dat zijn uiteenzetting in die tabellen niet correct is geïnterpreteerd.

De heer Verhofstadt benadrukt dat hij het uitsluitend heeft gehad over de invloed van de financieringsmechanismen op het tekort van de globale overheidsfinanciën (centrale overheid en Gewesten en Gemeenschappen). Hij verwijst in dat verband naar de tekst die hij reeds in de Commissie heeft rondgedeeld en waarin wel degelijk sprake is van het tekort van de globale overheidsfinanciën en van het netto te financieren saldo dat zowel het tekort van de centrale Staat als het tekort van de Gemeenschappen en Gewesten weergeeft.

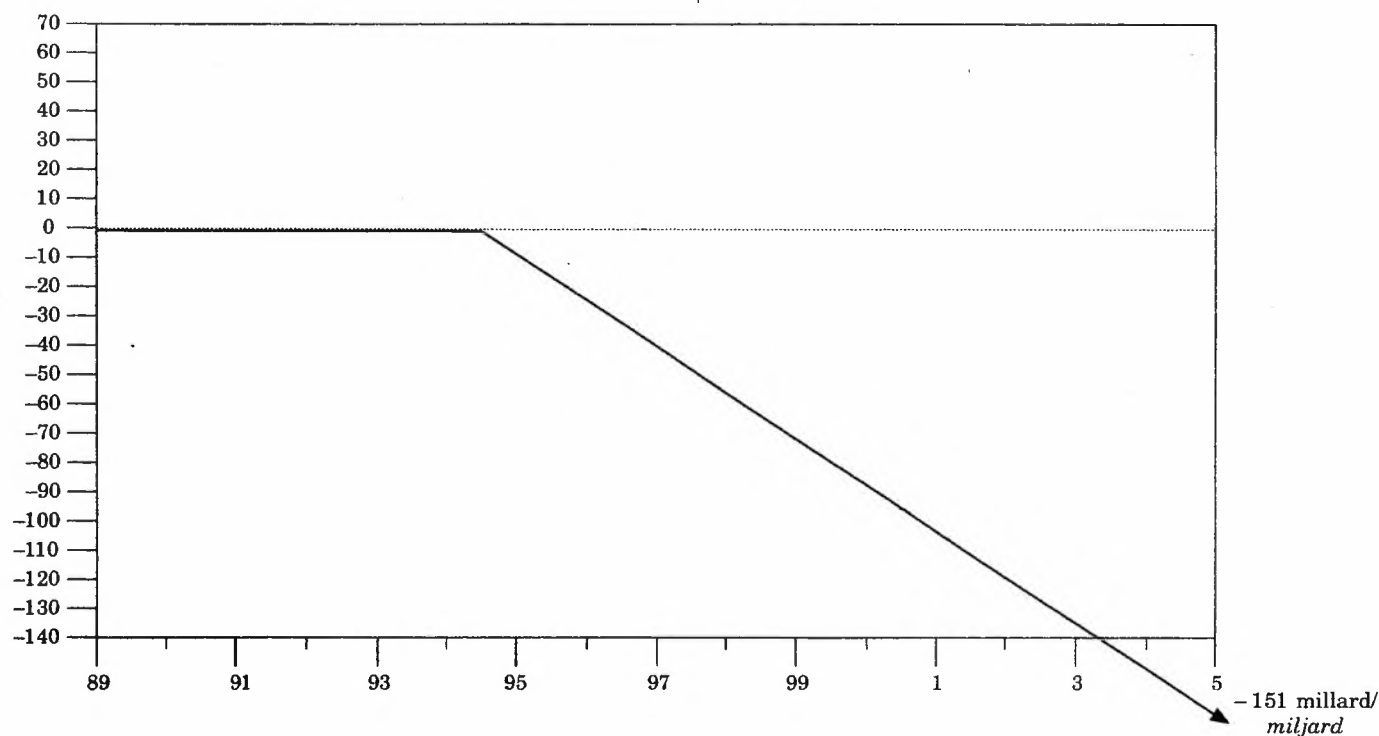
De voordelen voor de centrale Staat inzake rentelasten, die in de eerste jaren ontstaan zullen worden gecompenseerd door de negatieve gevolgen voor de Gemeenschappen en Gewesten. In totaal zullen de overheidsfinanciën dus bijkomende lasten moeten dragen ten belope van respectievelijk 63 en 151 miljard (zie tabel). Deze bedragen werden bekomen op basis van de reeds hierboven vermelde berekenings-hypothesen. Op langere termijn zal deze negatieve tendens zich doorzetten.

Graphique complété par M. Verhofstadt

(Evolution des finances publiques)

Bijkomende tabel van de heer Verhofstadt

(Evolutie van de overheidsfinanciën)

*
* *

Répondant à M. Verhofstadt, M. Vandenbroucke précise qu'il faut situer le débat sur l'effet des mécanismes de financement à trois niveaux :

- 1) l'effet sur le déficit global des finances publiques;
- 2) l'effet sur le déficit de l'Etat central au *pro rata* du déficit conjugué des Communautés et Régions;
- 3) l'effet sur les finances de chaque Communauté et Région.

Le débat entre lui et M. Verhofstadt concerne les 2 premiers niveaux, qui sont chacun fort importants :

- l'effet sur le déficit global est important pour le maintien de l'équilibre macro-économique et monétaire;
- l'effet sur le déficit de l'Etat central est important pour la réalisation de la politique d'assainissement;

Selon M. Vandenbroucke, M. Verhofstadt commet 2 erreurs conceptuelles qui partent d'une confusion entre le déficit global des finances publiques et le déficit de l'Etat central :

*
* *

In antwoord op de opmerkingen van de heer Verhofstadt, stipt de heer Vandenbroucke aan dat de gevolgen van de financieringsmechanismen op drie niveaus moeten worden besproken :

- 1) de gevolgen voor het totale tekort op de overheidsfinanciën;
- 2) de gevolgen voor het tekort van de centrale Staat, in verhouding tot het samengevoegde tekort van Gemeenschappen en Gewesten;
- 3) de gevolgen voor de financiële toestand van elke Gemeenschap en elk Gewest.

De discussie tussen hem en de heer Verhofstadt heeft betrekking op de eerste twee niveaus, die allebei erg belangrijk zijn :

- de gevolgen voor het totale tekort zijn belangrijk omdat het macro-economische en monetaire evenwicht ervan afhangt;
- de gevolgen voor het tekort van de centrale Staat zijn belangrijk omdat zij de uitvoering van het saneringsbeleid beïnvloeden;

Volgens de heer Vandenbroucke maakt de heer Verhofstadt twee denkfouten omdat hij het totale tekort op de overheidsfinanciën verwart met het tekort van de centrale Staat :

— concernant l'évolution du déficit global des finances publiques, M. Vandenbroucke estime que le débat sur le fédéralisme de consommation doit se juger en mettant en regard les recettes et les dépenses transférées; il convient de tenir compte à la fois des bonis et des déficits.

— concernant l'évolution des finances de l'Etat central par rapport aux Communautés et Régions, il insiste sur l'importance du problème de la charge d'intérêts, dont M. Verhofstadt ne tient pas assez compte. M. Vandenbroucke souligne qu'à long terme, on arrive à un système de financement plutôt favorable aux Communautés et Régions. Cet avantage n'intervient cependant qu'après la maîtrise de l'effet « boule de neige » des intérêts de la dette publique au niveau national.

Il justifie en cela son graphique correctif en attirant l'attention sur la nécessité de poursuivre une politique d'assainissement au niveau national pour aboutir à briser l'effet boule de neige en 1992-1993 comme prévu.

INTERVENTION DE M. SIMONS

M. Simons regrette, à son tour, que le Gouvernement ait tardé à communiquer les chiffres détaillés quant à la répartition des masses budgétaires transférées aux Régions et Communautés.

L'intervenant souligne le danger de vouloir mener 3 combats essentiels de front :

- 1) la réforme fiscale, ou plus exactement une simple « modification fiscale », étant donné que cette soi-disant réforme n'entraînera aucune diminution réelle de la pression fiscale;
- 2) la déduction du déficit budgétaire à 7 % du PNB;
- 3) le transfert de nouveaux moyens financiers aux Régions et aux Communautés.

Comment calculer exactement l'impact financier réel du financement des Régions et Communautés aussi longtemps que l'incertitude demeure sur les effets réels de la réforme fiscale et donc de l'évolution des recettes de l'impôt des personnes physiques? Le Gouvernement a-t-il réellement tenu compte de cet impact dans ses estimations?

— met betrekking tot de ontwikkeling van het totale tekort op de overheidsfinanciën, is de heer Vandenbroucke van mening dat bij de discussie over het « consumptiefederalisme » een vergelijking moet worden gemaakt tussen de overgehevelde ontvangsten en uitgaven; men moet daarbij zowel met de « boni » als met de « mali » rekening houden.

— Met betrekking tot de ontwikkeling van de financiële toestand van de centrale Staat, in vergelijking met die van de Gemeenschappen en Gewesten, legt hij de nadruk op het belangrijke probleem van de rentelasten waarmee de heer Verhofstadt niet voldoende rekening houdt. De heer Vandenbroucke onderlijnt daarbij dat de financieringsregeling op lange termijn veeleer in het voordeel van de Gemeenschappen en Gewesten uitvalt. Die voordelen worden echter eerst voelbaar, als men op nationaal vlak het « sneeuwbal effect » van de rente van de overheids-schuld onder controle heeft.

Om die redenen heeft hij correcties aangebracht in de tekst en onderstreept hij dat het saneringsbeleid op nationaal vlak moet worden voortgezet. Alleen op die voorwaarde zal men het « sneeuwbal effect » — zoals gepland — in 1992-1993 onder controle krijgen.

De heer Verhofstadt repliceert nogmaals dat de heer Vandenbroucke verkeerdelijk voorhoudt dat er in zijn hoofde een verwarring zou bestaan tussen het globaal tekort en het tekort van de centrale Staat. Wat telt is het globale tekort. Het is het globaal tekort dat de toestand weergeeft van de openbare financiën en niet enkel het tekort van de centrale overheid. En het is manifest dat deze financieringswet het globaal tekort zal doen toenemen.

BETOOG VAN DE HEER SIMONS

Ook de heer Simons betreurt dat de Regering heeft getalmd met de mededeling van de gedetailleerde cijfers in verband met de verdeling van de aan de Gewesten en Gemeenschappen overgedragen budgettaire massa's.

Spreker wijst op het gevaar dat erin bestaat ter zelfdertijd op drie fronten te moeten vechten :

- 1) de fiscale hervorming of beter gezegd de fiscale « wijziging », aangezien deze hervorming de reële fiscale druk helemaal niet zal verminderen;
- 2) de vermindering van het begrotingstekort tot 7 % van het BNP;
- 3) de overdracht van nieuwe financiële middelen aan de Gewesten en de Gemeenschappen.

Hoe kan men precies de werkelijke financiële weerslag ramen van de financiering van de Gewesten en de Gemeenschappen zolang onzekerheid blijft bestaan over de reële weerslag van de belastinghervorming en dus van de ontwikkeling van de ontvangsten van de personenbelasting? Heeft de Regering in haar ramingen werkelijk rekening gehouden met die weerslag ?

A Bruxelles, par exemple, le nombre de couples mariés actuellement soumis au régime fiscal du cumul des revenus, est très élevé. L'introduction du décumul intégral des revenus professionnels entraînerait donc automatiquement un manque à gagner important pour les 19 communes bruxelloises, déjà fortement endettées.

La réduction de l'impôt des personnes physiques — compensée essentiellement par une augmentation des droits d'accises et une réduction des dépenses fiscales occasionnera pour l'ensemble des communes belges une diminution importante des recettes.

De plus, le présent projet de loi prévoit de transférer le Fonds des communes (Titre I, art. 43.04 du budget du Ministère de l'Intérieur) aux Régions. Au cours des dernières années, l'importance de ce fonds s'est systématiquement réduite suite à la mauvaise situation budgétaire de l'Etat central. Ainsi en 1986, il était encore de l'ordre de 71 milliards de francs; en 1987 il s'élevait à environ 66,2 milliards de francs. Cette année, le montant total équivaut à 65,077 milliards de francs.

Si le présent projet de loi est adopté, le financement du Fonds des Communes dépendra dorénavant de la situation budgétaire des Régions. Or, comme il a été démontré précédemment, les Régions subiront davantage que les Communautés l'impact de la réforme fiscale au niveau financier. Il est donc peu probable que la Région wallonne et bruxelloise, qui connaissent aujourd'hui déjà des difficultés financières, puisse envisager d'augmenter le montant attribué jusqu'ici au Fonds des communes. Le manque à gagner au niveau des recettes communales, conséquence de la diminution nette de l'impôt des personnes physiques, ne pourra donc pas être compensé par une augmentation dudit Fonds.

Si, après la réforme fiscale, une commune souhaite conserver son niveau de recettes antérieur à la réforme, elle se verra dans l'obligation d'augmenter la taxe additionnelle, soit une augmentation des impôts, qui pourrait bien monter jusqu'à 10 ou 11 %. Rappelons que, dans le passé, c'est également la suppression du plafond des 6 % de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques qui avait déjà permis d'entamer un certain redressement des finances communales. Actuellement 150 communes environ présentent encore un déficit budgétaire. Ces communes sont les plus pauvres, situées dans les régions les moins riches, à savoir la Wallonie et Bruxelles.

La Région de Bruxelles sera particulièrement affectée étant donné l'impact important de la réforme fiscale et le déficit budgétaire déjà très élevé dans la plupart des 19 communes.

En outre, 46,2 % des dépenses communales sont aujourd'hui affectées aux traitements du personnel. Quelles seront les conséquences budgétaires si le Gouvernement accorde une augmentation de 2,5 % à l'ensemble du personnel de la fonction publique?

Te Brussel bijvoorbeeld ligt het aantal gehuwde paren die thans onderworpen zijn aan de fiscale samenvoeging van de inkomsten, zeer hoog. De invoering van de integrale cumulatie van de bedrijfsinkomsten zal dus voor de 19 Brusselse gemeenten, die reeds diep in de schulden zitten, automatisch een groot verlies aan inkomsten betekenen.

De vermindering van de personenbelasting — die voornamelijk wordt gecompenseerd door een stijging van de accijnzen en een vermindering van de fiscale uitgaven, zal voor de gezamenlijke Belgische gemeenten een grote vermindering van hun ontvangsten meebrengen.

Voorts voorziet het onderhavige wetsontwerp in de overdracht van het Fonds der Gemeenten (Titel I, art. 43.04 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) aan de Gewesten. In de loop van de laatste jaren werden de geldmiddelen van dit Fonds systematisch verminderd ingevolge de benarde budgettaire toestand van de centrale Staat. In 1986 beschikte dat Fonds nog over zowat 71 miljard frank, in 1987 was dat gedaald tot 66,2 miljard frank en het totale bedrag voor dit jaar belooft 65,077 miljard frank.

Indien het onderhavige ontwerp wordt aangenomen, zal de financiering van het Fonds der Gemeenten voortaan afhangen van de budgettaire toestand van de Gewesten. Nu zullen de Gewesten, zoals hierboven is aangetoond, meer dan de Gemeenschappen de financiële weerslag ondervinden van de belastingshervorming. Het is dus weinig waarschijnlijk dat het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest, dat nu reeds met financiële moeilijkheden te kampen hebben, het aan het Gemeentefonds toegekende bedrag zullen kunnen verhogen. Het verlies aan inkomsten dat voor de gemeenten voortvloeit uit de netto-daling van de personenbelasting, zal dus niet kunnen worden gecompenseerd door een verhoging van voornoemde Fonds.

Indien een gemeente na de fiscale hervorming, het niveau van haar inkomsten op het vroegere peil wenst te behouden, zal zij dus verplicht zijn de opcentiemen te verhogen, hetgeen zal neerkomen op een belastingverhoging die 10 tot 11 % zou kunnen bereiken. Er zij aan herinnerd dat ook in het verleden de afschaffing van het plafond van de opcentiemen, dat 6 % van de personenbelasting bedroeg, het mogelijk heeft gemaakt de gemeentelijke financiën enigszins in evenwicht te brengen. Thans is er nog een tekort in ongeveer 150 gemeenten. Die gemeenten zijn de armste gemeenten, die in de minst rijke streken liggen, met name Wallonië en Brussel.

Voor al het Brusselse Gewest zal worden getroffen, gelet op de grote weerslag van de belastinghervorming en het begrotingstekort, dat nu reeds zeer hoog ligt in de meeste van de 19 gemeenten.

Bovendien worden 46,2 % van de uitgaven van de gemeenten besteed aan wedden van het personeel. Wat zal de budgettaire weerslag zijn voor de gemeenten indien de Regering een weddeverhoging van 2,5 % aan het overheidsperoneel toestaat?

Le Gouvernement a-t-il tenu compte de ces différents éléments lors de ses estimations concernant l'impact de la réforme fiscale sur le financement des Régions et Communautés?

Pour ce qui concerne le financement de l'enseignement, le système est basé sur la TVA dont la partie attribuée aux Communautés est répartie, d'après le nombre d'élèves. La masse globale de moyens transférée sera adaptée en fonction de l'inflation et de l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans (article 35 du présent projet).

Pourquoi avoir fixé la limite à 18 ans, c'est-à-dire l'âge correspondant à la fin théorique des humanités alors que beaucoup d'étudiants poursuivent des études au-delà de cet âge?

A-t-on tenu compte du nombre croissant d'étudiants étrangers inscrits dans le cadre de l'enseignement francophone, qui, dans le futur, grâce à une intégration croissante poursuivront des études supérieures, à charge de la Communauté française?

Il semble, par ailleurs, que les montants transférés aux Communautés devront être ajustés chaque année dans le cadre d'un équilibre de répartition des montants entre Communauté française et flamande. Ceci donnera continuellement lieu à de nouvelles négociations, voire de nouveaux conflits, qui se répéteront chaque année.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) rappelle que la limite de 18 ans correspond à celle fixée pour l'enseignement obligatoire. Jusqu'à ce niveau, le pourcentage de participation dans l'enseignement est identique dans les deux Communautés, tandis qu'au-delà de cette limite, des différences importantes peuvent apparaître.

Le critère de base pour le calcul de la dénatalité est le critère démographique, ce critère n'a aucune influence sur le fait que l'on poursuivra ou non des études au-delà de 18 ans.

Les crédits, tels qu'ils ont été fixés dans le budget 1989, serviront de base pour la fixation des montants transférés. Dès l'année budgétaire 1990, les montants de base seront recalculés en fonction de l'inflation. Par ailleurs, les montants annuels seront adaptés à l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans.

La dénatalité ne provoquant qu'avec un certain retard une diminution des dépenses d'enseignement et le secteur devant faire face à des dépenses fixes qui n'évoluent pas en fonction du nombre d'élèves, l'adaptation à l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans ne se fera qu'à concurrence de 80 %.

En réponse à la question de *M. Louis Michel* de savoir comment seront financés les étudiants, qui entreprennent des études au-delà de 18 ans et s'il ne

Heeft de Regering bij het opstellen van de ramingen betreffende de weerslag van de belastinghervorming op de financiering van de Gewesten en de Gemeenschappen, met die diverse elementen rekening gehouden?

Voor de financiering van het onderwijs, steunt de regeling op de BTW, waarvan het aan de Gemeenschappen toegekende gedeelte wordt verdeeld volgens het aantal leerlingen. De globale massa van de overgedragen middelen zal worden aangepast volgens de inflatie en de ontwikkeling van het aantal inwoners die minder dan 18 jaar oud zijn (artikel 35 van het onderhavige ontwerp).

Waarom werd die grens op 18 jaar vastgesteld, dat wil zeggen op een leeftijd die overeenstemt met het theoretisch einde van de humaniorastudies, terwijl heel wat studenten na die leeftijd verder studeren?

Heeft men rekening gehouden met het stijgend aantal buitenlandse studenten die in het Franstalige onderwijs zijn ingeschreven en die in de toekomst, dank zij een meer doorgedreven integratie, hoger onderwijs ten laste van de Franstalige Gemeenschap zullen volgen?

Voorts zullen de aan de Gemeenschappen overgedragen bedragen blijkbaar elk jaar moeten worden aangepast met het oog op evenwichtige verdeling van de bedragen tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Zulks zal steeds weer aanleiding geven tot nieuwe onderhandelingen en zelfs tot nieuwe conflicten die telkenjare zullen terugkomen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) herinnert eraan dat die leeftijd van 18 jaar overeenstemt met die welke is vastgesteld voor het verplicht onderwijs. Tot op dat niveau is het percentage van de deelneming in het onderwijs identiek in de beide gemeenschappen, maar boven die grens kunnen de verschillen groot zijn.

Het basiscriterium voor de berekening van de denataliteit is het demografisch criterium; dat criterium heeft geen enkele weerslag op het feit dat men al dan niet na 18 jaar voortstudeert.

De kredieten zoals die zijn vastgesteld in de begroting voor 1989 zullen als basis dienen voor de vaststelling van de overgedragen bedragen. Vanaf het begrotingsjaar 1990 zullen de basisbedragen herberekend worden aan de hand van de inflatiecijfers. Anderzijds zullen de jaarlijkse bedragen worden aangepast aan de ontwikkeling van het aantal inwoners die minder dan 18 jaar oud zijn.

Aangezien de denataliteit slechts met een zekere vertraging wordt omgezet in een vermindering van de onderwijsuitgaven, en de sector het hoofd moet bieden aan vaste uitgaven die niet variëren volgens het aantal leerlingen, zal de aanpassing aan de ontwikkeling van het aantal inwoners beneden 18 jaar, slechts 80 % bedragen.

In antwoord op de vraag van de heer *Louis Michel* hoe het staat met de financiering van de studenten die na 18 jaar studeren en of niet moet worden ge-

faut pas craindre une augmentation du nombre de ces étudiants, le *Ministre* insiste sur le fait que les montants de base sont calculés en fonction du budget 1989 et que donc, les étudiants amenés à redoubler une année d'études, sont compris dans le calcul, celui-ci portant essentiellement sur des paramètres de croissance et de décroissance plutôt que sur une nouvelle évaluation des besoins.

D'un point de vue strictement démographique, il y a tout intérêt à fixer la limite à 18 ans. Actuellement, nous constatons un certain pourcentage de dénatalité dans la population âgée de moins de 18 ans.

Si ce phénomène devait s'inverser et que la natalité augmente, les conséquences de la dénatalité continueraient à se faire sentir pendant plusieurs années dans la catégorie d'âge au-delà de 18 ans.

Il est évident que ce paramètre de croissance/décroissance aura un effet plus rapide si l'on fixe une limite d'âge à 18 ans.

Quant au risque de multiplier les conflits entre Communautés pour ce qui est de la répartition des montants, le *Ministre* souligne que le système de répartition visé dans le présent projet de loi, est fixé pour une période de 10 ans, jusqu'en 1999. A partir de l'année budgétaire 1999, la clé de répartition sera adaptée à la répartition du nombre d'élèves par des critères objectif à fixer par une loi (article 36 du présent projet). La loi pourrait alors déterminer que ces critères soient revus tous les 4 ou 5 ans.

En réponse à une question de *M. Simons* concernant le financement de l'enseignement dans la Communauté germanophone, en partie supporté par la Communauté française, le *Ministre* fait observer que cette Communauté devra créer et organiser un Ministère de l'Education nationale. Un montant supplémentaire, visant à financer cette organisation, sera supporté par le budget national.

M. Simons met également en exergue le caractère complexe des mécanismes de financement prévus par le Gouvernement, qui donneront lieu à des conflits répétés entre Régions d'une part, et Régions et Etat central d'autre part.

L'intervenant relève cinq sortes de conflits :

- 1) les conflits politiques qui devront être résolus par le Comité de concertation;
- 2) les conflits techniques qui seront soumis soit à la Cour d'arbitrage soit au Conseil d'Etat, soit aux juridictions ordinaires;
- 3) la Cour d'arbitrage veillera au respect du caractère effectif de la procédure de concertation (article 63 du présent projet). Les litiges nés de l'interprétation et de l'exécution des accords de coopération entre Régions et autorité nationale, et entre Régions, seront tranchés par une juridiction créée par la loi (article 61 du présent projet);

vreesd dat het betrokken aantal studenten zal stijgen, onderstreept de Minister dat de basisbedragen berekend zijn volgens de begroting voor 1989, zodat de studenten die een studiejaar moeten overdoen in die berekening zijn meegeteld, aangezien deze hoofdzakelijk slaat op parameters inzake groei en vermindering, eerder dan op een nieuwe raming van de behoeften.

Louter demografisch gezien heeft men er alle belang bij de leeftijd op 18 jaar vast te stellen. Thans stellen wij, tot beloop van een zeker percentage, een denataliteit vast in de bevolkingsgroep beneden 18 jaar.

Indien dit verschijnsel mocht worden omgekeerd en de nataliteit mocht stijgen, dan zullen de gevolgen van de denataliteit zich gedurende verschillende jaren verder laten gevoelen in de leeftijdscategorie boven 18 jaar.

Het spreekt vanzelf dat die parameter toename/afname sneller een weerslag zal hebben indien men een leeftijdsgrens op 18 jaar vaststelt.

Wat het gevaar betreft dat het aantal conflicten tussen de gemeenschappen op het stuk van de verdeling van de bedragen toeneemt, wijst de Minister erop dat de in het onderhavige wetsontwerp bedoelde verdeling geldt voor tien jaar, d.i. tot in 1999. Vanaf het begrotingsjaar 1999 zal de verdeelsleutel worden aangepast aan het aantal leerlingen op grond van objectieve criteria die bij wet zullen moeten worden vastgesteld. Die wet zal dan kunnen bepalen dat die criteria om de vier of vijf jaar moeten worden herzien.

In antwoord op een vraag van de heer Simons met betrekking tot de financiering van het onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap, die gedeeltelijk door de Franstalige Gemeenschap wordt gedragen, merkt de Minister op dat die Gemeenschap een Ministerie van Nationale Opvoeding zal moeten creëren en inrichten. Met het oog op die inrichting zal op de nationale begroting een bijkomend krediet moeten worden uitgetrokken.

De heer Simons onderstreept eveneens het ingewikkelde karakter van de door de Regering voorgestelde financieringsmechanismen, die aanleiding zullen geven tot herhaalde conflicten zowel tussen de Gewesten enerzijds als tussen de Gewesten en de centrale Staat anderzijds.

Spreker heeft het over vijf soorten conflicten :

- 1) de politieke conflicten, die zullen moeten worden opgelost door het Overlegcomité;
- 2) de technische conflicten, die zullen worden voorgelegd of, aan het Arbitragehof, of aan de Raad van State, of nog aan gewone rechtscolleges;
- 3) het Arbitragehof zal moeten waken voor de werkelijke naleving van de overlegprocedure (artikel 63 van het ontwerp). De geschillen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden tussen de Gewesten en de nationale overheid en tussen de Gewesten onderling, zullen worden beslecht door een bij de wet opgelegd rechtscollege (artikel 61 van het ontwerp);

4) l'article 46, § 6 du présent projet organise une procédure d'appréciation des besoins de financement des pouvoirs publics, y compris des Communautés et des Régions, par une nouvelle section à créer par le Roi au sein du Conseil supérieur des Finances;

5) En vertu de l'article 6, § 2 du présent projet, il est prévu que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris après concertation préalable avec les Exécutifs concernés, imposer à partir du 1^{er} janvier 1994, un pourcentage maximal pour les centimes additionnels et les remises que les Régions peuvent percevoir ou accorder sur l'impôt des personnes physiques.

Cet arrêté royal doit être publié dans un délai de trois mois à partir de la publication du décret ou de l'ordonnance concernée; il devra être confirmé par une loi dans un délai de neuf mois à partir de la publication du décret ou de l'ordonnance.

Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas prévu, dans ce dernier cas, un système plus simple équivalent au « système monétaire européen »? Pourquoi ne pas avoir envisagé un pourcentage de flottement au-delà duquel les Régions ne pourraient augmenter les centimes additionnels ou accorder des remises sur l'impôt des personnes physiques?

D'autre part, le membre regrette le manque de volontarisme au niveau de la gestion de la dette publique. Pourquoi ne pas envisager une diminution des taux d'intérêts et demander un effort plus important de la part des institutions bancaires, qui ont réalisé cette année un bénéfice de l'ordre de 23 milliards de francs? L'article 51, § 1^{er} du présent projet consacre la cession, à la date d'entrée en vigueur de la loi, des actifs financiers de la Société nationale pour la restructuration des secteurs nationaux (SNSN) vers le Fonds voor de herstructurering van de nationale sectoren in het Vlaamse Gewest (FNSV), le Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Région wallonne (FSNW) et à la Société régionale d'investissement de la Région bruxelloise (SRIB); le passif est pris en charge par l'Etat.

Le bénéfice de cette opération ira principalement aux deux régions concernées, à savoir la Région wallonne et la Région flamande au détriment de la région de Bruxelles-capitale.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) fait observer que depuis la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et des secteurs économiques nationaux, les droits de succession avaient été retirés de la liste des impôts à ris-tourner, pour être affectés au financement des secteurs nationaux.

4) artikel 46, § 6 van het voorliggende ontwerp voorziet in een procedure met het oog op de beoordeling van de financieringsbehoeften van de overheid — met inbegrip van de Gemeenschappen en van de Gewesten — door een nieuwe afdeling welke de Koning binnen de Hoge Raad van Financiën opricht.

5) Krachtens artikel 6, § 2, van het voorliggende ontwerp kan de Koning bij een in ministerraad overlegd besluit, na overleg met de betrokken Executieven met ingang van 1 januari 1994 een maximum percentage opleggen voor de opcentiemen en de kortingen die de Gewesten kunnen vaststellen of toestaan in verband met de personenbelasting.

Dat koninklijk besluit moet uiterlijk binnen drie maanden te rekenen vanaf de bekendmaking van het betrokken decreet of van de betrokken ordonnantie worden bekendgemaakt. Het moet binnen een termijn van negen maanden te rekenen vanaf de bekendmaking van het decreet of van de ordonnantie door een wet worden bekrachtigd.

Waarom heeft de Regering in dit laatste geval geen eenvoudiger systeem gekozen in de aard van de Europese monetaire systeem? Waarom werd niet gedacht aan een schommelingspercentage boven hetwelk de Gewesten geen opcentiemen op de personenbelasting zouden mogen vaststellen of geen korting op die belasting zouden mogen verlenen?

Het lid betreurt anderzijds het gebrek aan een voluntaristische aanpak van het beleid inzake de overheidsschuld. Waarom wordt niet gedacht aan een vermindering van de rentevoet en aan een hogere inspanning vanwege de bankinstellingen, die dit jaar 23 miljard frank winst hebben geboekt? Artikel 51, § 1, van het ontwerp bevestigt de afstand, op de datum van de inwerkingtreding van de wet, van de financiële activa van de Nationale Maatschappij voor de Herstructurering van de Nationale Sectoren (NMNS) aan het Fonds voor de Herstructurering van de Nationale Sectoren in het Vlaamse Gewest (NFSV) en het « Fonds pour la Restructuration des Secteurs nationaux en région wallonne » (FSNW) en aan de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB); de passiva blijven ten laste van de Staat.

De winst van die verrichting zal vooral ten goede komen aan de twee betrokken Gewesten, met name het Waalse en het Vlaamse Gewest, ten koste van het Gewest Brussel-Hoofdstad.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) merkt op dat sinds de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, de successierechten uit de lijst van de voor *ristorno's* in aanmerking komende belastingen werden gelicht, om te worden besteed aan de financiering van de nationale sectoren.

Le fait que les secteurs économiques nationaux sont régionalisés par la loi spéciale du 8 août 1988 explique que les droits de succession, y compris les droits de mutation par décès, sont à nouveau inclus dans les impôts régionaux.

Dans le présent projet, ces droits de succession restent affectés au remboursement des emprunts contractés par les fonds régionaux (article 51, § 9 du présent projet). Par contre, les droits de succession sont ristournés à la région de Bruxelles-capitale sans affectation au sein même de la région. Ces moyens pourront donc être utilisés à résoudre les problèmes financiers des communes.

M. Simons fait néanmoins remarquer qu'aucune décision correspondante n'a été prise pour ce qui est du Fonds d'aide de redressement financier des communes (Fonds « 208 »), qui, lui, concerne spécifiquement la région de Bruxelles-capitale.

Quant au Fonds du logement, l'Etat ne reprend à sa charge que 40 % du passif. Pourquoi une telle différenciation? Pourquoi l'Etat n'a-t-il pas pris une même décision pour les trois fonds concernés afin de favoriser une répartition équitable des moyens entre les trois Régions.

L'intervenant ne comprend pas davantage la complexité et le manque de précision au niveau des modalités juridiques concernant les prises d'emprunt par les Régions, ce qui obligera les différents pouvoirs concernés à négocier au coup par coup.

A partir de 1990, les montants de base indexés des moyens à attribuer seront scindés par Région en deux parties : une partie de 85,7 % et une autre de 14,3 %. On suppose en effet que si les Régions connaissent une évolution des dépenses d'une croissance réelle nulle, elles devraient financer leurs dépenses courantes par des recettes courantes comme ce fut le cas en 1988 pour le budget national, et ce à concurrence de 85,7 %. Le Gouvernement se base donc sur le fait que les Régions feraient également appel au financement d'emprunts pour leurs dépenses courantes, à concurrence de 14,3 %. De cette partie de 14,3 %, l'annuité est calculée annuellement. N'est-ce pas inciter les Régions déjà largement en déficit, à emprunter davantage? Pourquoi ne pas partir d'un montant de 100 % dont ne seraient transférés directement que 95 %, ce qui aurait permis de réduire sérieusement le solde net à financer?

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) ne croit pas que les Régions seront tentées d'emprunter davantage puisque, même si elles ne font pas d'emprunt, l'Etat central leur versera une somme équivalente au capital, plus intérêts, comme si elles avaient emprunté.

Si on avait fixé un plafond au-delà duquel l'Etat central ne contribuerait plus au financement des emprunts, il est évident que les Régions auraient eu

Ingevolge het feit dat de nationale economische sectoren ingevolge de bijzondere wet van 8 augustus 1988 zijn geregionaliseerd, zijn de successierechten met inbegrip van de rechten van overgang bij overlijden opnieuw in de regionale belastingen opgenomen.

In het voorliggende ontwerp blijven de successierechten bestemd voor de aflossing van de door de regionale fondsen aangegane leningen (artikel 51, § 9 van het ontwerp). De successierechten worden evenwel aan het Gewest Brussel-Hoofdstad teruggegeven zonder een speciale bestemming. Die middelen zullen dus kunnen worden aangewend om de financiële problemen van de gemeenten op te lossen.

De heer Simons merkt evenwel op dat geen enkele overeenkomstige beslissing genomen werd voor het Hulpfonds voor het financieel herstel van de gemeenten (Fonds « 208 ») dat grotendeels betrekking heeft op het gewest Brussel-Hoofdstad.

In verband met het Fonds voor de Huisvesting neemt de Staat slechts 40 procent van de passiva over. Hoe verklaart men dat verschil? Waarom heeft de Staat niet éézelfde beslissing genomen voor de drie betrokken fondsen met het oog op een billijke verdeling van de middelen tussen de drie Gewesten?

Spreeker begrijpt al evenmin waarom de juridische regeling voor de leningen door de Gewesten zo complex en zo vaag moet zijn, want dat zal de onderscheiden betrokken instanties ertoe nopen om over elk geval apart te onderhandelen.

Vanaf 1990 zullen de geïndexeerde basisbedragen van de toe te wijzen middelen per Gewest in twee delen worden gesplitst : een deel van 85,7 % en een ander van 14,3 %. Men gaat er immers van uit dat, mocht de ontwikkeling van de uitgaven een reële nulgroei te zien geven, de Gewesten hun lopende uitgaven zullen moeten financieren met lopende ontvangsten, zoals dat in 1988 voor de nationale begroting gebeurde en wel ten belope van 85,7 %. De Regering baseert zich dus op het feit dat de Gewesten ook een beroep zullen doen op de financiering van leningen voor hun lopende uitgaven ten belope van 14,3 %. Van dat gedeelte van 14,3 % wordt jaarlijks de annuïteit berekend. Worden de Gewesten, die reeds met grote tekorten te kampen hebben, daardoor niet aangemoedigd om nog meer te gaan lenen? Waarom gaat men niet uit van een bedrag van 100 %, waarvan niet meer dan 95 % rechtstreeks zou worden overgeheveld, zodat het netto te financieren saldo aanzienlijk kan worden beperkt?

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) gelooft niet dat de Gewesten geneigd zullen zijn meer te lenen, aangezien, ook al gaan ze geen lening aan, de centrale Staat hun een bedrag zal uitkeren dat gelijk is aan het kapitaal plus de intresten, alsof ze hadden geleend.

Had men een maximum vastgesteld waarboven de centrale Staat niet meer zou bijdragen tot de financiering van de leningen, dan was het evident geweest

tout intérêt à emprunter des capitaux jusqu'à un montant atteignant ce plafond.

M. Verhofstadt fait observer que, contrairement aux objectifs poursuivis par le Gouvernement, le système des annuités ne contribuera pas à une gestion responsable des dépenses dans le chef des Régions étant donné que l'Etat central interviendra dans le remboursement des emprunts contractés par les Régions, même sur la partie limitée à 14,3 %. C'est d'ailleurs pourquoi le Gouvernement s'est vu obligé d'attribuer d'office les annuités en offrant le choix aux Régions, soit d'y avoir recours pour financer un emprunt, soit de bénéficier d'un bonus.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) insiste néanmoins sur la distinction essentielle entre le système appliqué aux dépenses courantes et celui appliqué aux dépenses de capital.

M. Simons souhaiterait également obtenir une définition claire et précise des concepts d'« unité monétaire » et d'« union économique ».

Le danger existe-t-il vraiment de voir éclater cette union monétaire et économique? En effet, ce danger ne deviendrait réel qui si, brusquement, apparaissait une forte distorsion au niveau des assiettes d'impôts ou des taux de taxation.

Le présent projet prévoit une possibilité d'intervention par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres en cas de dérapage. Cependant, une telle intervention pourrait avoir entre autres un impact important sur le secteur bancaire et les taux de financement. N'aurait-il dès lors pas été préférable d'élaborer un système fiscal prévoyant des possibilités de « flottement » minimal et maximal, une sorte de « serpent fiscal belge »?

Par contre, l'unité monétaire et l'union économique pourraient bien être mises à mal en cas de rupture de la solidarité nationale au niveau de la Sécurité sociale. Une telle rupture pourrait apparaître suite :

- aux difficultés budgétaires accrues au niveau national;

- à une éventuelle régionalisation ou communautarisation de la Sécurité sociale, réclamée dès aujourd'hui par certains. La disparition d'un certain équilibre pour l'ensemble des habitants du pays à ce niveau, aurait pour conséquence une forte disparité en matière de cotisations et de prestations et, par conséquent, occasionnerait une rupture au niveau de l'union monétaire et économique du pays.

Une telle situation serait d'autant plus grave que la Sécurité sociale reste, hormis un secteur limité de l'enseignement, le seul domaine où s'exerce encore une véritable solidarité. Car, même en ce qui concerne les boni prévus pour soutenir les plus défavorisés (article 45 du présent projet), il s'agit là de l'interven-

tion de la Région. Ce n'est pas la Région qui a le droit de décider si elle veut ou non emprunter des capitaux jusqu'à un montant atteignant ce plafond.

De heer Verhofstadt merkt op dat de regeling van de annuïteiten, in tegenstelling tot wat de Regering nastreeft, niet bijdraagt tot een verantwoord uitgavenbeheer door de Gewesten, aangezien de centrale Staat zal bijdragen in de aflossing van de door de Gewesten aangevane leningen, zelfs in het tot 14,3 % beperkte gedeelte. Dat is trouwens de reden waarom de Regering zich genoopt zag automatisch de annuïteiten toe te kennen en aan de Gewesten de keuze te laten ofwel op die annuïteiten een beroep doen ter financiering van een lening ofwel ze te gebruiken voor het financieren van andere uitgaven.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) legt niettemin de nadruk op het essentiële onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het op de lopende uitgaven toegepaste systeem en datgene dat op de kapitaaluitgaven wordt toegepast.

De heer Simons wenst een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de begrippen « monetaire eenheid » en « economische unie ».

Bestaat werkelijk het gevaar dat die monetaire en economische unie uiteenspat? Dat gevaar zou immers pas reëel worden mocht plotseling een forse scheefte trekking inzake belastinggrondslagen of -tarieven ontstaan.

Het onderhavige ontwerp bepaalt dat in geval van een ontsporing tussenbeide kan worden gekomen via een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Die interventie zou echter een aanzienlijke weerslag kunnen hebben op onder meer de banksector en op de financieringspercentages. Ware het derhalve niet wenselijk een belastingstelsel uit te werken waarbinnen een « schommeling » tussen een boven- en een ondergrens mogelijk was, met andere woorden een soort « Belgische belastingsslang »?

De monetaire eenheid en de economische unie zouden weleens in het gedrang kunnen komen mocht de nationale solidariteit op het vlak van de sociale zekerheid worden verbroken. Zo'n breuk zou er kunnen komen ten gevolge van :

- de toenemende budgettaire moeilijkheden op nationaal vlak;

- een eventuele regionalisering of communautarisering van de sociale zekerheid, zoals sommigen nu reeds eisen. De teloorgang van een zeker evenwicht voor alle inwoners van het land zou ter zake kunnen leiden tot een groot verschil qua bijdragen en prestaties en bijgevolg een breuk in de economische en monetaire unie van het land kunnen teweegbrengen.

Een dergelijke situatie zou des te erger zijn, omdat de sociale zekerheid op een beperkte sector onderwijs na de enige sector is waar nog echte solidariteit heerst. Want zelfs de boni die zijn onderworpen om de minst gegoeden te steunen (artikel 45 van het ontwerp) zijn een exclusieve tegemoetkoming van de

tion exclusive de l'Etat central et non d'une aide apportée par la région la plus riche à la région la plus pauvre. Un tel système de solidarité aura lui aussi, un impact négatif sur le budget national.

M. Van Rompuy signale que, dans la phase définitive, les moyens financiers des Régions et des Communautés seront adaptés annuellement au pourcentage nominal de la variation du produit national brut de l'année budgétaire concernée. Au contraire, les moyens financiers de l'Etat central seront adaptés au même pourcentage, multiplié cette fois par le coefficient d'élasticité. Les moyens de l'Etat central augmentent donc plus rapidement que ceux des Régions et Communautés, ce qui permettra de financer l'augmentation réelle des dépenses en matière de Sécurité sociale.

M. Verhofstadt tient à nuancer ces propos. S'il est exact que le coefficient d'élasticité est environ de + 1 à + 1,4 pour l'impôt des personnes physiques, ce même coefficient est cependant inférieur à 1 pour d'autres types de revenus.

Suite à l'indexation des tranches de revenus, ce coefficient d'élasticité va diminuer au niveau de l'impôt des personnes physiques. Il n'est donc pas certain que les revenus au niveau national augmenteront selon un pourcentage plus élevé que le pourcentage nominal de la variation du PNB pris en considération pour les Régions et Communautés.

M. Simons estime que, si sur un budget d'environ 2 000 milliards de francs, 650 milliards vont aux Régions et Communautés, y compris leurs recettes fiscales propres, il reste donc environ 1 350 milliards de francs au niveau national :

- 500 milliards de francs de charges d'intérêts;
- 300 milliards de francs pour la Sécurité sociale;
- 550 milliards de francs pour les départements d'autorité.

Si l'Etat central souhaite véritablement diminuer le solde net à financer, il devra obligatoirement réaliser des économies, soit sur le traitement des fonctionnaires, soit dans le domaine de la Sécurité sociale.

Enfin, comment sauvegarder encore un certain respect de la justice sociale? Au niveau des communes, il existait déjà une certaine disparité quant au taux appliqué en matière de centimes additionnels.

La progressivité de l'impôt, déjà affectée par la nouvelle réforme fiscale, le sera encore davantage, maintenant que les Régions seront autorisées à percevoir des centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques, car il est vrai que tout additionnel établi sur un impôt diminue la proportionnalité de cet impôt.

centrale Staat en niet een steunverlening van het rijkste aan het armste gewest. Een dergelijk solidariteitsstelsel zal eveneens een negatieve weerslag op de nationale begroting hebben.

De heer Van Rompuy wijst erop dat de financiële middelen van de Gewesten en Gemeenschappen in de definitieve fase jaarlijks zullen worden aangepast aan het nominale percentage van de variatie van het bruto nationaal produkt van het betrokken begrotingsjaar. Andersom zullen de financiële middelen van de centrale Staat worden aangepast aan hetzelfde percentage, ditmaal vermenigvuldigd met de elasticiteitscoëfficiënt. De middelen van de centrale Staat stijgen dus sneller dan die van de Gewesten en Gemeenschappen, waardoor de reële stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid zal kunnen worden gefinancierd.

De heer Verhofstadt wil in het voorgaande een aantal nuances aanbrengen. De elasticiteitscoëfficiënt mag voor sommige inkomstencategorieën dan al hoger zijn dan 1 zoals voor de personenbelasting, voor andere soorten van inkomsten is hij lager dan 1.

Tengevolge van de indexering van de inkomensschijven zal die elasticiteitscoëfficiënt bovendien afnemen voor de personenbelasting. Het is bijgevolg niet zeker dat de inkomsten op nationaal vlak zullen stijgen met een hoger percentage dan het nominale percentage van de variatie van het BNP, dat voor de Gewesten en Gemeenschappen in aanmerking wordt genomen.

De heer Simons rekent voor dat, indien op een begroting van ongeveer 2 000 miljard frank, 650 miljard naar de Gewesten en Gemeenschappen gaan, inclusief hun eigen belastingontvangsten, ongeveer 1 350 miljard frank op nationaal vlak overblijven :

- 500 miljard frank aan rentelasten;
- 300 miljard frank voor de sociale zekerheid;
- 550 miljard frank voor de gezagsdepartementen.

Wil de centrale Staat het netto te financieren saldo werkelijk terugbrengen, dan zal hij absoluut moeten gaan besparen op de ambtenarenlonen ofwel op het vlak van de sociale zekerheid.

Hoe kan, tot slot, nog een zekere mate van sociale rechtvaardigheid behouden blijven? In de gemeenten bestond reeds een bepaalde scheefte van de tarieven op het gebied van opcentiemen.

Het progressieve karakter van de belastingen, dat reeds door de nieuwe belastinghervorming was aangetast, zal nog verder afnemen nu de Gewesten opcentiemen op de personenbelasting zullen kunnen heffen want het is inderdaad juist dat elke opcentiem op een belasting, de proportionaliteit van die belasting vermindert.

INTERVENTION DE MME VOGELS

Mme Vogels se demande ce que le Gouvernement a cherché à atteindre avec ce projet de loi sur le financement des Communautés et des Régions. Pourquoi a-t-il fallu, en outre, introduire autant de complexité et d'opacité dans le nouveau système?

Pour le Premier Ministre, ce projet constitue un élément supplémentaire de la preuve que notre pays est devenu un Etat fédéral à part entière. On peut toutefois s'interroger si le fédéralisme peut être réduit à une série de données quantifiables, telles que le pourcentage de moyens financiers à transférer.

Le fédéralisme doit être, avant tout, un moyen de décentraliser, d'accroître la transparence et d'impliquer le citoyen.

En théorie, il existe chez nous un accord politique sur la fédéralisation du pays. Dans la pratique, on se refuse toutefois à en retirer toutes les conséquences et il en résulte un système plutôt boiteux, qui n'a plus que très peu à voir avec ce fédéralisme et qui aura des effets financiers incalculables sur la gestion future et le fonctionnement démocratique de l'Etat.

Les lacunes fondamentales de notre système fédéral

a) Les risques de départ

En 1970, le choix d'engager le processus de fédéralisation de notre pays était très risqué pour au moins deux raisons :

— contrairement à ce qui se passe dans une structure fédérale classique, le système ne provient pas, à la base, de la volonté de petits Etats autonomes de se développer davantage mais plutôt du démantèlement consenti d'une autorité centrale jusqu'alors très forte.

— le nombre de membres de l'Etat fédéral a été réduit à deux. Ce nombre de membres n'est pas important en soi mais, dans le cas présent, il a été limité à deux « partenaires » antagonistes pour des raisons historiques et dont les contours correspondent aux régions linguistiques. On a ainsi hypothéqué toute possibilité dynamique de maintenir une certaine unité, qui est indispensable pour un Etat fédéral.

b) L'absence de hiérarchie des normes

Ces deux hypothèques auraient pu être levées, si on avait voulu, à partir de ce moment, suivre une certaine logique fédéraliste. Après vingt ans, cette demande n'a toujours pas été entamée et ces difficultés se retrouvent dans la loi de financement.

BETOOG VAN MEVROUW VOGELS

Mevrouw Vogels vraagt zich af wat de Regering met dit wetsontwerp op de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten wil bereiken. Waarom moest bovendien zoveel complexiteit en ondoorzichtigheid in die nieuwe regeling worden ingebouwd?

Volgens de Eerste Minister bewijst dit ontwerp eens te meer dat ons land een volwaardige federale Staat is geworden. De vraag rijst evenwel of het federalisme teruggebracht kan worden tot een reeks becijferbare gegevens, zoals het percentage van de over te hevelen financiële middelen.

Federalisme moet vóór alles een middel zijn om te decentraliseren, om de doorzichtigheid van bestuur en de betrokkenheid van de burger te doen toenemen.

In theorie bestaat er bij ons een politiek akkoord over de federalisering van ons land. In de praktijk weigert men evenwel daaruit alle gevolgen te trekken. Zo komt men tot een eerder manke regeling, die nog slechts weinig te zien heeft met dat federalisme en die onoverzienbare financiële gevolgen voor het toekomstig beheer en de democratische werking van de Staat zal hebben.

De fundamentele leemten in ons federaal bestel

a) Gevaarlijke start

In 1970 was het erg riskant om het federaliseringsproces van ons land in gang te zetten, en wel om tenminste twee redenen :

— in tegenstelling tot wat in een klassieke federale structuur gebeurt, gaat het systeem aan de basis niet uit van de wil van kleine autonome staten om zich meer te ontwikkelen, maar eerder van de aanvaarde ontmanteling van een tot dan toe erg sterke centrale overheid;

— het aantal lidstaten van de federale Staat werd tot twee beperkt. Dat aantal is niet belangrijk op zich, maar in dit geval werd het om historische redenen tot twee « tegengestelde » partners beperkt en de gebiedsafbakening stemt overeen met de taalgebieden. Zo werd elke dynamische mogelijkheid gehypothetheerd om een zekere eenheid te handhaven, wat voor een federale Staat onontbeerlijk is.

b) Ontstentenis van een hiërarchie van de normen

Die twee hypotheken hadden kunnen worden gelicht indien men van dat ogenblik af enige federalistische logica had willen volgen. Na twintig jaar is die stap nog steeds niet gezet en die moeilijkheden zijn in de financieringswet terug te vinden.

Cela provient essentiellement du fait que le fédéralisme a toujours été lié à la possibilité d'édicter, aux différents niveaux, des normes qui ont forme de loi, ce qui illustre d'ailleurs la méfiance fondamentale existant entre les deux partenaires. Il est ainsi pratiquement devenu impossible d'établir une hiérarchie des normes.

On a, en outre, instauré un système où 3 pouvoirs exécutifs et législatifs gérant des paquets de compétences totalement distincts. Cela ne peut se faire qu'à la seule condition de préciser le contour de ces paquets et de limiter au minimum les compétences concurrentes. Les conflits de compétence doivent être touchés par un arbitrage conséquent.

La réforme de l'Etat de 1980 a démontré qu'il n'était pas facile de délimiter ces paquets de compétences qui s'étaient constitués historiquement et de leur éviter tout caractère concurrentiel. Ainsi, pour la protection de la jeunesse, il est compliqué de faire la part entre l'aspect curatif et l'aspect préventif parce qu'ils forment un tout de fait.

On n'a toutefois pas voulu tirer les leçons du passé, bien au contraire. Depuis le début des années quatre-vingts, notre processus de fédéralisation a été caractérisé par une phobie du partage, qui ne tient compte d'aucune considération sur le contenu et qui est caractérisé, au sein des différents Gouvernements nationaux, par une lutte âpre où les représentants des intérêts régionaux se battent pour confier davantage de pouvoir à ces Régions, sans guère se soucier du fédéralisme engagé.

La politique menée en matière de travaux publics et de politique d'environnement illustre à souhait cette situation. Mme Vogels renvoie, à cet effet, à son intervention au cours de la discussion générale de la loi du 8 août 1988.

Les inconséquences de la répartition du pouvoir auquel se réduit la fédéralisation de notre pays se préciserait toujours davantage et buteront sur cette absence de hiérarchie des normes.

c) L'absence d'accord sur le rôle de l'Etat fédéral

Le rôle spécifique de l'autorité centrale doit être clairement défini. Il ne s'agit pas seulement de reprendre « in extenso » les compétences qui demeurent nationales mais aussi de déterminer le rôle structurel du pouvoir national. Dans ce contexte, il faut, par exemple, envisager très précisément les compétences que celui-ci possède pour garantir l'Union Economique et Monétaire.

Dans notre pays — et il est là également un fait unique pour un Etat fédéral —, aucun organisme politique n'existe plus pour garantir, à partir d'une

Dat komt hoofdzakelijk door het feit dat federalisme steeds in verband werd gebracht met de mogelijkheid om op verschillende niveaus normen met kracht van wet uit te vaardigen, hetgeen overigens het bestaande fundamentele wantrouwen tussen beide partners illustreert. Zo is het praktisch onmogelijk geworden een hiërarchie van de normen op te stellen.

Bovendien heeft men een regeling ingevoerd waarin drie uitvoerende en wetgevende machten totaal verschillende bevoegdheidspakketten beheren. Dat kan alleen op voorwaarde dat de inhoud van die pakketten wordt gepreciseerd en de samenlopende bevoegdheden tot een minimum worden beperkt. Bevoegdheidsconflicten moeten door een consequente arbitrage worden beslecht.

De Staatshervorming van 1980 heeft aangetoond dat het niet gemakkelijk was die historisch gegroeide bevoegdheidspakketten af te bakenen en een samenloop van bevoegdheden te voorkomen. Zo is het voor de jeugdbescherming erg ingewikkeld de scheidingslijn te trekken tussen het curatieve en het preventieve aspect, omdat die samen één feitelijk geheel vormen.

Men heeft evenwel geen lessen uit het verleden willen trekken, wel integendeel. Sinds het begin van de jaren tachtig werd ons federaliseringsproces gekenmerkt door een ziekelijke compensatieneiging, die met geen enkele overweging betreffende de inhoud rekening houdt en die in de verschillende nationale Regeringen wordt gekenmerkt door een bittere strijd, waarin de vertegenwoordigers van de gewestelijke belangen vechten om nog meer macht aan die Gewesten toe te vertrouwen, zonder ook maar enig oog te hebben voor het aangevatte federaliseringsproces.

Het beleid inzake Openbare Werken en Leefmilieu illustreert die toestand ten volle. Dienaangaande verwijst mevrouw Vogels naar haar toespraak bij de algemene bespreking van de wet van 8 augustus 1988.

De inconsequenties van de machtsopdeling waar toe de federalisering van ons land in feite is beperkt, zullen echter steeds tot uiting komen en stuiten op dat ontbreken van een hiërarchie inzake normen.

c) Gebrek aan een akkoord over de rol van de federale Staat

De specifieke rol van de centrale overheid moet duidelijk worden omschreven. Niet alleen moeten de bevoegdheden die nationaal blijven, « in extenso » worden overgenomen, ook moet de structurele rol van de nationale overheid worden afgebakend. In die context moet men bijvoorbeeld zeer precies de bevoegdheden opgeven waarover de centrale staat beschikt om de economische en monetaire unie te kunnen garanderen.

In ons land — en ook dat is een uniek gegeven voor een federale Staat — bestaat er geen enkele politieke organisatie meer om, uitgaande van de natio-

responsabilité nationale, la défense des intérêts du pouvoir central.

De tout cela, il résulte une structure compliquée et opaque, issue de compromis politiques successifs et qui n'a qu'un bien lointain rapport avec le fédéralisme. Cela se traduit également dans le système de financement de cette structure. Sa complexité ne pourra avoir que des effets néfastes pour les finances de l'Etat, la démocratie et le débat politique.

Cette absence de vision sur le rôle, la compétence et la gestion de l'Etat fédéral a comme conséquence qu'on n'est toujours pas parvenu à définir la notion de maintien de « l'Union Economique et Monétaire ».

Mme Vogels regrette que la majorité ait rejeté la proposition de consultation de la Cour des Comptes sous prétexte que cela peut s'avérer un dangereux précédent et que la classe politique doit pouvoir assumer ses responsabilités.

Elle estime que ce procédé illustre, au contraire, parfaitement au niveau de l'Union économique et monétaire que les politiciens n'ont pas osé prendre ces responsabilités et les ont repoussées vers les coulisseries de certains organes d'avis, composés non d'experts mais de personnes intéressées dans le débat.

Ainsi, la tâche de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances n'a pas été définie clairement, alors qu'elle a le pouvoir de limiter fondamentalement l'autonomie financière des Communautés et Régions. Ce nouvel organe peut, chaque fois que l'Union économique et monétaire est mise en danger, déclencher l'alarme, ce qui permet au Roi de diminuer la capacité d'emprunt. Cette procédure présente étrangement beaucoup d'analogies avec ce qui a été décidé dans le cas de la loi sur la sauvegarde de la concurrence avec l'instauration du Conseil central de l'Economie.

Ce sont en fait des « pouvoirs spéciaux ». La décision politique est confiée à une commission, qui ne peut être contrôlée par aucun organe élu, alors qu'elle peut rendre inexécutable un budget démocratiquement approuvé, en limitant la capacité d'emprunt des Communautés et Régions, pourtant parfois fonction d'une politique à court ou à long terme menée par ceux-ci. Cela ne peut avoir que des conséquences néfastes pour le fonctionnement démocratique du pays.

M. Van Rompuy estime qu'il est ambigu de dénoncer, d'un côté, l'absence de toute hiérarchie des normes et de refuser, par ailleurs, toute forme d'arbitrage final. Au niveau de cette capacité d'emprunt, on crée une hiérarchie des normes, puisque le Conseil des Ministres est amené à se prononcer sur le fait de savoir si ces besoins financiers sont conciliables avec l'Union économique et monétaire et ce, sur avis

nale responsabilité. de belangen van de centrale overheid te verdedigen.

Daaruit volgt een ingewikkelde en ondoorzichtige structuur, geboren uit opeenvolgende politieke compromissen, die slechts een zeer ver verband met het federalisme heeft. Dat komt eveneens tot uiting in de regeling voor de financiering van die structuur. Die is zo ingewikkeld dat ze alleen maar nefaste gevolgen kan hebben voor de rijksfinanciën, de democratie en het politieke debat.

Dat gebrek aan visie over de rol, de bevoegdheid en het beheer van de federale Staat heeft tot gevolg dat men er nog steeds niet in geslaagd is het begrip van de handhaving van de « economische en monetaire unie » te omschrijven.

Mevr. Vogels betreurt dat de meerderheid het voorstel heeft verworpen om het Rekenhof om advies te vragen, onder voorwendsel dat zulks een gevaarlijk precedent kan scheppen en dat de politieke klasse zelf haar verantwoordelijkheid moet kunnen dragen.

Zij vindt dat die werkwijze integendeel op het vlak van de economische en monetaire unie perfect illustreert dat de politici die verantwoordelijkheid niet hebben durven opnemen en ze naar duistere adviesorganen hebben verwezen, die niet uit deskundigen, doch uit bij het debat belanghebbende personen zijn samengesteld.

Zo is de taak van de afdeling « Financieringsbehoeften van de Overheid » van de Hoge Raad van Financiën niet duidelijk omschreven, hoewel zij de bevoegdheid heeft om de financiële autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten ten gronde te beperken. Telkens wanneer de economische en monetaire unie in het gedrang komt, kan dat nieuwe orgaan alarm slaan, zodat de Koning de ontleeningsmogelijkheden kan beperken. Die procedure vertoont veel gelijkenis met die welke werd uitgedacht in de wet op de vrijwaring van het concurrentievermogen, via de invoering van de centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

In feite zijn het « bijzondere machten ». De politieke besluitvorming wordt toevertrouwd aan een Commissie waarop geen enkel verkozen orgaan toezicht kan uitoefenen, hoewel die besluitvorming een democratisch goedgekeurde begroting onuitvoerbaar kan maken door de mogelijkheid tot lenen van de Gemeenschappen en de Gewesten te beperken, hoewel die lening soms kan zijn ingegeven door een beleid op korte of langere termijn. Dat kan alleen nefaste gevolgen hebben voor de democratische werking van het land.

De heer Van Rompuy acht het dubbelzinnig enerzijds het gebrek aan enige hiërarchie van de normen aan te klagen, en anderzijds elke vorm van eindarbitrage te weigeren. Wat de mogelijkheid tot lenen betreft, wordt een hiërarchie van nieuwe normen ingevoerd, aangezien de Ministerraad zich zal moeten uitspreken over het feit of die financiële behoeften verenigbaar zijn met de economische en monetaire

uniquement de cette nouvelle section du Conseil supérieur des Finances.

Mme Vogels fait valoir que cette hiérarchie des normes doit être consentie et déterminée clairement par tous les intervenants dans le débat et non pas imposée par un organisme d'avis.

M. Van Rompuy relève qu'il est impossible de déterminer actuellement les limites de la capacité d'emprunt des Communautés et Régions dans dix ans.

Mme Vogels répond que les critères qui seront utilisés par le Conseil supérieur des Finances peuvent être repris déjà actuellement sous la forme de normes, quitte à les revoir dans dix ans. Il faut toutefois que ces normes soient librement consenties.

Selon la même intervenante, cette loi de financement a vu la victoire des maximalistes, qui ont permis aux Communautés et aux Régions d'étendre considérablement leurs moyens. Cela s'est toutefois fait au détriment d'une véritable autonomie.

Les perspectives ne sont pas beaucoup plus réjouissantes pour l'Etat central, qui sera, dès 1989, confronté à des problèmes financiers encore plus graves. Ainsi, en vertu de l'application du principe Moureaux à trois des cinq systèmes de financement, on dépensera plus qu'actuellement dans bien des compétences.

Ainsi, le Fonds des Communes devait être transféré sur base des crédits inscrits au Budget de 1989, la répartition entre les trois Régions se faisant en fonction du pourcentage que celles-ci représentent dans l'impôt sur les personnes physiques (IPP). Un alignement se fait toutefois sur le plus grand pourcentage.

Comme chaque Région reçoit le même pourcentage, les dépenses sont donc plus élevées par rapport aux prévisions initiales.

M. Verhofstadt confirme qu'on redistribuera plus que ce qui était disponible au départ.

Face à cette croissance des dépenses, *Mme Vogels* précise que trois possibilités se présenteront alors :

- 1) prévoir plus de revenus, en augmentant la pression fiscale;
- 2) emprunter davantage, ce qui fait croître la dette publique. A ce propos, il serait préférable d'exprimer cette croissance de la dette par habitant;
- 3) économiser.

On peut, à ce propos, espérer que les Communautés et Régions qui recevront un bonus, géreront mieux leurs avoirs et emprunteront moins que prévu. Dans la mesure toutefois où les compétences qui ont été transférées sont assez extensibles, il sera difficile de réaliser des économies et les dépenses auront plutôt tendance à augmenter.

Unie, et zulks uitsluitend op advies van die nieuwe afdeling van de Hoge Raad van Financiën.

Mevrouw Vogels wijst erop dat die hiërarchie van de normen aanvaard en duidelijk afgebakend moet worden door alle betrokkenen, en niet opgelegd door een adviesorgaan.

De heer Van Rompuy stipt aan dat het onmogelijk is thans de begrenzingen voor de leningscapaciteit van de Gemeenschappen en Gewesten binnen tien jaar te bepalen.

Mevrouw Vogels antwoordt dat de criteria die door de Hoge Raad voor de Financiën zullen worden gehanteerd, nu reeds in de vorm van normen kunnen worden gegoten, ook al moeten ze dan binnen tien jaar worden herzien. Die normen moeten evenwel vrij worden overeengekomen.

Volgens dezelfde spreekster is deze financieringswet een overwinning voor de « maximalisten », die de Gemeenschappen en Gewesten in staat hebben gesteld hun middelen aanzienlijk uit te breiden. Dat is evenwel gebeurd ten nadele van een echte autonomie.

De toekomst ziet er al even weinig rooskleurig uit voor de centrale Staat, die van 1989 af met nog zwaardere financiële problemen zal worden geconfronteerd. Zo zal, wanneer het principe Moureaux op drie van de vijf financieringssystemen wordt toegepast, voor heel wat bevoegdheden meer worden uitgegeven dan thans het geval is.

Het Gemeentefonds bijvoorbeeld zou moeten worden overgeheveld op basis van de kredieten die in de begroting 1989 zijn uitgetrokken, waarbij de verdeling onder de drie Gewesten zou gebeuren aan de hand van het percentage van hun aandeel in de personenbelasting (PB). Er komt evenwel een aanpassing op het niveau van het hoogste percentage.

Aangezien elk Gewest hetzelfde percentage ontvangt, zullen de uitgaven hoger liggen dan aanvankelijk was geraamd.

De heer Verhofstadt bevestigt dat men meer zal herverdelen dan wat aanvankelijk beschikbaar was.

Mevrouw Vogels preciseert dat op die stijging van de uitgaven op drie manieren kan worden gereageerd :

- 1) meer ontvangsten proberen te krijgen via een verhoging van de belastingdruk;
- 2) meer lenen, wat de rijksschuld doet toenemen. In dat verband ware het wenselijk die stijging van de schulden per inwoner weer te geven;
- 3) besparen.

In dat verband mag worden gehoopt dat de Gemeenschappen en Gewesten die de bonussen ontvangen, beter hun vermogen zullen beheren en minder zullen gaan lenen dan was voorzien. Inzover de overgeheveld bevoegdheden echter vrij rekbaar zijn, zal het moeilijk worden om te besparen en zullen de uitgaven veeleer de neiging vertonen om te gaan stijgen.

Le Conseil supérieur déclenchera alors l'alarme et l'autorité nationale devra intervenir pour limiter la capacité d'emprunt. Cela ne pourra entraîner que de nouveaux conflits communautaires.

Le danger sera alors grand de voir les Communautés et Régions économiser sur le personnel. Ces non-engagements ou ces mises au chômage auront des répercussions négatives sur la sécurité sociale qui demeure une compétence nationale. Des discussions verront alors à nouveau le jour à propos de la part de la sécurité sociale qui va vers chaque Région. D'aucuns plaideront alors à nouveau pour la communautarisation de cette sécurité sociale ce que le groupe de Mme Vogels ne saurait accepter, dans la mesure où il considère que cette matière constitue une véritable solidarité interpersonnelle.

Cette prévision risque de se confirmer puisque 40 % de la part qui sera attribuée à l'Etat central serviront à payer les charges de la dette publique. Il ne restera donc que 60 % de marge de manœuvre, dont une grande partie est justement constituée par la sécurité sociale, qui s'expose donc au pire. La tentation sera dès lors grande de régler ce problème dans un processus ultérieur de la réforme de l'Etat.

L'absence de crédits conditionnels

L'absence de toute perspective commune au sein de l'Etat belge est illustrée parfaitement par la façon dont on envisage la problématique de l'enseignement. On ne parvient même pas à déterminer le nombre d'étudiants dans chaque Communauté, ce qui illustre parfaitement cette méfiance réciproque toujours présente.

Mme Vogels relève également l'absence, dans cette loi de financement, de moyens financiers conditionnels qui, en Suisse et en Allemagne, représentent 1/5 des ressources des différents Etats membres. Ce moyen est utilisé par l'autorité centrale pour exercer une influence sur ces Etats membres, en fonction de normes et valeurs communes issues du consensus établi au fil des années entre ceux-ci. Cela est véritablement impossible en Belgique. Depuis 1970, on ne discute en effet plus de problèmes du fond mais bien des aspects communautaires de ces différents problèmes.

Ainsi, dans ce même domaine de l'enseignement, on veut savoir que ce que coûte un élève flamand ou un élève wallon, au lieu d'œuvrer pour que ce jeune puisse, en l'an 2000, s'intégrer dans la société dans laquelle il vit. Cette question n'a plus été posée depuis 20 ans.

On pouvait ainsi établir que l'enseignement idéal consiste notamment à ce qu'un enfant de l'enseignement primaire puisse suivre des cours à moins de 10 km de chez lui. Ce critère pourrait être introduit par

De Hoge Raad zal dan alarm slaan en de nationale overheid zal moeten tussenbeide komen om de leningscapaciteit te beperken. Zoiets kan alleen maar tot nieuwe communautaire conflicten leiden.

Het gevaar dat de Gemeenschappen en Gewesten op personeelskosten zullen besparen, is dan ook reëel. Het niet-recruteren of de gedwongen ontslagen zullen negatieve gevolgen hebben op de sociale zekerheid, die een nationale bevoegdheid blijft. Er zal dan opnieuw worden gediscussieerd over het gedeelte van de sociale zekerheid dat naar elk Gewest gaat. Sommigen zullen dan opnieuw voor de communautarisering van de sociale zekerheid pleiten, wat de fractie van Mevrouw Vogels onmogelijk kan aangaan, omdat zij van mening is dat die aangelegenheid een echt interpersoonlijke solidariteit onderstelt.

De voorspelling waarvan hierboven sprake is, zou wel eens kunnen uitkomen, aangezien 40 % van het gedeelte dat aan de centrale Staat zal worden toegewezen, zal dienen om de overheidsschuld te betalen. Er zal bijgevolg nog slechts 60 % manoeuvreerruimte overblijven, waarvan een groot gedeelte uitgerekend door de sociale zekerheid wordt ingenomen, die derhalve het slechtste mag verwachten. De verleiding zal dan ook groot zijn om die aangelegenheid pas in een latere fase van de staatshervorming te regelen.

Het ontbreken van voorwaardelijke kredieten

Het ontbreken van een gemeenschappelijk perspectief binnen de Belgische Staat wordt perfect geïllustreerd door de wijze waarop het onderwijsvraagstuk wordt benaderd. Men slaagt er zelfs niet in het aantal studerenden in elke Gemeenschap te bepalen, wat een prachtig voorbeeld is van het wederzijdse wantrouwen dat nog steeds leeft.

Mevrouw Vogels wijst er tevens op dat deze financieringswet niet voorziet in voorwaardelijke financiële middelen, die in Zwitserland en Duitsland een vijfde van de inkomsten van de verschillende deelstaten vertegenwoordigen. Dat middel wordt door de centrale overheid gehanteerd om op de deelstaten invloed uit te oefenen aan de hand van gemeenschappelijke normen en waarden die zijn voortgevloeid uit een door de jaren heen ontstane onderlinge consensus. Zoiets is vrijwel onmogelijk in België. Sinds 1970 worden de fundamentele problemen immers zelf niet meer besproken, maar praat men over het communautaire aspect van die verschillende problemen.

Nog op het vlak van het onderwijs wil men bijvoorbeeld weten wat een Vlaamse of een Waalse leerling kost, in plaats van er naar te streven dat die jongere zich in het jaar 2000 zonder problemen kan integreren in de maatschappij waarin hij leeft. Die vraag is al in 20 jaar niet meer opgeworpen.

Zo zou men kunnen zeggen dat ideaal onderwijs er met name in bestaat dat een kind in het lager onderwijs de kans krijgt om school te lopen op minder dan 10 kilometer van zijn woonplaats. Dat criterium zou

la distribution des crédits budgétaires. En fonction de cette norme, il se pourrait donc parfaitement que la Wallonie bénéficie davantage de ressources, dans la mesure où la population y est moins dense et que les distances à parcourir entre les entités y sont plus importantes. Ceci pourrait d'ailleurs parfaitement entrer dans le cadre de ces moyens financiers conditionnels. On a parfois l'impression qu'en communautarisant les problèmes, on les résoud, alors qu'on ne fait que les déplacer.

La régionalisation du Fonds des Communes et des Provinces en constitue un autre exemple. La solution proposée ne tient en effet compte que des seules contingences d'ordre communautaire. Avec ces crédits conditionnels, il serait possible de récompenser les efforts de décentralisation entrepris par ces Régions. Le professeur Delmartino a d'ailleurs fait observer que la réforme de l'Etat de 1980 s'est faite au détriment des communes.

Il se pourrait donc que les deux Communautés du pays se mettent d'accord pour une priorité à cette décentralisation.

M. Van Rompuy fait, à ce propos, observer que la Flandre dispose désormais des moyens financiers pour mener une telle politique.

Mme Vogels relève que cela s'avérera impossible puisque l'on ne distribue plus de moyens financiers qu'il n'y en a en réalité. Ces deux nouveaux « centralismes » n'auront pas envie de céder une partie de leurs compétences à ces pouvoirs. Il faudrait que le nouveau fédéralisme puisse être la garantie d'une plus grande décentralisation dont ces crédits conditionnels pourraient être l'expression parfaite.

M. Verhofstadt confirme que de tels crédits existent dans tous les Etats fédéraux.

En conclusion de son intervention, *Mme Vogels* réaffirme que la loi de financement ne répond pas aux critères nécessaires pour engager un véritable processus de fédéralisation et ce pour les trois raisons déjà décrites — son opacité, son absence de volonté de décentralisation et son manque d'implication du citoyen. On a également fourni de nouveaux arguments pour rallumer les querelles communautaires.

Le professeur Alen, dans son ouvrage, fait d'ailleurs observer que la réforme de l'Etat n'est pas terminée et qu'il est tout à fait probable qu'il faudra, dans dix ans, à nouveau réviser la Constitution.

Mme Vogels considère que, lors de prochaines années, les discussions ne concerneront pas la politique à mener mais les aspects communautaires de cette réforme, qui suscite d'ailleurs l'indifférence générale de la population. Cette population préférerait qu'on s'occupe davantage des véritables problèmes qui la préoccupent.

Mme Vogels voudrait plutôt voir cette fédéralisation engagée dans le cadre de l'Europe de 1992, ce que cette loi de financement ne préfigure nullement.

kunnen worden ingevoerd voor de verdeling van de begrotingskredieten. Op grond van die norm zou het perfect mogelijk zijn dat Wallonië meer inkomsten ontvangt, gelet op zijn geringere bevolkingsdichtheid en op de grotere afstand tussen de verschillende entiteiten. Dat alles zou overigens kunnen worden betaald met die voorwaardelijke financiële middelen. Men heeft soms de indruk dat men de problemen oplost door ze te communautariseren, terwijl men ze alleen maar verschuift.

De regionalisering van het Gemeente- en Provinciefonds is een ander voorbeeld daarvan. De voorgestelde oplossing houdt namelijk alleen maar rekening met communautaire eisen. Met die voorwaardelijke kredieten nu zou het mogelijk worden de inspanningen te belonen die de Gewesten zich hebben getroost om te decentraliseren. Professor Delmartino heeft overigens opgemerkt dat de Staatshervorming van 1980 tot stand is gekomen ten nadele van de gemeenten.

Het zou bijgevolg kunnen dat de twee Gemeenschappen het eens worden over de prioriteit die aan die decentralisering moet worden gegeven.

In dat verband merkt *de heer Van Rompuy* op dat Vlaanderen voortaan over de nodige financiële middelen beschikt om een dergelijk beleid te voeren.

Volgens *Mevrouw Vogels* zal dat onmogelijk zijn, aangezien men meer financiële middelen zal verdelan dan er in werkelijkheid zijn. Die twee nieuwe « centralismen » zullen geen zin hebben om meteen een stuk van hun bevoegdheden af te staan. Het nieuwe federalisme moet borg staan voor een grotere decentralisatie, waarvan die voorwaardelijke kredieten de perfecte uitdrukking kunnen zijn.

De heer Verhofstadt bevestigt dat dergelijke kredieten in vele federale staten bestaan.

Tot besluit van haar betoog wijst *Mevrouw Vogels* er andermaal op dat de financieringswet niet beantwoordt aan de voorwaarden om een echt federaliseringsproces op gang te brengen en wel om de drie reeds besproken redenen : de ondoorzichtigheid ervan, de eruit blijkende onwil om te decentraliseren en het gebrek aan inspraak van de burger. Men heeft tevens nieuwe argumenten aangedragen om de communautaire twisten opnieuw te doen oplaaien.

In zijn boek merkt Professor Alen op dat de staatshervorming niet is voltooid en dat de Grondwet meer dan waarschijnlijk binnen tien jaar opnieuw zal moeten worden herzien.

Volgens *Mevrouw Vogels* zullen de discussies in de komende jaren niet zozeer over het te voeren beleid gaan maar wel over de communautaire aspecten van de aan de gang zijnde hervorming, die trouwens stoot op een volstrekte onverschilligheid bij de bevolking, die wenst dat men zich veel meer gaat bezighouden met de echte problemen die haar raken.

Mevrouw Vogels zou willen dat de federalisering waarmee nu is gestart in het perspectief van het Europa van 1992 wordt geplaatst, een idee waarvan deze financieringswet helemaal geen voorafspiegeling is.

INTERVENTION DE M. DI RUPO

1. *La gestation du projet*

M. Di Rupo déclare que le projet de loi témoigne d'un fédéralisme intelligent et équilibré. Il s'insurge contre ceux qui prétendent que le projet a été improvisé. Il ne pense pas trahir la vérité en disant que tous les partis politiques du pays étudiaient la fédéralisation depuis longtemps et ce projet franchit le pas entamé le 8 août 1980.

Lors des négociations gouvernementales, les négociateurs ont d'ailleurs mis cinq mois à préparer ce projet; ils ont pris le temps de l'étude et de l'analyse. Ils en recueillent les fruits peut-être un peu plus tôt que d'aucuns le souhaiteraient.

L'intervenant précise en outre qu'au cours d'une brève période et sans précipitation, le Gouvernement a réalisé ce que d'autres voulaient réaliser depuis longtemps, à savoir la réforme fiscale.

Le Gouvernement a non seulement opéré une réforme institutionnelle fondamentale mais également une réforme fiscale importante.

Le projet de loi n'a donc pas été élaboré dans la précipitation, il franchit au contraire un pas institutionnel important dans un esprit d'équilibre, de cohérence et de solidarité.

2. *La responsabilité financière et la solidarité*

M. Di Rupo affirme que la responsabilité financière et la solidarité sont les deux axes fondamentaux du fédéralisme. Il s'oppose à ceux qui prétendent que les moyens transférés sont insuffisants et que la responsabilité financière n'est pas conférée.

L'intervenant critique les modèles mathématiques présentés par M. Verhofstadt. Il s'agit, selon lui, de projections linéaires qui ne tiennent aucun compte, d'une part, de la faculté des Régions et des Communautés à maîtriser les dépenses transférées et, d'autre part, de l'attitude de l'Etat central.

M. Simons rétorque que certaines Régions vont devoir maîtriser leurs dépenses plus que d'autres. Elles n'auront pas moins de moyens qu'aujourd'hui mais proportionnellement aux autres Régions, ces moyens vont être moindres.

M. Di Rupo se demande s'il est opportun de poursuivre le système de financement actuel, comme certains le souhaiteraient.

Il rappelle qu'en 1984, lors de la restructuration de la sidérurgie, un bonus a été accordé à la Flandre et celui-ci a servi à apurer ses dettes de trésorerie.

BETOOG VAN DE HEER DI RUPO

1. *De totstandkoming van het ontwerp*

De heer Di Rupo verklaart dat het wetsontwerp een verstandig en evenwichtig federalisme tot stand brengt. Hij verzet zich tegen degenen die beweren dat dit ontwerp een improvisatie is. Hij meent dat men moet toegeven dat alle politieke fracties van het land sinds lang de federalisering aan het bestuderen waren; het onderhavige ontwerp zet het op 8 augustus 1980 begonnen werk voort.

Bij het vormen van de regering hebben de onderhandelaars trouwens vijf maanden besteed aan de voorbereiding, de bestudering en de analyse van dit ontwerp. Thans plukken zij daarvan misschien de vruchten ietwat vroeger dan sommigen misschien hebben gewenst.

Spreker preciseert bovendien dat de Regering op korte tijd en zonder overhaasting erin geslaagd is te doen wat anderen sinds lang wilden, namelijk de belasting hervormen.

De Regering heeft niet alleen een fundamentele grondwettelijke hervorming tot stand gebracht, maar ook een belangrijke fiscale hervorming.

Het wetsontwerp werd dus niet overhaast opgesteld; het zet daarentegen op grondwettelijk gebied een belangrijke stap, die getuigt van evenwicht, samenhang en solidariteit.

2. *De financiële verantwoordelijkheid en de solidariteit*

De heer Di Rupo bevestigt dat de financiële verantwoordelijkheid en de solidariteit de twee krachtlijnen van elk federalisme zijn. Hij is het niet eens met sommigen die beweren dat de overgedragen middelen onvoldoende zijn en dat de financiële verantwoordelijkheid niet wordt toegewezen.

Hij brengt kritiek uit op de door de heer Verhofstadt voorgestelde mathematische modellen. Volgens hem gaat het hier om lineaire projecties, die helemaal geen rekening houden, noch met de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten de overgedragen uitgaven in de hand te houden, noch met de houding van de centrale Staat.

De heer Simons repliceert dat sommige Gewesten een grotere inspanning zullen moeten doen dan andere om hun uitgaven binnen de perken te houden. Die Gewesten zullen over niet minder middelen beschikken dan nu, maar in verhouding tot de andere Gewesten zullen die middelen wel lager liggen.

De heer Di Rupo vraagt zich af of het wenselijk is het systeem van de huidige financiering in stand te houden zoals sommigen dat wensen.

Hij herinnert eraan dat op het ogenblik van de herstructurering van de staalindustrie, in 1984 Vlaanderen een bonus heeft gekregen waarmee het zijn kasschulden heeft kunnen afbetalen.

Il se réfère également à la ventilation régionale des marchés publics en 1985 (voir Bulletin du Ministère des Finances, septembre 1987) qui indique clairement que la Wallonie a été défavorisée.

Il en conclut que l'on ne peut pas dire que la Wallonie ait tiré profit du système unitaire appliqué jusqu'à présent et il s'insurge contre les critiques selon lesquelles les moyens transférés actuellement à la Wallonie seraient insuffisants.

M. Simons réplique qu'à l'avenir la plupart des marchés publics resteront nationaux et que rien ne va changer à ce niveau.

2.a) *Le système de financement proposé*

M. Di Rupo souligne la grande qualité et la précision de l'exposé de M. Vandenbroucke. Celui-ci a clairement démontré que dans les trois niveaux concernés, à savoir l'ensemble du solde net à financer pour les Régions, les Communautés et l'Etat réunis d'une part, l'Etat seul après régionalisation, d'autre part; et enfin les Régions et Communautés seuls sans la participation financière de l'Etat l'effet boule de neige se résorbe. Les raisons en sont :

- la prise en compte de la dénatalité pour l'enseignement;
- la décision de bloquer les dépenses hors charge d'intérêt de la dette, aux montants indexés;

— la réforme structurelle durant une période de 10 ans, période qui dépasse de loin le point pivot 1992-1993 retenu par la Banque nationale pour assister au début de la résorption de l'effet boule de neige. Il a donc montré que le système de financement proposé ne porte pas préjudice à l'Etat central et accorde des moyens significatifs aux Régions et aux Communautés.

M. Di Rupo ajoute que compte tenu des composantes politiques et sociologiques de notre pays, un compromis a été trouvé qui satisfait à un certain nombre d'exigences et qui n'appauvrit pas les Régions en difficulté, et la Région wallonne en particulier.

2.b) *La solidarité*

La solidarité est pour M. Di Rupo un des paramètres fondamentaux de la régionalisation. Il en cite différents éléments.

— *La sécurité sociale*

M. Di Rupo souligne qu'il était nécessaire d'organiser et de financer la sécurité sociale au niveau de

Hij verwijst evenwel naar de regionale spreiding van de in 1985 gegunde overheidsopdrachten (zie het Bulletin van het Ministerie van Financiën, september 1987) waaruit duidelijk blijkt dat Wallonië benadeeld is.

Hij besluit dat men niet kan zeggen dat Wallonië voordeel heeft getrokken uit het unitaire systeem dat tot nu toe van toepassing was en hij verwerpt de kritiek van sommigen die beweren dat de thans aan Wallonië overgedragen geldmiddelen ontoereikend zouden zijn.

De heer Simons repliceert dat in de toekomst de meeste overheidsopdrachten nationaal zullen blijven en dat er op dat niveau niets zal veranderen.

2.a) *Het voorgestelde financieringsmechanisme*

De heer Di Rupo onderstreept de hoogstaande kwaliteit en de precisie van de uiteenzetting van de heer Vandenbroucke. Uit dat betoog is duidelijk gebleken dat op de drie betrokken niveaus — met name het totaal van het netto te financieren saldo voor de Gewesten, de Gemeenschappen en de Staat samen enerzijds, de Staat alleen na de regionalisering anderzijds, en ten slotte de Gewesten en de Gemeenschappen alleen zonder financiële bijdrage van de Staat — het sneeuwbaaleffect geleidelijk afneemt. De redenen daarvoor zijn :

- de gevolgen van het dalende geboortecijfer voor het onderwijs;
- de beslissing om de uitgaven, exclusief de rentelasten van de schuld, te beperken tot de geïndexeerde bedragen.

— de structurele hervorming die zich over 10 jaar uitdrukt, wat veel verder is dan het scharnierjaar 1992-1993 dat de Nationale Bank vooropstelt als het punt waarop het sneeuwbaaleffect begint te verdwijnen. Hij heeft bijgevolg aangetoond dat de voorgestelde financieringsregeling de centrale Staat niet benadeelt en aanzienlijke financiële middelen ter beschikking stelt van de Gemeenschappen en Gewesten.

De heer Di Rupo voegt er aan toe dat, rekening houdend met de politieke en sociologische elementen die een rol spelen in ons land, een compromis werd gevonden dat tegemoetkomt aan een aantal eisen en dat geen verarming meebrengt voor de in moeilijkheden verkerende Gewesten, speciaal dan voor Wallonië.

2.b) *De solidariteit*

Volgens de heer Di Rupo is de solidariteit een van de fundamentele parameters van de regionalisering. Hij haalt ter zake diverse elementen aan.

— *Sociale zekerheid*

De heer Di Rupo wijst erop dat het noodzakelijk was de sociale zekerheid te organiseren en financie-

l'Etat central et que le Gouvernement a pris ses responsabilités en la matière.

— *L'enseignement*

Par son calcul fondé sur la population scolaire de moins de 18 ans et la répartition basée sur les élèves, le financement de l'enseignement constitue un deuxième facteur de solidarité.

— *La réversibilité*

M. Di Rupo se réfère à l'article 45 du projet de loi. Il souligne que l'intervention de solidarité nationale attribuée à la Région wallonne augmentera en cas de diminution du produit de l'impôt des personnes physiques.

De même, si la Flandre ou Bruxelles devaient s'appauvrir, il y aurait un effet réversible.

L'intervenant se dit intimement convaincu que la Wallonie est capable de redresser sa situation et que dès lors le facteur de réversibilité est un élément fondamental.

— *La période de transition*

M; Di Rupo fait remarquer que la période de transition de 10 ans évite les ruptures immédiates et qu'il faut la considérer comme un facteur de solidarité.

— *Le maintien de la dette*

Pour M. Di Rupo, le maintien de la dette au niveau national démontre que l'Etat assume ses responsabilités. Il aurait été anormal d'augmenter, plus encore que ne le prévoit le système proposé, la contribution des Régions et des Communautés à la dette nationale. Personne ne pourrait, en effet, prétendre que la même politique aurait été menée par les Régions et les Communautés.

— *Adaptation des montants transférés au PNB*

Pour les années budgétaires 2000 et suivantes, les montants transférés aux Régions et Communautés, à l'exception de l'intervention de solidarité (article 45), sont basés sur les moyens octroyés pour l'année budgétaire précédente et sont adaptés en fonction du produit national brut (PNB) et non en fonction du produit régional brut (PRB).

ren op het niveau van de centrale Staat en dat de Regering ter zake haar verantwoordelijkheid heeft opgenomen.

— *Onderwijs*

De financiering van het onderwijs vormt, door de berekening ervan op grond van de schoolbevolking beneden 18 jar en door de verdeling ervan op grond van het aantal leerlingen, een tweede solidariteitsfactor.

— *De omkeerbaarheid*

M. Di Rupo verwijst naar artikel 45 van het wetsontwerp. Hij beklemtoont dat de aan het Waalse Gewest toegekende nationale solidariteitsbijdrage zal stijgen indien de opbrengst van de personenbelasting daalt.

Mochten Vlaanderen of Brussel verarmen, dan zou zich ook daar een omkeerbare terugslag voordoen.

Het lid is er stellig van overtuigd dat Wallonië in staat is er weer bovenop te komen en dat de reversibiliteitsfactor derhalve van fundamenteel belang is.

— *Overgangsperiode*

De heer Di Rupo merkt op dat de overgangsperiode van 10 jaar voorkomt dat er onmiddellijk een breuk ontstaat en dat men die periode als een solidariteitsfactor dient te beschouwen.

— *De handhaving van de schuld*

Volgens de heer Di Rupo toont de handhaving van de schuld op nationaal vlak aan dat de Staat zijn verantwoordelijkheid opneemt. Het ware niet normaal geweest als men de bijdrage van Gewesten en Gemeenschappen in de Rijksschuld nog meer zou hebben verhoogd dan daarin bij de voorgestelde regeling voorzien wordt. Niemand zou immers kunnen beweren dat de Gewesten en Gemeenschappen hetzelfde beleid zouden hebben gevoerd.

— *Aanpassing van de naar het BNP overgedragen bedragen*

Voor de begrotingsjaren 2000 en volgende steunen de aan de Gewesten en Gemeenschappen overgedragen bedragen, met uitzondering van de nationale solidariteitsbijdrage (artikel 45), op de middelen die voor het vorige begrotingsjaar toegekend zijn en zij worden aangepast aan de schommelingen van het bruto nationaal produkt (BNP) en niet aan die van het bruto gewestelijk produkt (BGP).

— Facteurs supplémentaires

M. Di Rupo ajoute encore deux facteurs de solidarité : le droit de tirage des chômeurs mis au travail (CMT) et le financement des étudiants étrangers.

Il insiste sur le fait que la durée de ces éléments de solidarité est déterminée et que certains s'accompagnent d'un facteur de réversibilité.

Dans ces conditions, M. Di Rupo déclare que le projet de loi a le mérite d'être acceptable par tous.

3. Les finances publiques de l'Etat central

M. Di Rupo déclare que d'une manière générale le Nord et le Sud du pays s'affrontent sur tous les sujets. Il a le sentiment que la classe politique, tant en Flandre qu'en Wallonie, n'est pas satisfaite du compromis qu'elle obtient. Il existe une sorte de frustration générale de tous les hommes politiques et cela déteint sur la gestion de l'Etat en général. Il n'est évidemment pas possible de satisfaire complètement les deux Communautés. Mais il est indispensable de trouver un mécanisme satisfaisant.

En ce qui concerne les finances publiques et plus particulièrement le solde net à financer, l'inquiétude générale est causée par l'effet boule de neige. Cet effet boule de neige n'est pas seulement influencé par des facteurs nationaux mais également par un certain nombre de facteurs relevant du contexte international. En ce qui concerne, par exemple, les taux d'intérêt, la Belgique dépend de la conjoncture internationale. M. Di Rupo avance la thèse selon laquelle une politique monétaire européenne pourrait réduire les taux d'intérêts en Europe et donc en Belgique.

En matière de croissance économique, l'ouverture des marchés européens en 1993 pourrait créer un nouvel élan qui influencerait favorablement le contexte économique belge, ce qui favoriserait la résorption de la dette.

M. Di Rupo rappelle la thèse de la Banque Nationale qui soutient que si les dépenses croissent, hors charge d'intérêt, par le biais de l'indexation, l'effet boule de neige sera rompu vers 1992-1993. Il affirme que le système fédéraliste tel que proposé ne va pas à l'encontre de cet arrêt de l'effet boule de neige.

Il estime qu'il n'est pas correct d'alarmer la population en prétendant que la fédéralisation est néfaste pour les finances publiques.

4. L'endettement de la Région wallonne

Dans le but de modérer certaines propos alarmistes et de prouver que le projet de loi est un projet équilibré qui contribue à la pacification communautaire, M. Di Rupo fait référence à l'étude du Bureau du Plan et aux deux hypothèses qu'elle retient. Il les

— Bijkomende factoren

De heer Di Rupo voegt daar nog twee andere solidariteitsfactoren aan toe : het trekkingsrecht van de tewerkgestelde werklozen en de financiering van de vreemde studenten.

Hij beklemtoont dat die factoren een bepaalde duur hebben en dat sommige ervan met een reversibiliteitsfactor gepaard gaan.

Bijgevolg verklaart de heer Di Rupo dat het wetsontwerp de verdiensten heeft voor iedereen aanvaardbaar te zijn.

3. De overheidsfinanciën van de centrale Staat

De heer Di Rupo verklaart dat Noord en Zuid over het algemeen op alle gebieden met elkaar in botsing komen. Naar zijn gevoel is het politieke milieu, zowel in Wallonië als in Vlaanderen, niet tevreden met het bereikte vergelijk. Er heerst een soort algemene frustratie bij alle politici en dat laat sporen na op het beheer van de Staat in het algemeen. Het is uiteraard niet mogelijk de beide Gemeenschappen volledige voldoening te geven, maar het is onontbeerlijk een bevredigend mechanisme te vinden.

In verband met de overheidsfinanciën en meer bepaald met het netto te financieren saldo wordt de algemene onrust veroorzaakt door het sneeuwbal-effect ervan. Dat sneeuwbal-effect wordt niet alleen door nationale factoren beïnvloed, doch ook door een aantal factoren die te maken hebben met de internationale context. Op het gebied van de rentetarieven bijvoorbeeld hangt België af van de internationale conjunctuur. De heer Di Rupo poneert de stelling dat een Europees muntbeleid de rentetarieven in Europa en bijgevolg ook in België zou kunnen doen dalen.

Inzake economische groei zou de openstelling van de Europese markten in 1993 een nieuw elan kunnen geven dat de Belgische economie gunstig beïnvloedt, waardoor de schuld mede kan worden teruggedrongen.

De heer Di Rupo herinnert aan het axioma van de Nationale Bank, die staande houdt dat indien de uitgaven, de rentelast buiten beschouwing gelaten, wegens het indexeringsverschijnsel stijgen, het sneeuwbal-effect tegen 1992-1993 gestuit zal worden.

Hij bevestigt dat het voorgestelde federalistisch systeem niet tegen dat stilleggen van het sneeuwbal-effect indruist. Zijns inziens mag men de bevolking niet bang maken met de bewering dat de federalisering noodlottig is voor de overheidsfinanciën.

4. De schuldenlast van het Waalse Gewest

Om bepaalde verontrustende uitlatingen te temperen en te bewijzen dat het wetsontwerp een evenwichtig ontwerp is, dat ertoe bijdraagt de gemoederen, op communautair vlak, te bedaren, verwijst de heer Di Rupo naar de studie van het Planbureau en

rappelle : soit on mène une politique régionale qui est une copie conforme pure et simple de la politique passée au niveau national (hypothèse Cassandra), soit on opte pour une politique menée par la Région elle-même en tenant compte de ses spécificités.

Cette deuxième hypothèse renferme deux possibilités : soit on investit dans le futur par une croissance maximale sans dette (hypothèse Harpagon), soit on répartit la croissance entre le présent et le futur en acceptant une dette raisonnable (hypothèse Salomon).

L'intervenant cite alors les conclusions du Bureau du Plan : « Si l'on considère la dette régionale comme un indicateur important, cela signifie que mener une politique au niveau de la Région similaire à celle qui aurait été suivie au niveau national (Cassandra) entraîne une accumulation de dettes qui hypothèque à moyen et long terme les possibilités de développement ».

M. Gol fait observer que cela signifie faire les mêmes dépenses qu'avant, en d'autres termes, les dépenses qui avaient été programmées ne pourront plus être faites.

M. Di Rupo accepte cette explication. Il poursuit sa lecture : « Par contre, éviter à tout prix toute dette (Harpagon) risque d'entraîner un effet déflationniste non négligeable étant donné le niveau peu élevé des engagements de départ (inférieurs de près de 20 % à Cassandra) ». En revanche, « la solution moyenne (Salomon) permet après 15 ans de retrouver les niveaux comparables à ceux de Cassandra, mais en ayant à gérer une dette raisonnable qui est passée par un sommet en fin de période transitoire ».

Cela signifie que si la Région wallonne gère de manière raisonnable les moyens qui lui sont attribués, elle aura donc une dette raisonnable après un laps de temps acceptable.

5. Les emprunts et le franc

Certains critiquent les mécanismes de concertation et de contrôle.

M. Di Rupo précise que s'il est vrai qu'en matière d'emprunts, le projet de loi met les Régions et les Communautés dans un certain carcan, il ne prévoit cependant pas de sanctions.

Le projet préserve l'autonomie financière et prévoit les mécanismes nécessaires en cas de dérapage afin de préserver l'union monétaire.

L'intervenant estime que le franc belge n'est pas menacé en ce sens que l'article 46 du projet prévoit la

naar de twee onderstellingen die daar gehanteerd worden. Hij brengt ze in herinnering : ofwel voert men een gewestelijk beleid dat de loutere afspiegeling van het vorige op nationaal vlak gevoerde beleid is (Cassandra-hypothese), ofwel kiest men voor een beleid dat door het Gewest zelf gevoerd wordt en rekening houdt met de eigen kenmerken van dat Gewest.

Die tweede hypothese bevat twee mogelijkheden : ofwel investeert men in de toekomst door op een maximale groei zonder schuld te mikken (Harpagon-hypothese), ofwel verdeelt men de groei tussen heden en toekomst en aanvaardt men een redelijke schuld (Salomon-hypothese).

Het lid citeert vervolgens de conclusies van het Planbureau : « Als men de gewestelijke schuld als een belangrijk gegeven beschouwt, betekent zulks dat, wanneer op het vlak van het Gewest een beleid wordt gevoerd dat gelijkenis vertoont met het beleid dat men op landelijk vlak zou hebben gevoerd (Cassandra), een en ander zou leiden tot een opeenstapeling van schulden die de ontwikkelingsmogelijkheden op korte en lange termijn bezwaart ».

De heer Gol merkt op dat een dergelijk beleid betekent dat dezelfde uitgaven als vroeger worden gedaan, met andere woorden dat de uitgaven die geprogrammeerd worden, niet meer mogelijk zullen zijn.

De heer Di Rupo aanvaardt die uitleg en leest verder : « Wil men daarentegen te allen prijze de geringste schuldenlast vermijden (Harpagon), dan zou wegens het vrij lage peil van de aanvankelijke verbintenissen (die bijna 20 % lager zijn dan bij Cassandra) wel eens een aanzienlijk deflatorisch effect kunnen ontstaan ». « De tussenoplossing (Salomon) daarentegen maakt het mogelijk om na 15 jaar terug te vallen op een peil dat de vergelijking doorstaat met dat van Cassandra; men zit dan wel opgescheept met het beheer van een redelijke schuld die tegen het einde van de overgangperiode een piek bereikt heeft. »

Dit betekent dat, indien het Waalse Gewest de toegekende middelen op een redelijke wijze beheert, het na verloop van een aanvaardbare termijn een redelijke schuld zal hebben.

5. De leningen en de frank

Sommigen brengen kritiek uit op de overleg- en controlemechanismen.

De heer Di Rupo merkt op dat, ofschoon het waar is dat het wetsontwerp de Gewesten en Gemeenschappen voor het aangaan van leningen een beetje in een keurslijf wringt, het toch niet voorziet in sancties.

Het ontwerp vrijwaart de financiële autonomie en voorziet in de mechanismen die nodig zijn als er iets misloopt, want de monetaire unie moet worden gevrijwaard.

Het lid meent dat de Belgische frank niet bedreigd is, aangezien artikel 46 van het ontwerp programma-

programmation, la concertation et le contrôle. Il faut reconnaître que la monnaie nationale des pays fédéraux se porte très bien et qu'en général, les finances publiques sont mieux gérées que dans les pays centralisés.

6. La fiscalité

M. Di Rupo s'insurge contre le terme « fiscalité à deux vitesses ».

Il déclare qu'en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, le projet de loi ne prévoit rien de plus que ce qui était prévu dans la loi du 9 août 1980.

En effet, l'article 12 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur Belge* du 18 août 1980) autorise les conseils à percevoir, à partir du 1^{er} janvier 1982 des centimes additionnels aux impôts et perceptions visés à l'article 10 ainsi qu'à accorder des remises sur ceux-ci pour autant que ces remises portent sur des ristournes, sur la base de la localisation de ces impôts et perceptions. M. Di Rupo en cite la liste : la redevance radio et télévision, la taxe de circulation, la taxe sur les jeux et paris mutuels, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, le précompte immobilier, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, les droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles et impôt des personnes physiques.

Au contraire de cet article 12 de la loi du 9 août 1980, l'article 8 du présent projet n'autorise plus des centimes additionnels que sur les droits d'enregistrement et sur l'impôt des personnes physiques. De plus, les Régions ne sont pas autorisées à percevoir ces centimes additionnels avant le 1^{er} janvier 1994 et la perception requiert en outre une concertation Gouvernement/Exécutifs.

S'adressant plus particulièrement au Gouvernement, M. Di Rupo rappelle que l'article 6, § 2, 6^e alinéa du projet de loi instaure un mécanisme en vue de préserver l'union économique et monétaire.

Il pense que ce mécanisme ne devrait pas seulement fonctionner en cas de constatation de transfert d'activités, étant donné qu'au moment de la constatation il est souvent déjà trop tard et que le transfert d'activités est irréversible.

Il en va de même pour l'article 7, § 2 qui prévoit que : « pour l'année budgétaire 1990 et chacune des années budgétaires suivantes, la partie attribuée, exprimée en pourcentage du produit total, est au moins égale au pourcentage qui a été attribué durant l'année précédente. Ce pourcentage peut être augmenté par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres en concertation avec les Exécutifs concernés ».

M. Di Rupo fait remarquer que la concertation Gouvernement/Exécutifs est une concertation multilatérale avec tous les Exécutifs simultanément et non bilatérale (l'Etat et un seul Exécutif).

tie, overleg en controle in uitzicht stelt. Men moet toegeven dat de nationale munt van de federale landen het zeer goed doet en dat de overheidsfinanciën daar doorgaans beter beheerd worden dan in de centraliseerde landen.

6. Het belastingstelsel

De heer Di Rupo verzet zich tegen de uitdrukking « belastingstelsel met twee snelheden ».

Hij verklaart dat het wetsontwerp op het vlak van de personenbelasting in niets meer voorziet dan hetgeen in de wet van 9 augustus 1980 staat.

Artikel 12 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 1980) machtigt immers de Raden om, vanaf 1 januari 1982, op de in artikel 10 genoemde belastingen en heffingen, opcentiemen te heffen en om kortingen toe te kennen voor zover die betrekking hebben op *ristorno's*, op basis van de lokalisatie van die belastingen en heffingen. De heer Di Rupo somt er de lijst van op : het kijk- en luistergeld, de verkeersbelasting, de belasting op de spelen en wedenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de onroerende voorheffing, de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, het registratierecht op de overdrachten van onroerende goederen en de personenbelasting.

In tegenstelling met dit artikel 12 van de wet van 9 augustus 1980 staat artikel 8 van het huidige ontwerp alleen nog maar het heffen van opcentiemen op de registratierechten en op de personenbelasting toe. Bovendien mogen de Gewesten vóór 1 januari 1994 geen opcentiemen heffen en vergt die heffing bovendien overleg tussen de Regering en de Executieven.

Meer bepaald aan het adres van de Regering herinnert de heer Di Rupo eraan dat artikel 6, § 2, zesde lid van het wetsontwerp, een mechanisme ter vrijwaring van de economische en monetaire unie invoert.

Hij denkt dat dit mechanisme niet alleen zou moeten werken wanneer een overheveling van activiteiten geconstateerd wordt, want op het ogenblik van die constatering is het vaak reeds te laat en die verplaatsing is onomkeerbaar.

Dat geldt ook voor artikel 7, § 2, waarin bepaald wordt dat « voor het begrotingsjaar 1990 en ieder van de daaropvolgende begrotingsjaren het toegewezen gedeelte, uitgedrukt als percentage van de totale opbrengst, ten minste gelijk is aan het percentage dat in het voorgaande jaar werd toegewezen. Dit percentage kan bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden verhoogd, in overleg met de betrokken Executieven ».

De heer Di Rupo merkt op dat het overleg tussen de Regering en de Executieven een multilateraal overleg met alle Executieven tegelijk en geen bilateraal overleg is (de Staat en een enkele Executieve).

7. L'enseignement

M. Di Rupo déclare qu'il n'est pas possible de tenir deux langages. On ne peut pas dire, d'une part, qu'il faudrait transférer des masses importantes pour continuer à garantir à l'enseignement les mêmes moyens financiers qu'actuellement et, d'autre part, que l'Etat contribue trop au financement des Communautés et que cela va aggraver la situation des finances publiques.

M. Di Rupo s'insurge contre certaines déclarations selon lesquelles la communautarisation va faire perdre 20 000 emplois dans l'enseignement. Il trouve ces chiffres farfelus. L'avantage du nouveau système de financement réside dans le fait que les moyens globaux de l'enseignement et leur répartition communautaire sont stabilisés et protégés dans le temps.

8. Questions particulières

M. Di Rupo souhaiterait connaître la position du Gouvernement en ce qui concerne le Fonds 208 et en particulier les masses irrécouvrables. Il s'inquiète également de la problématique de la politique scientifique et de l'agriculture régionalisée, plus particulièrement les 20 % à l'Irsia.

9. Conclusions

M. Di Rupo se dit convaincu que le projet de loi franchit un pas important vers le fédéralisme souhaité par de très nombreuses formations politiques du pays. Il s'agit d'un projet constructif et pacificateur. Il est équilibré étant donné que les moyens transférés tiennent compte de la capacité des Régions et de leurs difficultés structurelles. Le système de financement proposé est progressif grâce à l'introduction de mécanismes de corrections dégressives; le système est cohérent car il allie l'indispensable rigueur budgétaire dans le régime définitif et permet d'amener les moyens suffisants aux Régions et aux Communautés.

Le système de financement est adapté à la sauvegarde de l'unité monétaire grâce au processus de concertation et de contrôle, notamment pour les emprunts.

Il est, de plus, inspiré d'un large souci de solidarité par le biais de la cotisation de solidarité nationale.

M. Di Rupo termine son intervention en citant Jean Jaurès : « Il faut aller à l'idéal en passant par le réel ».

*
* *

7. Onderwijs

De heer Di Rupo verklaart dat men geen twee verschillende dingen mag komen vertellen. Men kome enerzijds niet zeggen dat aanzienlijke kredieten moeten worden overgedragen om aan het onderwijs dezelfde financiële middelen als thans te kunnen bieden en anderzijds dat de Staat teveel geld in de financiering van de Gemeenschappen steekt en dat zulks de toestand van de overheidsfinanciën zal verergeren.

De heer Di Rupo is niet te spreken over de beweringen van sommigen als zou de communautarisering het verlies van 20 000 banen in het onderwijs veroorzaken. Hij vindt die cijfers potsierlijk. Het voordeel van de nieuwe financieringsregeling zit hem hierin, dat de globale onderwijskredieten en de verdeling ervan onder de Gemeenschappen, gestabiliseerd en in de toekomst beschermd worden.

8. Bijzondere vragen

De heer Di Rupo informeert naar het standpunt van de Regering ten opzichte van het Fonds 208 en meer bepaald van de niet-recupereerbare kredieten. Voorts maakt hij zich ongerust over de vraagstukken in verband met het wetenschapsbeleid en de ge-regionaliseerde landbouw en denkt daarbij meer bepaald aan de aan het IWONDL toegekende 20 %.

9. Conclusies

De heer Di Rupo is ervan overtuigd dat het wetsontwerp een belangrijke stap betekent naar het federalisme dat door zeer talrijke politieke formaties in het land gewenst wordt. Het gaat hier om een constructief ontwerp dat de gemoederen moet bedaren. Het is evenwichtig, aangezien de overgedragen middelen rekening houden met de bekwaamheid van de Gewesten en met hun structurele moeilijkheden. Het voorgestelde financieringssysteem is progressief dank zij de invoering van degressieve correctiemechanismen; het systeem is samenhangend, aangezien het in de definitieve regeling streng de hand wil houden aan de noodzakelijke budgettaire tucht en de mogelijkheid biedt toereikende middelen aan Gewesten en Gemeenschappen toe te kennen.

Het financieringssysteem is dank zij overleg en controle aangepast aan de vrijwaring van de mone-taire eenheid, met name op het stuk van de leningen.

Bovendien huldigt het een ruim opgevat solidariteitsbeginsel dat in de nationale solidariteitsbijdrage gestalte krijgt.

De heer Di Rupo eindigt zijn betoog met een citaat van Jean Jaurès : « Il faut aller à l'idéal en passant par le réel ».

*
* *

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles souhaite faire deux remarques sur la liste des éléments de solidarité présentés par M. Di Rupo.

1) Il estime qu'il n'est pas opportun d'inscrire la sécurité sociale comme élément de solidarité dans le cadre du débat sur le fédéralisme.

Cela revient à demander un débat sur sa fédéralisation. La sécurité sociale est une solidarité interpersonnelle qui n'a rien à voir avec une solidarité inter-régionale.

2) Le fait que les moyens de la phase définitive croissent au même rythme que le PNB n'est pas non plus à inscrire dans la liste des éléments de solidarité. En effet, la différenciation de la croissance du PNB se retrouve dans la répartition de l'impôt des personnes physiques.

M. Di Rupo confirme qu'il a cité la sécurité sociale à titre d'exemple des éléments restés nationaux.

M. Gol fait observer que *M. Di Rupo*, pressé de trouver des mérites au projet de loi, a ajouté aux arguments de solidarité ceux qui sont habituellement invoqués par l'aile la plus extrême du mouvement flamand.

INTERVENTION DE M. DENYS

M. Denys reconnaît que l'initiative du Gouvernement de poursuivre la fédéralisation des structures de l'Etat n'est pas dénuée de mérites. Cette remarque vaut également pour les propositions de loi jointes, telles que celle de *M. Galle* (Doc. n° 97/1), qui a été retirée entre-temps.

L'intervenant reprendra d'ailleurs cette proposition et demandera qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour.

La réforme en chantier et le projet de loi à l'examen appellent cependant aussi de nombreuses critiques.

Le membre déplore tout d'abord le mystère qui a entouré la naissance de l'accord sur le financement, qui n'a été révélé au Parlement et à la population que par bribes, le plus souvent grâce à des indiscretions de la presse.

Il regrette également que les Exécutifs des Régions et des Communautés, qui sont directement concernés, n'aient pas du tout été consultés. Cette attitude est non seulement inacceptable en termes de loyauté fédérale, mais aussi totalement contraire au renforcement de la participation des citoyens et de la publicité de l'administration qui figure au programme de tous les partis politiques.

Enfin, le membre critique vivement l'improvisation et la précipitation qui caractérisent cette réforme.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en van Institutionele Hervormingen maakt twee opmerkingen op de door de heer *Di Rupo* voorgestelde lijst van zaken waarvoor de solidariteit geldt.

1) Hij acht het niet aangewezen om in het kader van het debat over het federalisme de sociale zekerheid als een solidariteitsfactor op te nemen.

Dat zou erop neerkomen dat men een debat over de federalisering ervan wenst. De sociale zekerheid is een solidariteit tussen personen en heeft geen uitstaans met de intergewestelijke solidariteit.

2) Het feit dat de middelen van de definitieve fase tegen hetzelfde tempo als het BNP aangroeien, moet al evenmin op de lijst van de solidariteitsfactoren worden genoteerd. De uiteenlopende groei van het BNP is immers in de verdeling van de personenbelasting terug te vinden.

De heer Di Rupo bevestigt dat hij de sociale zekerheid aangehaald heeft als voorbeeld van de elementen die nationaal gebleven zijn.

De heer Gol wijst erop dat de heer *Di Rupo*, die in alle haast op zoek gaat naar verdienstelijke zaken in het wetsontwerp, aan de solidariteitsargumenten elementen toegevoegd heeft die gewoonlijk door de meest extreme vleugel van de Vlaamse beweging aangevoerd worden.

BETOOG VAN DE HEER DENYS

Voorafgaandelijk erkent *de heer Denys* dat er aan de Regering een zekere verdienste toekomt voor het initiatief dat zij heeft genomen tot verdere federalisering van de staatsstructuren. Hetzelfde kan overigens gezegd worden van de bijgevoegde wetsvoorstellen, zoals dat van de heer *Galle* (Stuk nr. 97/1), ook al werd het inmiddels ingetrokken.

Spreker zal voormeld wetsvoorstel overigens overnemen en op de agenda laten plaatsnemen.

De schaduwzijden van de huidige staatshervorming en onderhavig wetsontwerp, zijn echter veelvuldig.

Vooreerst stoort het lid zich aan de sfeer van geheimzinnigheid waarin het financieringsakkoord tot stand kwam en slechts bij mondjesmaat, vaak via lekken in de pers, meegedeeld werd aan het Parlement en de publieke opinie.

Hij betreurt evenzeer dat de Executieven van de Gewesten en Gemeenschappen, als rechtstreeks betrokken partijen, geenszins geraadpleegd werden. Dit gebrek aan inspraak is niet alleen onaanvaardbaar in termen van federale loyauté, maar is ook volledig tegenstrijdig met de pleidooien voor ruimere inspraak en openbaarheid van bestuur, die in alle partijprogramma's aangetroffen worden.

Ten slotte oefent het lid ook scherpe kritiek uit op het geïmproviseerd en overhaast karakter van deze hervorming.

Alors qu'en République fédérale d'Allemagne, le système de financement des entités fédérées est l'aboutissement de cinq années de travaux, le projet de loi à l'examen devra être adopté par le Parlement à un rythme accéléré et ne pourra dès lors être soumis à un véritable débat sur le fond. L'opposition a même été contrainte de mener une bataille de procédure afin d'obtenir un délai suffisant pour examiner les données de base, qui ne lui ont été communiquées que fort tard. De plus, cette réforme précipitée procède exclusivement de préoccupations politiciennes, qui ont présidé à la formation du nouveau Gouvernement.

C'est ainsi que le fait qu'un parti flamand associé aux négociations ait exigé de faire partie de l'Exécutif flamand a entraîné un accroissement du nombre de membres de l'Exécutif ainsi que leur composition à la proportionnelle. L'examen séparé du projet de transfert des compétences (la loi du 8 août 1988 modifiant la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et du projet de loi à l'examen s'inscrit également dans le cadre du même compromis politique global.

L'intervenant proteste dès lors contre la méthode de travail imposée et se rallie à la proposition d'autres membres de l'opposition tendant à créer une commission parlementaire au sein de laquelle l'ensemble de la réforme de l'Etat pourrait être examinée et élaborée avec le sérieux qui s'impose, par-delà les clivages politiques.

Enfin, l'intervenant commente tous les mécanismes de solidarité (même les mécanismes déguisés) prévus par le projet de loi de financement. Il ne nie pas l'importance que revêt la solidarité nationale pour le bon fonctionnement d'un système fédéral et le maintien de l'union économique et de l'unité monétaire, mais tient à examiner objectivement si les mécanismes de solidarité structurels qui sont prévus par le projet ne sont pas inéquitables et ne requièrent pas une contribution disproportionnée de la Flandre. Cette analyse doit tenir compte de toute la spécificité du contexte belge, à savoir qu'il y a seulement deux entités fédérées et que chacun des parlementaires nationaux n'a en fait des responsabilités politiques et électORALES qu'à l'échelon régional.

L'intervenant examine ensuite le flux des transferts d'un triple point de vue :

— Quelle solidarité y a-t-il entre les Régions en ce qui concerne les compétences qui continuent de relever du législateur national?

— Quelle capacité de dépense la Flandre acquiert-elle par suite de cette réforme de l'Etat, en comparaison de la situation sans réforme de l'Etat?

— Quelle capacité de dépense la Flandre acquiert-elle par suite de cette réforme de l'Etat, en comparaison de la capacité d'investissement qui résulterait de l'application du principe du « juste retour »?

Waar men in de Bondsrepubliek Duitsland vijf jaar de tijd nam om de federale financiering op punt te stellen, wordt onderhavig wetsontwerp op een zeer korte termijn door het Parlement gejaagd, zonder wezenlijk debat ten gronde. De oppositie heeft zich zelfs genoodzaakt gezien om een procedureslag te voeren om de nodige tijd te winnen voor de analyse van de laattijdig ter beschikking gestelde basisgegevens. Bovendien wordt deze overhaaste staatshervorming uitsluitend ingegeven door louter partijpolitieke problemen, die aan de vorming van de nieuwe Regering voorafgingen.

Zo leidde de eis van een Vlaamse onderhandelingspartij om deel uit te maken van de Vlaamse Executieve, tot de uitbreiding van het aantal leden van de Executieve en de proportionele samenstelling ervan. Ook de gescheiden behandeling van het bevoegdheidsontwerp (de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen) en onderhavig wetsontwerp, kadert in hetzelfde globale, politieke compromis.

Spreker betreurt dan ook ten stelligste de opgedrongen werkmethode en sluit zich aan bij het voorstel van andere oppositieleden tot oprichting van een parlementaire commissie, waarin de gehele staatshervorming op een degelijke wijze kan besproken en uitgewerkt worden, over alle partijgrenzen heen.

Ten gronde wenst spreker alle (ook verdoken) solidariteitsmechanismen, vervat in het financieringsontwerp toe te lichten. Het lid ontkent het belang niet van een nationale solidariteit voor de goede werking van een federaal systeem en het behoud van de economische en monetaire unie, maar wil objectief nagaan of de structureel ingebouwde solidariteitsmechanismen niet onbillijk zijn en een onevenredige bijdrage eisen vanwege Vlaanderen. Deze analyse moet ten volle rekening houden met het specifiek Belgische kader, waarbij er slechts twee deelgebieden bestaan en waarbij elk nationaal parlementslid in feite enkel op regionaal vlak politieke en electORALE verantwoordelijkheid heeft.

Spreker onderzoekt vervolgens de transfertenstroom vanuit een drievoudig perspectief :

— Welke solidariteit bestaat er tussen de Gewesten betreffende bevoegdheden die tot de nationale wetgever blijven behoren?

— Welke bestedingscapaciteit verwerft Vlaanderen met deze staatshervorming in vergelijking tot een situatie zonder staatshervorming?

— Welke bestedingscapaciteit verwerft Vlaanderen met deze staatshervorming in vergelijking tot de bestedingscapaciteit die zou bestaan ingevolge toepassing van het beginsel van « le juste retour »?

1. La solidarité en ce qui concerne les matières nationales

Il ressort d'une étude récente des professeurs P. Van Rompuy et V. Bilsen (« Tien jaar financiële stroom tussen de Gewesten in België », Leuvense Economische Standpunten, KUL, juillet 1988) que la Flandre contribue largement au financement de la sécurité sociale et de la dette publique.

Si la sécurité sociale constitue la concrétisation par excellence de la solidarité interpersonnelle, la répartition des charges d'intérêts de la dette publique constitue la principale source de solidarité inter-régionale. Les critères en fonction desquels se calcule la contribution de solidarité de la Flandre reposent sur le principe du profit (suivant la localisation des revenus découlant des dépenses publiques ou, pour ce qui est des dépenses d'investissement localisables, suivant la Région où l'infrastructure a été établie) et sur le principe d'imputation (suivant la part de chaque Région dans les déficits cumulés du passé).

Le tableau figurant ci-dessous montre clairement que la part de la sécurité sociale dans la solidarité totale de la Flandre diminue progressivement vers la fin des années septante et représente environ un tiers du total (34 %) en 1985. La solidarité qui est supportée par les Régions par suite de l'imputation des charges d'intérêts prend une importance prédominante dans les années quatre-vingt (55,2 %). En ce qui concerne la solidarité résiduelle, la part de la solidarité en matière de dotations augmente progressivement, mais reste assez modeste (3,3 % en 1985) par rapport à l'ensemble de la contribution de solidarité.

Composantes de la solidarité de la Flandre (en milliards de F)

	Sécurité sociale — Sociale zekerheid	%	Intérêts — Intresten	%	Reste — Rest	Dotations — Dotaties	%	Total — Totaal
1975	27,8	97,2	—	—	0,8	—	2,8	28,6
1976	27,1	62,0	3,9	8,9	12,7	—	29,1	43,7
1977	31,9	61,3	9,6	18,5	10,5	—	20,5	52,0
1978	26,6	43,2	15,4	25,0	19,5	—	31,8	61,5
1979	22,1	26,9	23,5	28,5	36,7	—	44,6	82,3
1980	21,9	21,0	37,0	35,4	45,6	—	43,6	104,5
1981	31,0	25,5	56,3	46,2	30,2	4,3	28,3	121,8
1982	44,2	30,7	75,9	52,8	18,8	4,9	16,5	143,8
1983	61,2	32,9	91,9	49,4	25,8	7,2	17,7	186,1
1984	84,2	38,7	114,4	52,5	11,0	8,1	8,8	217,7
1985	88,0	34,0	142,8	55,2	19,5	8,5	10,8	258,8

Source : P. Van Rompuy (op. cit.)

1. De solidariteit inzake nationale materies

Uit een recente studie van Prof. P. Van Rompuy en V. Bilsen (« Tien jaar financiële stroom tussen de Gewesten in België », Leuvense Economische Standpunten, KUL, juli 1988) blijkt dat Vlaanderen een aanzienlijke solidaire bijdrage levert in de financiering van de sociale zekerheid en de schuldvorming.

De interpersonele solidariteit wordt bij uitstek gerealiseerd door de sociale zekerheid terwijl de verdeling van de intrestlasten van de overheidsschuld de belangrijkste bron van intergewestelijke solidariteit vormt. De berekeningscriteria voor het vaststellen van de solidaire bijdragen van Vlaanderen berusten op het profijtbeginsel (volgens de lokalisatie van de inkomens die uit de overheidsuitgaven voortvloeien of voor wat de lokaliseerbare investeringsuitgaven betreft, volgens het Gewest waar de infrastructuur werd gerealiseerd) en op het toerekeningsprincipe (volgens het aandeel dat elk Gewest vertoont in de cumulatieve tekorten uit het verleden).

Uit onderstaande tabel kan duidelijk afgeleid worden dat het aandeel van de sociale zekerheid in de totale solidariteit van Vlaanderen naar het einde van de jaren zeventig geleidelijk afneemt en in 1985 ongeveer één derde van het totaal vertegenwoordigt (34 %). De solidariteit die door de toerekening van de intrestlasten op de Gewesten weegt, neemt in de jaren tachtig de bovenhand (55,2 %). In de residuele solidariteit neemt het aandeel van de dotatiesolidariteit geleidelijk toe, maar het blijft vrij bescheiden (3,3 % in 1985) in de totale solidaire bijdrage.

Componenten van de solidariteit van Vlaanderen (in miljarden F)

Bron : P. Van Rompuy (voormeld)

L'intervenant estime que ces flux de solidarité croissants dans les matières nationales (88 milliards de F pour la sécurité sociale en 1985; 142,8 milliards de F en ce qui concerne l'enveloppe au niveau des intérêts en 1985) doivent être intégralement pris en compte pour porter une appréciation d'un point de vue flamand.

M. Vandenbroucke se demande comment on pourra répartir la dette de façon précise en ce qui concerne les dépenses qui ont été décidées en commun.

Le Vice-Premier Ministre (N) fait observer que la dette sera répartie de manière plus équilibrée, dans la mesure où la partie de celle-ci se rapportant aux 648 milliards de francs de ressources transférées est déterminée proportionnellement au produit de l'impôt des personnes physiques.

En ce qui concerne la sécurité sociale, il importe avant tout de savoir si l'on est ou non partisan de la fédéralisation de cette matière.

Si l'on n'est pas partisan de cette fédéralisation, cela implique que l'on accepte le principe de la solidarité interpersonnelle.

Selon *M. Denys*, il n'est pas aisé d'établir une distinction entre la solidarité interpersonnelle et la solidarité interrégionale. Il estime que seules les normes de base de la sécurité sociale doivent rester nationales.

En conclusion, il souligne qu'il ne faut pas perdre de vue l'évolution des flux financiers dans les enveloppes nationales (60 % de la masse budgétaire).

2. Les ressources de la Flandre, avec ou sans la réforme de l'Etat

L'intervenant conteste l'analyse de la Volksunie, selon laquelle la réforme en chantier procurerait un boni cumulé de 286 milliards de francs à la Flandre à la fin de la période transitoire.

Le tableau comparatif suivant, qui se fonde sur les chiffres de *M. Verhofstadt*, convertis annuellement par mode de financement (articles 10 et 12, 19, 25, 35, 39), fait apparaître que sur les 11 années de la période transitoire, la Flandre ne recevra que 61,9 milliards de francs de plus que l'enveloppe dont elle aurait disposé sans la réforme de l'Etat (montant des dépenses courantes I.1 et des dépenses de capital II.2). Ce boni cumulé découle du solde négatif (-114,3 milliards de francs) pour les dépenses, conformément aux articles 10 et 12, et des soldes positifs (+ 70,5, + 61,1, + 11,6, + 33) prévus respectivement dans les mécanismes de financement établis par les articles 19, 25, 35 et 39 du projet de loi à l'examen, ainsi qu'il ressort des tableaux suivants.

Spreker is van oordeel dat deze groeiende solidariteitstromen in nationale materies (88 miljard F voor de sociale zekerheid in 1985; 142,8 miljard F voor wat de omslag betreft op het vlak van de intresten in 1985) ten volle verrekend moeten worden bij de beoordeling vanuit een Vlaams oogpunt.

De heer Vandenbroucke vraagt zich af hoe de schuldvorming precies kan worden verdeeld betreffende uitgaven waartoe gezamenlijk beslist werd.

De Vice-Eerste Minister (N) merkt op dat de verdeling evenwichtiger wordt in de mate dat de schuldvorming op de 648 miljard frank overgedragen midelen gebeurt in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting.

Wat de sociale zekerheid betreft, hangt alles af van de keuze of men zich al dan niet voorstander verklaart van een federalisering van deze bevoegdheid.

Indien men de federalisering niet voorstaat, impliceert zulks dat de interpersonele solidariteit aanvaard wordt.

Volgens *de heer Denys* ligt het onderscheid tussen interpersonele en intergewestelijke solidariteit niet zo eenvoudig. Persoonlijk is hij de mening toegedaan dat enkel de basisnormen van de sociale zekerheid nationaal moeten blijven.

Besluitend wenst hij echter te beklemtonen dat de evolutie van de financiële stromen in de nationale enveloppes (60 % van de budgettaire massa) niet uit het oog mag worden verloren.

2. De bestedingscapaciteit voor Vlaanderen met of zonder Staatshervorming

Spreker betwist de stelling van de Volksunie dat de huidige staatshervorming een gecumuleerde winst oplevert van 286 miljard frank voor Vlaanderen op het einde van de overgangperiode.

Op basis van de cijfers van de heer Verhofstadt, jaarlijks omgerekend per financieringswijze (artikelen 10 en 12, 19, 25, 35, 39), werd onderstaande vergelijkende tabel uitgewerkt, waaruit blijkt dat Vlaanderen, over de 11 jaren van de overgangperiode, slechts 61,9 miljard frank méér verkrijgt dan de enveloppe waarover zij zou beschikken zonder staatshervorming (bedragen voor lopende uitgaven I.1 en werkingsuitgaven II.2). Deze gecumuleerde winst vloeit voort uit het negatief saldo (-114,3 miljard frank) voor de uitgaven overeenkomstig artikel 10 en 12 en uit de positieve saldi (+ 70,5, + 61,1, + 11,6, + 33) respectievelijk vervat in de financieringswijzen uitgewerkt in de artikelen 19, 25, 35 en 39 van onderhavig wetsontwerp. Zulks blijkt uit de hiernavolgende tabellen.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Art. 10 & 12 (VL.)											
Sans réforme de l'Etat. — <i>Zonder staatshervorming</i>	36,7	44,5	51,9	53,0	54,0	55,1	56,2	57,3	58,5	59,6	60,8
Avec réforme de l'Etat. — <i>Met staatshervorming</i>	30,3	27,8	30,5	34,0	37,8	41,7	45,9	50,3	54,9	59,8	64,9
Différence. — <i>Verschil</i>	- 6,4	-16,7	-21,4	-19,0	-16,2	-13,4	-10,3	- 7,0	- 8,2	+ 0,2	+ 4,1
Total. — <i>Totaal</i>	-114,3										
Art. 19											
Sans réforme de l'Etat. — <i>Zonder staatshervorming</i>	36,2	37,7	38,5	39,2	40,0	40,9	41,7	42,5	43,4	44,2	45,1
Avec réforme de l'Etat. — <i>Met staatshervorming</i>	36,2	33,8	36,6	39,6	42,8	46,1	49,5	53,1	56,8	60,7	64,7
Différence. — <i>Verschil</i>	0	- 3,9	-1,9	+ 0,4	+ 2,8	+ 5,2	+ 7,8	+10,6	+13,4	+16,5	+19,6
Total. — <i>Totaal</i>	+ 70,5										
Art. 25											
Sans réforme de l'Etat. — <i>Zonder staatshervorming</i>	33,8	34,5	35,2	35,9	36,6	37,4	38,1	38,9	39,6	40,4	41,2
Avec réforme de l'Etat. — <i>Met staatshervorming</i>	33,8	30,7	33,3	36,0	38,9	41,8	44,9	48,2	51,5	55,0	58,6
Différence. — <i>Verschil</i>	0	- 3,8	-1,9	+ 0,1	+ 2,3	+ 4,4	+ 6,8	+ 9,3	+11,9	+14,5	+17,4
Total. — <i>Totaal</i>	+ 61,1										
Art. 35											
Sans réforme de l'Etat. — <i>Zonder staatshervorming</i>		164,9	165,4	165,9	166,4	166,9	167,4	167,9	168,4	168,9	169,1
Avec réforme de l'Etat. — <i>Met staatshervorming</i>		164,9	165,4	166,2	167,1	167,9	168,7	169,5	170,3	171,1	171,7
Différence. — <i>Verschil</i>		0	0	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,3	+ 1,6	+ 1,9	+ 2,2	+ 2,6
Total. — <i>Totaal</i>	+ 11,6										
Art. 39											
Sans réforme de l'Etat. — <i>Zonder staatshervorming</i>	47,7	48,6	49,6	50,6	51,6	52,6	53,7	54,8	55,8	57,0	58,1
Avec réforme de l'Etat. — <i>Met staatshervorming</i>	41,6	43,4	46,1	48,9	51,9	54,9	58,2	61,6	65,1	68,8	72,6
Différence. — <i>Verschil</i>	- 6,1	- 5,2	- 3,5	- 1,7	+ 0,3	+ 2,3	+ 4,5	+ 6,8	+ 9,3	+11,8	+14,5
Total. — <i>Totaal</i>	+ 33,0										

Le Vice-Premier Ministre (N) formule des objections d'ordre méthodologique à l'encontre de la comparaison qui a été faite entre les capacités d'investissement de la Flandre avec et sans réforme de l'Etat. Il estime que pour déterminer la répartition interrégionale, il ne peut être tenu compte des moyens qui ne sont pas transférés immédiatement aux Régions du fait de l'application du système des annuités. Le système des annuités s'applique en effet tant à la

De Vice-Eerste Minister (N) heeft methodologische bezwaren tegen voormelde vergelijking van de bestedingscapaciteit voor Vlaanderen met of zonder staatshervorming. Hij is van oordeel dat de middelen, die niet onmiddellijk overgedragen worden aan de Gewesten, bij toepassing van het annuïteitenstelsel, niet kunnen worden meegerekend bij de bepaling van de intergewestelijke herverdeling. De annuïteiten gelden immers zowel voor Vlaanderen

Flandre qu'à Bruxelles et à la Wallonie et les annuités n'ont dès lors aucune incidence sur le rapport entre les entités fédérées.

M. Vandenbroucke souligne également la neutralité du système des annuités en ce qui concerne la capacité de dépense respective des entités fédérées. Il estime par ailleurs que la critique formulée par M. Denys en ce qui concerne le retard avec lequel aura lieu le transfert de moyens à la Flandre (par suite du système des annuités) est en parfaite contradiction avec l'affirmation de M. Verhofstadt selon laquelle le transfert excessif de moyens à la Flandre doit fatalement entraîner, à terme, un dérapage des finances publiques. On ne peut à la fois critiquer le fait que la Flandre recevra des moyens insuffisants au cours des premières années de la phase transitoire et affirmer que l'accroissement de la capacité de dépense de la Flandre dans une phase ultérieure de la période transitoire aura des conséquences catastrophiques sur le solde net à financer.

M. Denys réplique que dans son analyse, il examine non seulement la redistribution entre les Régions, mais également la capacité de dépense de la Flandre avec ou sans réforme de l'Etat. Cette comparaison doit tenir compte des annuités, même si celles-ci concernent toutes les entités fédérées. La Volksunie calcule elle aussi le bénéfice pour la Flandre à partir de scénarios comparatifs avec ou sans réforme de l'Etat, sans tenir compte du fait que la Wallonie recevra ou non davantage de moyens.

Le Vice-Premier Ministre (N) estime qu'il convient de considérer globalement l'évolution de la capacité de défense de la Flandre pendant toute la durée transitoire. Cette approche est selon lui préférable à celle du « Vlaams Economisch Verbond », qui base ses calculs sur les moins-values de recettes de la Flandre (au début de la période transitoire et pendant 10 ans par suite des mécanismes de solidarité) par rapport au montant que la Flandre recevrait pour l'année 1 si l'on se basait sur les besoins de la Wallonie.

3. La capacité de dépense de la Flandre en application du principe du « juste retour ».

L'intervenant se propose d'évaluer la capacité de dépense de la Flandre résultant du projet de financement à l'examen, en fonction du principe du juste retour, calculé sur la base de l'ensemble des moyens fiscaux (données relatives à l'impôt des personnes physiques arrêtées au 30 juin 1988) et des chiffres de la population (situation au 1^{er} janvier 1988) (Source : Service d'Etudes et de Documentation du Ministère des Finances, 5 décembre 1988).

Le tableau ci-dessous indique la répartition de l'impôt des personnes physiques par Région.

als voor Brussel en Wallonië en vormen derhalve een neutrale factor in de verhouding tussen de deelgebieden.

De heer Vandenbroucke wijst eveneens op de neutraliteit van het annuïteitensysteem voor wat de onderlinge bestedingscapaciteit tussen de deelgebieden betreft. Bovendien acht hij de kritiek van de heer Denys op de vertraagde overdracht van middelen naar Vlaanderen (als gevolg van het annuïteitensysteem) volledig tegenstrijdig met de stelling van de heer Verhofstadt, volgens dewelke de overdreven overdracht van middelen aan Vlaanderen (op termijn) moet leiden tot een ontsparing van de openbare financiën. Men kan niet tegelijk kritiek uitoefenen op het feit dat Vlaanderen, tijdens de eerste jaren van de overgangperiode, te weinig middelen krijgt en vervolgens beweren dat de groeiende bestedingscapaciteit van Vlaanderen in een latere fase van de overgangperiode catastrofale gevolgen zou teweegbrengen voor wat het netto te financieren saldo betreft.

De heer Denys repliceert hierop dat zijn analyse niet alleen de intergewestelijke herverdeling onderzoekt, maar ook de bestedingscapaciteit van Vlaanderen met of zonder staatshervorming. In deze vergelijking moeten de annuïteiten wel meegerekend worden, ook al gelden zij voor alle deelgebieden. Ook de Volksunie steunt haar winstberekening voor Vlaanderen op vergelijkende scenario's met of zonder staatshervorming, ongeacht of Wallonië al dan niet meer middelen ontvangt.

Volgens de Vice-Eerste Minister (N) verdient het aanbeveling de evolutie van de bestedingscapaciteit voor Vlaanderen globaal in aanmerking te nemen, over de gehele duur van de overgangperiode. Hij acht zulks verkieslijk boven de analyse van het Vlaams Economisch Verbond, dat zijn berekeningen baseert op de minderontvangsten van Vlaanderen (tijdens de aanvang van de overgangperiode en ingevolge solidariteitsmechanismen gedurende tien jaren) in vergelijking tot het bedrag dat Vlaanderen in het jaar 1 zou ontvangen, indien uitgegaan wordt van de Waalse behoeften.

3. De bestedingscapaciteit voor Vlaanderen bij toepassing van het principe van de « juste retour »

Spreker wenst de bestedingscapaciteit voor Vlaanderen, vervat in onderhavig financieringsontwerp, te toetsen aan het beginsel van « le juste retour », berekend op basis van de globale fiscale middelen (met gegevens over de personenbelasting op 30 juni 1988) en de bevolkingscijfers (situatie op 1 januari 1988) (Bron : Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën, 5 december 1988).

Onderstaande tabel geeft de verdeling van het aandeel in de personenbelasting per gewest.

	<i>Impôt des personnes physiques (en millions)</i>	%
<i>Belgique</i>	665 220,143	100,000
<i>Flandre</i>	388 534,509	58,407
<i>Wallonie</i>	200 437,124	30,131
<i>Bruxelles</i>	76 248,511	11,462

Sur la base des chiffres fournis par M. Verhofstadt, les moyens annuels attribués à la Flandre pendant les onze ans que dure la période transitoire sont additionnés et cette somme est ensuite évaluée en fonction des clefs de répartition sur la base du principe du juste retour. Il ressort du tableau général que la perte cumulée sera de 210,8 milliards de francs pour toute la durée de la période transitoire, même si la tendance négative s'infléchit à partir de 1997.

Tableau général

(En milliards de francs)			
	Juste retour	Avec réforme de l'Etat	Différence
1989	335,3	301,7	- 33,6
1990	353,4	300,6	- 52,8
1991	364,9	311,9	- 53,0
1992	369,3	324,7	- 44,6
1993	373,8	338,5	- 35,3
1994	378,2	352,4	- 25,8
1995	382,8	367,2	- 15,6
1996	387,6	382,7	- 4,9
1997	392,5	398,6	+ 6,1
1998	397,3	415,4	+ 18,1
1999	401,9	432,5	+ 30,6
Total			- 210,8

A une question du Vice-Premier Ministre (N), qui demande si le calcul explicité ci-avant est exclusivement basé sur les compétences régionales, M. Denys répond par la négative. Il a également été tenu compte des compétences des Communautés (enseignement y compris).

En ce qui concerne la redistribution interrégionale, le Vice-Premier Ministre (N) peut accepter qu'il y ait contestation en ce qui concerne l'importance des mécanismes explicites de solidarité prévus dans le projet de financement (468 F par habitant et par point d'écart en ce qui concerne les Régions, et répartition basée sur le nombre d'élèves en ce qui concerne les moyens destinés à l'enseignement).

Par contre, les chiffres globaux auxquels M. Denys se réfère ne peuvent être considérés, en application

	<i>Personenbelasting (miljoen)</i>	%
<i>België</i>	665 220,143	100,000
<i>Vlaanderen</i>	388 534,509	58,407
<i>Wallonië</i>	200 437,124	30,131
<i>Brussel</i>	76 248,511	11,462

Op basis van de cijfers van de heer Verhofstadt wordt de optelsom gemaakt van de jaarlijkse middelen die gedurende de 11 jaren van de overgangperiode toegekend worden aan Vlaanderen en dit bedrag wordt vervolgens getoetst aan de verdeelsleutels op basis van het beginsel van « le juste retour ». Uit de overzichtstabel blijkt dat zulks leidt tot een gecumuleerd verlies van 210,8 miljard frank over de gehele duur van de overgangperiode, ook al wordt de negatieve omslag vanaf 1997 omgebogen.

Overzichtstabel

(In miljarden franken)			
	« Juste retour »	Met Staats-hervorming	Verschil
1989	335,3	301,7	- 33,6
1990	353,4	300,6	- 52,8
1991	364,9	311,9	- 53,0
1992	369,3	324,7	- 44,6
1993	373,8	338,5	- 35,3
1994	378,2	352,4	- 25,8
1995	382,8	367,2	- 15,6
1996	387,6	382,7	- 4,9
1997	392,5	398,6	+ 6,1
1998	397,3	415,4	+ 18,1
1999	401,9	432,5	+ 30,6
Totaal			- 210,8

Op een vraag van de Vice-Eerste Minister (N) of voormelde berekening uitsluitend gebaseerd is op de gewestelijke bevoegdheden, antwoordt de heer Denys ontkennend. Ook de Gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs inbegrepen) werden hieraan toegevoegd.

Wat de intergewestelijke herverdeling betreft, kan de Vice-Eerste Minister (N) aanvaarden dat er betwisting zou bestaan over de omvang van de expliciete solidariteitsmechanismen van het financieringsontwerp (468 F per inwoner per procentpuntverschil voor wat de Gewesten betreft en het leerlingenaantal als basis voor de verdeling van de onderwijsmiddelen).

Daarentegen kunnen de globale cijfers, waarnaar de heer Denys verwijst, bij toepassing van het begin-

du principe du juste retour, comme la traduction d'un mécanisme de solidarité, mais constituent le fondement nécessaire de la phase de transition, sans laquelle cette réforme de l'Etat serait inapplicable en Région wallonne. Il est indispensable de prévoir une période de transition, à moins que l'on ne recoure immédiatement à l'application pure du principe Moureaux. Cette application entraînerait toutefois pour les pouvoirs publics des dépenses énormes qui compromettraient l'assainissement des finances publiques.

M. Vandenbroucke estime que la méthode de calcul de *M. Denys* est incomplète et arbitraire. Elle ne tient en effet compte que de la période initiale et non pas du glissement du flux financier à long terme, c'est-à-dire même après la phase définitive.

Si l'on ne retranche pas l'incidence de ces évolutions des chiffres actuels, on obtient une image déformée. Si la sécurité sociale était fédéralisée, une période de transition identique serait nécessaire, au cours de laquelle on peut s'attendre à une évolution analogue du flux financier.

M. Denys réplique que le principe du juste retour n'est de toute manière pas appliqué à 60 % des dépenses globales et que l'on enregistrera pour la Flandre une perte cumulée de 210 milliards de francs à la fin de la période de transition.

Le fait que le juste retour soit calculé sur la base de la fiscalité par habitant engendre d'ailleurs aussi une évolution défavorable de la capacité de dépense de la Flandre à la fin de la période transitoire. La région pauvre devient de ce fait plus riche que la région riche.

Le Vice-Premier Ministre (N) ne peut marquer son accord sur ce point de départ méthodologique. Le projet de financement à l'examen, basé sur la capacité contributive de chaque région sur le plan fiscal, ne peut être comparé à un système de financement qui prévoit une répartition en fonction du nombre d'habitants.

Il fait d'ailleurs observer que les calculs sur lesquels se fonde le système de financement sont basés sur une croissance, une fiscalité et une évolution démographique constantes. Dans la pratique, la répartition interrégionale sera influencée par l'évolution du PNB, de la fiscalité et de la croissance démographique.

La thèse selon laquelle la région la plus pauvre s'enrichirait systématiquement au détriment de la région la plus riche ne tient que si l'on utilise des critères de calcul constants.

M. Denys en convient, mais il ajoute que l'intervention de solidarité nationale (468 F par habitant et par pour-cent de différence) fait néanmoins glisser des moyens importants vers la région la plus pauvre.

sel van « le juste retour », niet worden beschouwd als een solidariteitsmechanisme, maar als de noodzakelijke onderbouw van de overgangsfase, zonder welke deze staatsvorming onuitvoerbaar zou zijn voor het Waalse Gewest. De invoering van een overgangperiode is onontbeerlijk, tenzij het Moureaux-principe onmiddellijk in een zuivere vorm wordt toegepast. Dit zou echter leiden tot enorme uitgaven voor de overheid, die elke sanering van de openbare financiën op de helling zetten.

Volgens *de heer Vandenbroucke* is de berekeningsmethode van *de heer Denys* onvolledig en arbitrair. Er wordt immers enkel rekening gehouden met de aanloopperiode en niet met de verschuiving van de financiële stroom op lange termijn, zelfs na de definitieve fase.

Indien deze evoluties niet worden verdisconteerd van de actuele cijfers, krijgt men een vertekend beeld. In de veronderstelling dat de sociale zekerheid zou worden gefederaliseerd, zou eenzelfde overgangperiode noodzakelijk zijn, waarbij een analoge evolutie van de financiële stroom te verwachten valt.

De heer Denys repliceert hierop dat het beginsel van « le juste retour » hoe dan ook niet wordt toegepast op 60 % van het globale uitgavenpakket en dat er een gecumuleerd verlies voor Vlaanderen ontstaat ten belope van 210 miljard frank op het einde van de overgangperiode.

Overigens leidt ook de berekening van het beginsel van « le juste retour » op basis van de hoofdelijke fiscaliteit, tot een nadelige evolutie van de bestedingscapaciteit voor Vlaanderen op het einde van de overgangperiode. De arme regio wordt hierdoor rijker dan de rijke regio.

De Vice-Eerste Minister (N) is het niet eens met dit methodologisch uitgangspunt. Onderhavig financieringsontwerp, gebaseerd op de fiscale draagkracht per regio, kan niet worden vergeleken met een financieringssysteem dat een verdeling voorstaat, omgeslagen per hoofd van de bevolking.

Hij wijst er trouwens op dat de groei, de fiscaliteit en de evolutie van de bevolking constant werden gehouden in de berekeningen waarop het financieringssysteem steunt. In de praktijk zal de feitelijke intergewestelijke verdeling beïnvloed worden door de evolutie van het BNP, de fiscaliteit en de groei van de bevolking.

De stelling dat de arme regio systematisch rijker zou worden ten nadele van de rijke regio geldt enkel indien constante berekeningscriteria worden aangewend.

De heer Denys betwist zulks niet, maar voegt hieraan toe dat de nationale solidariteitsbijdrage (468 frank per inwoner per procentpunt verschil) omvangrijke middelen toeschuift naar de armere regio.

L'intervenant estime que ce mécanisme est superflu et contraire au principe du « *Finanzausgleich* » qui régit le fédéralisme allemand. Pour remédier à cette faiblesse fondamentale du projet à l'examen, il se déclare partisan d'un système de solidarité horizontale dans lequel le pouvoir national n'interviendrait pas. La Flandre éviterait ainsi de devoir financer une intervention de solidarité disproportionnée et d'être pénalisée pour sa meilleure gestion.

4. Conclusion

L'intervenant constate que le « gain » pour la Flandre à l'issue de la période transitoire sera de 61,9 milliards de francs, ce qui est très éloigné de la projection optimiste de la Volksunie (286 milliards). L'importance de ce « gain » est en outre encore réduite par l'influence négative du système de financement sur l'évolution des finances publiques et de la charge d'intérêts, étant donné que c'est essentiellement la Flandre qui en fera les frais (en application du principe d'imputation). Le prix à payer pour la réforme de l'Etat (210 milliards, si l'on se base sur le principe du juste retour) est-il acceptable pour la Flandre?

La réponse à cette question fondamentale dépend des conditions suivantes :

a) Toute contestation quant à la répartition des moyens réservés à l'enseignement devrait être exclue au cours de la phase définitive. Or, l'actuel projet de financement laisse subsister un risque important de voir se développer de nouvelles tensions communautaires.

b) Le mécanisme de solidarité nationale prévu par le projet de loi à l'examen doit être remplacé par une cotisation de solidarité horizontale, qui stimulerait en outre la région la plus pauvre sans pénaliser la plus riche.

c) Il faut accroître l'autonomie fiscale des régions. L'intervenant se dit partisan d'une fiscalité à deux vitesses. Une autonomie fiscale étendue augmente les chances de voir appliquer une politique financière rigoureuse et judicieuse, comme l'a clairement montré la suppression de la règle des 6 % en matière d'additionnels communaux.

L'intervenant estime qu'une autonomie fiscale réduite est une caractéristique évidente du fédéralisme de consommation sur lequel est basé le projet à l'examen.

Le membre déplore dès lors vivement que la faculté d'octroyer des remises soit en fait fortement limitée par des procédures de concertation par trop rigides. Il est pourtant généralement admis que l'autonomie fiscale fait courir moins de périls à l'union économique et monétaire que les dérapages en matière d'emprunts.

Spreker acht zulks overbodig en tegenstrijdig met de regeling van de « *Finanzausgleich* » in het Duitse federalisme. Als alternatief voor deze fundamentele zwakheid van onderhavig wetsontwerp pleit hij dan ook voor een horizontaal solidariteitssysteem, buiten de centrale overheid om. Vlaanderen zou in deze hypothese geen onevenredige solidariteitsbijdrage moeten betalen en niet bestraft worden voor een beter en zuiniger beleid.

4. Besluit

Spreker stelt vast dat de « winst » voor Vlaanderen na het einde van de overgangperiode, 61,9 miljard frank bedraagt, hetgeen ver verwijderd is van de optimistische projectie van de Volksunie (286 miljard). Deze bonus wordt verder afgezwakt door de negatieve invloed van het financieringssysteem op de evolutie van de openbare financiën en de rentelast, waarvoor vooral Vlaanderen zal opdraaien (bij toepassing van het toerekeningsprincipe). Is de « afkoopsom » voor de staatshervorming (210 miljard, indien men uitgaat van het beginsel van « le juste retour ») aanvaardbaar voor Vlaanderen?

Het antwoord op deze hamvraag, hangt af van volgende voorwaarden :

a) In tegenstelling tot het huidig financieringsontwerp, zou er geen betwisting meer mogen bestaan, in de definitieve fase, over de verdeling van de middelen inzake onderwijs. Het risico is thans groot dat er nieuwe communautaire spanningen zullen ontstaan.

b) Het nationaal solidariteitsmechanisme, vervat in onderhavig wetsontwerp, moet worden vervangen door een horizontale solidariteitsbijdrage, waarbij bovendien de armere regio gestimuleerd wordt zonder de rijke regio te bestraffen.

c) De fiscale autonomie van de Gewesten moet verruimd worden. Spreker verklaart zich voorstander van een fiscaliteit « à deux vitesses ». Een ruime fiscale autonomie vergroot de kans op een verantwoord en gezond financieel beleid, zoals de afschaffing van de 6 %-regel inzake gemeentelijke opcentiemen duidelijk heeft aangetoond.

Het gebrek aan een doorgedreven fiscale autonomie beschouwt spreker als een duidelijk kenmerk van het consumptiefederalisme waarop onderhavig wetsontwerp steunt.

Het lid betreurt dan ook ten eerste dat het toestaan van kortingen sterk beperkt wordt door strakke overlegprocedures. Nochtans wordt algemeen aanvaard dat de fiscale autonomie minder gevaarlijk is voor de economische en monetaire unie dan ontsparingen inzake leningen.

L'intervant considère que c'est à tort que la restriction de la capacité d'emprunt a été liée à la limitation de l'autonomie fiscale. Il estime que cette liaison constitue un abus de la notion d'union économique et monétaire.

Les garanties en matière d'union économique et monétaire lui paraissent insuffisantes et mal structurées. Il renvoie à cet égard à la critique du Conseil d'Etat sur les nouvelles juridictions (art. 61, 62 et 63) et sur l'absence d'une hiérarchie claire des normes en ce qui concerne les matières susceptibles de menacer l'union économique et monétaire (hiérarchie qui existe dans tous les systèmes fédéraux).

L'intervenant est conscient que l'instauration d'une hiérarchie des normes représenterait un recul par rapport à la révision de la Constitution de 1980 (équivalence de la loi et du décret).

Les conflits seront inévitablement politisés dans le cadre des accords de coopération prévus.

M. Van Rompuy fait observer que la capacité d'emprunt des entités régionales n'est limitée ni en Suisse, ni au Canada ni aux Etats-Unis. En ce qui concerne la capacité d'emprunt, le projet de financement prévoit d'ailleurs une sorte de hiérarchie des normes.

Le Conseil des Ministres pourra trancher les conflits en imposant des restrictions après avoir demandé l'avis des experts du Conseil supérieur des Finances (article 46).

M. Denys souligne une fois encore que les conditions minimales doivent être garanties au maximum. Il cite à ce sujet le professeur D. Heeremans : « Compte tenu du caractère centrifuge de la réforme de l'Etat belge, il est nécessaire de garantir au maximum les conditions minimales de l'UEM, tout d'abord, sur le plan formel, en inscrivant les principes généraux dans la Constitution, et ensuite, sur le plan matériel, en le concrétisant dans une loi-cadre nationale. Sinon, les conflits — déjà nombreux depuis la mise en œuvre de la première phase de la réforme de l'Etat de 1980 — s'amplifieront encore lors du parachèvement de la réforme de l'Etat. La « Bundestreue » est d'ailleurs mieux assurée en établissant d'avance des règles claires et précises qu'en prenant par la suite des décisions arbitrales ou juridiques après que les conflits ont troublé le climat politique » (D. Heeremans, *Bevoegdheidsverdeling en economische autonomie. De Staatshervorming in het licht van 1992*, Leuvense Economische Standpunten, juillet 1988 pp. 11 et 12).

Le Vice-Premier Ministre (N) souligne que dans une interview qu'il a accordée récemment à la presse, le professeur Heremans s'est lui-même prononcé en faveur de la création d'une sorte de collège d'arbitrage en matière de capacité d'emprunt, jugeant cette solution préférable à la fixation, par une loi spéciale adoptée à la majorité des deux tiers, de règles rigides en matière d'endettement.

Spreker stelt vast dat de beperking van de leningscapaciteit ten onrechte gekoppeld werd aan de beperking van de fiscale autonomie. Hij beschouwt zulks als een misbruik van het begrip « economische en monetaire unie ».

De waarborgen inzake economische en monetaire unie lijken hem ontoereikend en slecht gestructureerd. Hij verwijst ter zake naar de kritiek van de Raad van State op de nieuwe rechtscolleges (art. 61, 62 en 63) en het ontbreken van een duidelijke hiërarchie der normen inzake aangelegenheden die de economische en monetaire unie bedreigen (Zoals dit in alle federale systemen het geval is).

Spreker is zich ervan bewust dat de invoering van een hiërarchie der normen een stap achteruit impliceert in verhouding tot de grondwetsherziening van 1980 (gelijkwaardigheid wet en decreet).

De conflicten zullen in de voorgestelde samenwerkingsakkoorden onvermijdelijk gepolitiseerd worden.

De Heer van Rompuy merkt op dat er in Zwitserland, Canada en de Verenigde Staten geen beperkingen bestaan op de leningscapaciteit van de deelgebieden. Inzake leningscapaciteit voorziet het financieringsontwerp overigens in een soort hiërarchie der normen.

Na het advies van de deskundigen van de Hoge Raad voor Financiën kan de Ministerraad conflicten beslechten door beperkingen op te leggen (art.46).

De Heer Denys benadrukt nogmaals dat de minimale voorwaarden maximaal moeten worden gewaarborgd. Ter zake citeert hij Prof. D. Heremans « Gegeven het centrifugale uitgangspunt van de Belgische Staatshervorming is het des te meer noodzakelijk de minimale voorwaarden van de EMU maximaal te waarborgen : eerst en vooral door de juridische vormgeving met het grondwettelijk vastleggen van de algemene beginselen ervan, verder door de materiële uitwerking ervan verder gestalte te geven in een nationale raamwetgeving. Zoniet zullen de conflicten — reeds menigvuldig bij de beperkte staatshervorming van 1980 — zich verder opstapelen bij een verdergaande staatshervorming. De noodzakelijke Bundestreue wordt overigens beter verzekerd door duidelijke en klare spelregels vooraf te stellen, dan door een scheidsrechterlijke of juridische uitspraak achteraf, nadat de aanslepende conflictmateries het politieke klimaat hebben vertroebeld » (D. Heremans, *Bevoegdheidsverdeling en economische autonomie. De Staatshervorming in het licht van 1992*, Leuvense Economische Standpunten, juli 1988, blz. 11-12).

De Vice-Eerste Minister (N) merkt op dat professor Heremans in een recent interview aan de pers, gepleit heeft voor de invoering van een soort arbitragecollege inzake leningscapaciteit. Hij achtte zulks verkieslijk boven het vastleggen, in een bijzondere wet, goedgekeurd met een 2/3-meerderheid, van strakke regels inzake schuldopbouw.

M. Van Rompuy ajoute qu'au cours d'un colloque organisé au mois de novembre, le professeur Heremans a estimé qu'il serait dangereux d'inscrire des ratios quantitatifs concernant la dette dans la loi spéciale de financement en se basant sur des projections économiques incertaines. Il faudrait au contraire procéder chaque année à une évaluation concrète de la conjoncture, du marché des capitaux, etc.

M. Denys souligne, en guise de conclusion, que le projet de loi de financement présente toutes les caractéristiques de la politique traditionnelle de pacification, qui profite surtout aux hommes politiques de l'actuelle majorité et aux groupements qui leur sont apparentés. La paix communautaire est assurée par un pacte politique qui a pour fondement la possibilité de faire des dépenses supplémentaires (cf. les bonis flamands) sans réaliser d'économies compensatoires dans d'autres domaines. Ce point de vue est d'ailleurs partagé par M. Eyskens, ainsi qu'il ressort de la citation suivante :

« L'accord de gouvernement en matière de réforme de l'Etat présente toutes les caractéristiques d'un compromis dans lequel des positions radicalement opposées ont été conciliées, essentiellement en les additionnant. Cette sorte d'arithmétique politique, dont la Belgique a le secret, est en général rendue possible par l'octroi d'avantages financiers destinés à compenser le dommage politique. Il s'agit en l'occurrence d'une méthode de pacification éprouvée, débouchant sur des pactes bien connus, dont le Pacte scolaire, les précédents accords communautaires et également les solutions en matière de restructuration des secteurs nationaux sont notamment devenus des exemples classiques » (W. Moesen, D. Heremans, P. Van Rompuy, M. Eyskens : « Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor Gemeenschappen en Gewesten », Leuvense Economische Standpunten, août 1988, p. 40).

Il déplore enfin que la réforme de l'Etat soit en train de se réaliser sans la participation du PVV. Le membre a toujours été partisan d'une réforme progressive qui, contrairement au projet à l'examen, ne compromettrait pas l'indispensable assainissement des finances publiques.

INTERVENTION DE M. ANTOINE

Le projet de loi à l'examen offre une construction équilibrée qui constitue un subtil compromis entre un régime fédéral à responsabilité et un régime fédéral d'Union basé sur la solidarité.

Il crée un système fédéral à responsabilité car il laisse aux Communautés et Régions le soin d'adopter des politiques spécifiques qui respectent l'équilibre entre leurs dépenses et les moyens qu'elles génèrent.

De Heer van Rompuy voegt hieraan toe dat professor Heremans, tijdens een recent colloquium in november, stelde dat het gevaarlijk zou zijn om, op basis van onzekere economische toekomstprojecties, kwantitatieve schuldratio's in de bijzondere wet inzake financiering in te schrijven. Er bestaat integendeel een systematische, jaarlijkse behoefte aan een concrete evaluatie van de conjunctuur, de kapitaalmarkt, enzovoort.

Besluitend wijst de heer Denys erop dat onderhavig financieringsontwerp alle kenmerken vertoont van de traditionele pacificatiepolitiek, waarvan vooral de politici van de huidige meerderheid en de verwante zuilen beter van worden. De communautaire vrede wordt verzekerd door een politiek pact, gebaseerd op de mogelijkheid meeruitgaven te verrichten (cfr. de Vlaamse bonussen) zonder compensatiepolitiek op andere gebieden. Deze stelling wordt overigens bijgetreden door de heer Eyskens, zoals blijkt uit onderhavig citaat.

« Het regeerakkoord inzake de staatshervorming vertoont alle kenmerken van een vergelijk, waarbij totaal tegengestelde standpunten werden verzoend, in grote mate door hun onderlinge optelling. Dit soort politieke wiskunde, waarvan België het geheim heeft, wordt meestal mogelijk gemaakt dank zij het toekennen van financiële voordelen die een compensatie moeten zijn voor het politieke smartgeld. Het gaat hier om de beproefde pacificatiemethode die uitmondt in de bekende pacts, waarvan o.m. het Schoolpact, vroegere communautaire akkoorden en ook oplossingen inzake bijvoorbeeld de herstructurering van de Nationale sectoren klassieke voorbeelden zijn geworden. » (W. Moesen, D. Heremans, P. Van Rompuy, M. Eyskens : « Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor Gemeenschappen en Gewesten, Leuvense Economische Standpunten, augustus 1988, blz. 40).

Hij betreurt ten slotte dat de huidige staatshervorming voltrokken wordt zonder medewerking van de PVV. Persoonlijk heeft het lid zich steeds voorstander verklaard van een geleidelijke staatshervorming, die de noodzakelijke sanering van de openbare financiën niet op losse schroeven zet, zoals zulks het geval is met onderhavig financieringsontwerp.

BETOOG VAN DE HEER ANTOINE

Het voorliggende wetsontwerp is een evenwichtige constructie, die een subtiel compromis vormt tussen een federaal stelsel met verantwoordelijkheid en een unie-federalisme dat op solidariteit steunt.

Het ontwerp voert een op verantwoordelijkheid gebaseerd federaal stelsel in, aangezien de Gemeenschappen en Gewesten er via hun beleid voor moeten zorgen dat het evenwicht tussen hun uitgaven en hun

Mais il établit également un fédéralisme d'union et ce grâce à différents mécanismes :

1) Tout d'abord une période transitoire est organisée pour assurer un passage harmonieux et graduel entre le mécanisme de répartition actuel et le mécanisme futur lié aux recettes produites dans chaque entité fédérale et éviter ainsi que la Wallonie ne subisse un contrecoup trop brutal. En effet, les montants mis à sa disposition ne seront pas diminués;

2) Une technique de solidarité réversible est ensuite organisée tant à l'égard des Régions qu'à l'égard des Communautés :

— en ce qui concerne tout d'abord les Régions, le mécanisme de solidarité est prévu à l'article 45 du projet. Cet article permet aux Régions dont la moyenne d'impôts par habitants est inférieure à la moyenne nationale, d'obtenir une compensation nationale. En outre, le mécanisme de financement des programmes de remise au travail des chômeurs assurés par les Régions, tel qu'il est prévu à l'article 32, permet aux Régions de développer des politiques d'emploi;

— en ce qui concerne les Communautés, le mécanisme de financement retenu pour l'enseignement n'est nullement basé sur les ressources de chaque Communauté mais bien sur leurs besoins propres déterminés selon des critères objectifs. Le principe « un enfant = un enfant » est donc entièrement réalisé par le projet.

3) Le troisième mécanisme d'union réside dans le fait que la cohérence de l'Etat est également consolidée par le projet et ce de deux façons :

a) l'Union économique et l'Unité monétaire du pays y est assurée grâce à la mise au point de différents « clignotants » qui permettent d'éviter les scénarios-catastrophes présentés par certains :

— les premiers clignotants visent à limiter la capacité d'emprunt reconnues aux Communautés et aux Régions et éviter ainsi une désorganisation trop importante en matière monétaire et budgétaire (article 46).

— les seconds clignotants consistent à limiter la fiscalité additionnelle des Régions afin d'empêcher l'existence de distorsions entre les Régions dans le régime fiscal des particuliers. Dans cette optique, l'article 6 n'autorise les Régions à ne percevoir d'impôts additionnels qu'après 3 ans et à n'accorder des remises qu'après 5 ans. Un plafond peut également leur être imposé par arrêté royal.

En outre, ces limites à la fiscalité additionnelle des Régions et celles qui, selon l'article 8 circonscrivent la compétence de fiscalité générale des entités fédérales

moyennes, sont également prévues. Mais le projet ne prévoit pas de mécanisme de compensation des différences de revenus. Mais le projet ne prévoit pas de mécanisme de compensation des différences de revenus.

1) Ten eerste wordt in een overgangperiode voorzien om in elke deelstaat te komen tot een harmonische en geleidelijke overgang van het huidige verdeelmechanisme naar het toekomstige met de geïnde ontvangsten verbonden mechanisme en om aldus te vermijden dat de gevolgen voor Wallonië te zwaar worden. De bedragen die ter beschikking van Wallonië worden gesteld, zullen immers niet worden verminderd.

2) Ten tweede wordt een stelsel van omkeerbare solidariteit ingevoerd zowel ten aanzien van de Gewesten als ten aanzien van de Gemeenschappen :

— met betrekking tot de Gewesten voorziet artikel 45 van het ontwerp in het solidariteitsmechanisme. Dat artikel biedt de Gewesten, waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager is dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner van het Rijk, de kans om een nationale compensatie te ontvangen. Bovendien biedt het mechanisme voor de financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen, zoals bepaald in artikel 32, de Gewesten de mogelijkheid om maatregelen voor meer werkgelegenheid te nemen;

— in het geval van de Gemeenschappen steunt het voor het onderwijs gekozen financieringsmechanisme geenszins op de middelen van de Gemeenschappen, maar wel op hun eigen behoeften, die worden vastgesteld met behulp van objectieve criteria. Het beginsel « een kind = een kind » wordt in het ontwerp dus consequent toegepast.

3) Het derde mechanisme van het unie-federalisme bestaat in de versteviging van de samenhang van de Staat op twee manieren :

a) diverse « signalen » staan borg voor de instandhouding van de economische unie en de monetaire eenheid, zodat de rampzalige vooruitzichten die sommigen voorspellen, vermeden kunnen worden :

— een eerste reeks « signalen » moet het leenvermogen van de Gemeenschappen en de Gewesten beperken en aldus voorkomen dat de monetaire en budgettaire organisatie wordt ontwricht (artikel 46).

— de tweede reeks « signalen » moet de door de Gewesten geheven opcentiemen binnen de perken houden, om te vermijden dat inzake de belastingen van de particulieren grote verschillen tussen de Gewesten ontstaan. Het is met dat doel voor ogen dat artikel 6 bepaalt dat de Gewesten ten vroegste na drie jaar opcentiemen kunnen heffen en ten vroegste na vijf jaar kortingen kunnen toestaan. Bovendien kan bij koninklijk besluit een maximumpercentage worden opgelegd.

Voorts moeten de maatregelen die de door de Gewesten geheven opcentiemen beperken en die welke volgens artikel 8 de bevoegdheid van de alge-

sauvegardent les acquis de la réforme fiscale et protègent ainsi le contribuable. M. Antoine souhaite cependant savoir ce que recouvre exactement cet article 8.

b) Dans le cadre de la cohérence nationale, le projet organise également un mécanisme et une procédure de règlements des conflits qui pourraient naître de l'interprétation ou de l'exécution des accords de coopération prévus dans la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par celle du 8 août 1988.

M. Antoine estime ensuite que le système de financement tient compte de la nécessité d'assainir les finances publiques et de diminuer le solde net à financer de l'ensemble des pouvoirs publics (Etat - Communauté - Région) à 7 %.

En faisant participer les Régions à la charge de la dette publique de l'Etat, le projet les oblige à cet effort d'assainissement et endigue l'effet boule de neige de l'évolution des dépenses publiques.

En conclusion, M. Antoine estime que ce projet de loi ne conduira pas aux scénarios-catastrophes invoqués par certains. En ce qui concerne, tout d'abord, la Wallonie, l'Exécutif régional wallon veille à maîtriser les dépenses.

En ce qui concerne d'autre part la Région bruxelloise, M. Antoine précise que, en ne prenant que les compétences actuelles, le nouveau système de financement offre, contrairement aux affirmations de certains, des moyens supplémentaires pour Bruxelles, chiffré à un milliard 860,2 millions de francs.

Bruxelles, qui va enfin devenir une Région à part entière, est en outre la seule Région qui récupère aujourd'hui les moyens qui ne lui ont pas été transférés dans la précédente réforme de 1980.

M. Antoine rappelle enfin que dans un article électoral « l'essentiel d'abord », le PRL déclarait vouloir :

- clarifier la répartition des compétences nationales, communautaires et régionales en évitant au maximum les chevauchements;
- donner à l'Etat central les moyens de garantir le maintien de l'Union politique, économique et monétaire ainsi que d'exercer efficacement ses missions traditionnelles de sécurité, de justice, de défense et de relations extérieures;
- donner aux Régions et aux Communautés des « blocs » bien précis de compétence et organiser plus clairement leur responsabilité financière en définissant les règles de la solidarité nationale.

La réforme de l'Etat qui sera effective après le vote de la loi de financement répond à ces objectifs.

mene fiscaliteit van de federale eenheden omschrijven, de verworvenheden van de belastinghervorming vrijwaren en aldus de belastingplichtige beschermen. De heer Antoine wil echter weten wat artikel 8 dekt.

b) In het kader van de nationale samenhang voorziet het ontwerp ook in een mechanisme en een procedure voor de beslechting van de conflicten die kunnen voortvloeien uit de interpretatie of de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden waarin de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, voorziet.

De heer Antoine is van oordeel dat de financieringsregeling ook rekening houdt met de noodzaak om de overheidsfinanciën te saneren en het netto te financieren saldo van de overheid (Staat - Gemeenschap - Gewest) terug te brengen tot 7 %.

Door de Gewesten een deel van de Rijksschuld te doen dragen, dwingt het ontwerp ze tot saneren en wordt het « sneeuwbal effect » van de overheidsuitgaven ingetoomd.

Tot besluit is de heer Antoine van oordeel dat het ontwerp niet zal leiden tot de catastrofes die door sommigen in uitzicht worden gesteld. Met name in Wallonië zal de Waalse Gewestexecutieve ervoor waken dat de uitgaven onder controle worden gehouden.

Inzake het Brusselse Gewest betoogt de heer Antoine dat het nieuwe financieringssysteem met de huidige bevoegdheden, in tegenstelling met wat sommigen beweren, aan Brussel, dat eindelijk een volwaardig Gewest wordt, bijkomende middelen ten belope van 1 miljard 860,2 miljoen biedt.

Brussel is overigens het enige Gewest dat nu de middelen krijgt die bij de vorige staatshervorming van 1980 niet werden overgedragen.

De heer Antoine herinnert eraan dat de PRL in een verkiezingsartikel haar doelstellingen als volgt omschreef :

- de verdeling van de nationale, communautaire en gewestelijke bevoegdheden verduidelijken en overlappings zoveel mogelijk vermijden;
- het Rijk de middelen geven om het behoud van de politieke, economische en monetaire unie te waarborgen en zijn traditionele opdrachten inzake veiligheid, recht, verdediging en buitenlandse betrekkingen te garanderen;
- de Gewesten en Gemeenschappen welomschreven bevoegdheidspakketten geven en hun financiële verantwoordelijkheid duidelijker vastleggen met vaststelling van de regels voor de nationale solidariteit.

De staatshervorming, die met de goedkeuring van de financieringswet in werking treedt, beantwoordt aan die doelstellingen.

INTERVENTION DE M. GOL

1. Introduction

M. Gol souligne d'abord le caractère complexe du système de financement qui constitue pourtant une réforme fondamentale puisqu'elle transfère 1/3 du budget de l'Etat aux Régions et aux Communautés. Seuls quelques députés l'ont sans doute compris. Que dire alors des citoyens et du principe que nul n'est censé ignorer la loi?

Pour M. Gol, cette complexité révèle le caractère impréparé de la réforme. Il aurait été préférable de créer, comme le propose M. Verhofstadt, une commission spécialisée chargée d'élaborer un système plus clair et plus fonctionnel.

M. Gol fait ensuite observer que la réforme proposée est présentée comme inéluctable. Mais ce caractère inéluctable résulte du fait que depuis 1960, des réformes raisonnables ont toujours été retardées.

A titre préliminaire, M. Gol constate enfin qu'un parti de la majorité semble manifester une solidarité anticipée de l'opposition craignant sans doute d'être exclu de la majorité après le vote de la deuxième phase de la réforme de l'Etat.

Dans son exposé, M. Gol examinera successivement les conditions générales de la réforme, son origine immédiate, son origine lointaine, le système de financement et ses conséquences, le cadre du système de financement (fiscalité-emprunts-transferts), pour répondre enfin aux responsables politiques francophones qui qualifient la réforme de souhaitable.

2. Considérations générales sur le cadre de la réforme proposée

M. Gol décrit les considérations générales de la réforme en citant différents passages de l'article de M. Molitor intitulé « La première phase — Les nouvelles réformes » qui paraîtra dans le prochain numéro de la revue « Administration publique ».

Dans son article, M. Molitor se demande d'abord si les processus institutionnellement en cours en Belgique est une réforme ou une révolution?

Pour cet auteur, « Un moyen commode de se tirer d'affaire serait de parler pour les événements actuels d'une révolution pacifique. Peu ou point de sang, quelques échauffourées. Mais au milieu d'une quantité de cris et de vociférations, du moins dans des milieux assez restreints, un ensemble de modifications d'une importance capitale à notre vie publique. Et aussi aux mentalités. Nous nous contenterons d'un seul exemple. L'enseignement va désormais être

BETOOG VAN DE HEER GOL

1. Inleiding

De heer Gol wijst erop dat de financieringsregeling, hoe ingewikkeld ook, een fundamentele hervorming is aangezien daardoor 1/3 van de Rijksbegroting naar de Gewesten en Gemeenschappen overgeheveld wordt. Waarschijnlijk zien slechts enkele volksvertegenwoordigers dat in. Waar zijn de burgers dan aan toe en wat te denken van het beginsel dat iedereen geacht is de wet te kennen?

Dat die hervorming zo ingewikkeld is, bewijst volgens de heer Gol dat zij onvoldoende is voorbereid. Het ware verkieslijk geweest — zoals de heer Verhofstadt voorstelt — een gespecialiseerde commissie te belasten met de uitwerking van een duidelijker en werkzamer systeem.

De heer Gol merkt dan op dat de voorgestelde hervorming als onontkoombaar wordt voorgesteld, wat echter hiervan het gevolg is dat sedert 1960 redelijke hervormingen telkens werden uitgesteld.

De heer Gol stelt vooraf nog even vast dat een partij van de meerderheid van voortijdige solidariteit met de oppositie blijk schijnt te geven; zij vreest waarschijnlijk na de goedkeuring van de tweede fase van de staatshervorming uit de meerderheid te worden gewipt.

In zijn uiteenzetting zal de heer Gol achtereenvolgens handelen over de algemene voorwaarden voor de hervorming, haar onmiddellijke en haar verre oorsprong, de financieringsregeling en haar gevolgen, het kader van die regeling (fiscaliteit-leningen-overdrachten), waarna hij de Franstalige politieke voor mannen die de hervorming wenselijk noemen, van antwoord zal dienen.

2. Algemene beschouwingen over het kader van de voorgestelde hervorming

De heer Gol wijdt enkele algemene beschouwingen aan de staatshervorming en haalt diverse passages aan uit een artikel van de heer Molitor « La première phase — Les nouvelles réformes » dat zal verschijnen in het volgende nummer van het tijdschrift « Administration publique ».

In dat artikel vraagt de auteur zich in de eerste plaats af of de institutionele hervorming die in België aan de gang is, een hervorming is dan wel een revolutie.

Volgens de auteur zou men « de huidige gebeurtenissen gemakkelijksheidshalve kunnen betitelen als een vreedzame revolutie. Er is weinig of geen bloed mee gemoeid, alleen enkele schermutselingen. Maar middenin dat geroep of getier, althans in vrij beperkte kringen, komt er een geheel van wijzigingen tot stand die van kapitaal belang zijn voor ons openbaar leven en zelfs voor onze mentaliteit. Laten wij ons beperken tot één voorbeeld. Het onderwijs wordt voortaan over

communautarisé de bas en haut. Les programmes actuels, dans le fondamental et le secondaire, incluent un enseignement de l'histoire nationale et des éléments d'initiation et d'éducation civiques. Il ne semble pas que le contenu de ces enseignements soit très poussé : c'est le moins que l'on puisse dire. La majorité de nos enfants ne connaissent sans doute pas les paroles de l'hymne national. Dans le nouveau système, que restera-t-il de national dans ce contenu, si l'on est bien conscient que la réforme se réalise en fait contre l'Etat unitaire?

Une comparaison avec le civisme national en honneur dans des Etats nettement fédéraux, tels que la Suisse ou les Etats-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, risque d'être édifiante. »

M. Molitor aborde ensuite dans son article le problème de l'atonie de l'opinion publique devant la modification la plus profonde du système institutionnel depuis 1830.

« Cette atonie est effective et réelle. Les débats de presse et audio-visuels ne doivent pas nous leurrer à cet égard. Ils laissent froids la plupart des citoyens. Des témoignages nombreux concordent. Même dans les milieux dirigeants non politiques, le monde judiciaire par exemple, ou celui des affaires, grandes et petites, le débat sur ces thèmes ne dépasse guère les réactions habituelles et bien connues sur *les politiciens*, *les querelles sans importance* ou sur les sujets *mineurs*, etc. On a plus que jamais l'impression de se trouver devant deux univers. D'un côté, un ensemble constitué de manière assez disparate d'ailleurs, mais lié par une certaine cohérence : la classe politique proprement dite, à qui revient, formellement du moins, le dernier mot, la presse écrite dont certains ténors exercent une véritable autorité intellectuelle et dont d'autres membres étoffent l'orchestre. On pourrait souvent, d'ailleurs, écrire d'avance à leur place, avec un peu d'expérience, leur éditorial du lendemain. Quelques comités de ligues à connotation plus ou moins culturelle qui, au nom de milliers de membres, jamais consultés, émettent des ordres du jour comminatoires. La radio et la télévision qui jouent un rôle énorme de caisse de résonance.

» En face, ce que l'on appelait naguère la majorité silencieuse et que l'on nomme aujourd'hui la société civile. (...) »

» Le grand effort pédagogique qui s'imposait de la part du Gouvernement, de la presse ou de l'audio-visuel a été pratiquement nul. Nous ne visons point par là les informations. Elles ont été quantitativement abondantes, mais souvent approximatives. Cependant, dans une conjoncture assez grave, il s'imposait d'expliquer à fond aux Belges, et pas *a posteriori*, ce qu'on allait faire. Il n'en fut rien, ou du moins pas grand chose. »

de hele lijn gecommunautariseerd. In de huidige programma's van het fundamenteel en het secundair onderwijs, komen leergangen voor met betrekking tot 's lands geschiedenis en worden elementaire begrippen bijgebracht van maatschappelijke kennis en burgerzin. Blijkbaar is dat onderricht niet erg diepgaand : dat is het minste wat men er kan van zeggen. Blijkbaar kennen de meeste van onze kinderen de woorden van het vaderlands lied. Wat zal er in het nieuwe systeem dan nog overblijven van dat nationale bewustzijn, als men er zich goed rekenschap van geeft dat de hervorming in feite tot stand komt als een reactie tegen de unitaire Staat?

Een vergelijking met de burgerzin zoals die tot uiting komt in Staten met een uitgesproken federaal karakter als Zwitserland, de Verenigde Staten en West-Duitsland zou wel eens erg leerzaam kunnen zijn. »

De heer Molitor behandelt in zijn artikel vervolgens het probleem van de onverschilligheid waarvan de openbare opinie blijk geeft tegenover de meest diepgaande hervorming van ons grondwettelijk systeem sinds 1830.

« Die onverschilligheid is reëel. Wat de media brengen, mag ons niet misleiden. Het laat de meerderheid van de burgers koud. Zelfs in niet-politieke leidende kringen, zoals de rechterlijke wereld bijvoorbeeld, of in zakenkringen, wordt daaraan niet meer aandacht besteed dan het gewone en welbekende over « *de politici* », « *onbelangrijk gekrakeel over onbenullige dingen* », enzovoort. Wij hebben meer dan ooit de indruk voor twee werelden te staan. Enerzijds een vrij uiteenlopend geheel met toch een zekere samenhang : de eigenlijke politieke klasse die formeel toch het laatste woord heeft, de kranten waarvan sommige tenoren een werkelijk geestelijk gezag uitoefenen en anderen het orkest aanvullen. Met enige ervaring zou je trouwens vaak in hun plaats het hoofdartikel van 's anderendaags kunnen schrijven. Enkele comités van verenigingen met een min of meer culturele inslag die in naam van duizenden nooit geraadpleegde leden dreigende moties de wereld insturen. Radio en televisie die een geweldige rol spelen als klankbord.

» Daartegenover wat vroeger de zwijgende meerderheid en nu de burgermaatschappij wordt genoemd. (...) »

» De vereiste grote opvoedende inspanning vanwege Regering, pers, radio en televisie is zo goed als uitgebleven. Wij bedoelen daarmee niet de berichten. Daar was de kwantiteit er, maar zij waren vaag. Het was in een vrij ernstige conjunctuur nochtans geboden aan de Belgen grondig uit leggen, en niet achteraf, wat er stond te gebeuren. Dat is niet gebeurd of zo goed als niet. »

M. Gol souligne à cet égard l'importance de la consultation populaire que son parti propose. Cette consultation qui n'aurait aucun effet contraignant (ce n'est pas un référendum) aurait le mérite d'informer l'opinion publique sur la révolution pacifique qui est en cours.

Aujourd'hui, comme le souligne M. Molitor, le fossé entre la classe politique — spécialement les partis — et la société civile s'est manifesté dans une conjoncture où le rapprochement aurait dû s'imposer. M. Molitor examine également la manière dont cette réforme se réalise.

« La procédure adoptée pour réaliser un accord de Gouvernement sur les réformes institutionnelles et sur leur réalisation ne fut pas très différente des débats analogues lors de la constitution du Gouvernement.

» Nous sommes désormais habitués à cette procédure, empruntée à la Hollande, d'une Bible détaillée, œuvre exclusive des partis de la future coalition. Les principales caractéristiques de l'accord par rapport aux opérations antérieures furent la longueur du débat, la complexité plus qu'habituelle des textes, l'absence dans une discussion d'ordre fondamental de deux grands partis modérés (PRL et PVV) à vocation traditionnelle de Gouvernement, relayés par une formation en provenance du seul Nord du pays (VU).

» Quant à la mise en œuvre de l'accord, c'est-à-dire sa transposition en textes constitutionnels et législatifs, une impression domine toutes les autres : la hâte, le forcing ou, si l'on préfère, la précipitation. Ici encore, beaucoup l'ont souligné. Ceci du moins pour les textes que les partis au Gouvernement avaient décidé d'enregistrer avant les vacances. »

M. Gol souligne que cette même hâte se manifeste pour les textes actuellement en discussion.

Pour M. Molitor, deux thèses peuvent s'affronter sur cette précipitation.

1) « La première est d'ordre strictement politique et est inspirée avant tout par l'intérêt dominant des partis au pouvoir. Ils ont pu se dire, non sans certaines raisons, que s'ils ne réalisent pas dans le plus bref délai leurs intentions et leurs accords, du moins certains d'entre eux, ils risquaient de ne les voir jamais mis en vigueur. Ce souci et la proximité des élections communales exigeaient le vote et la promulgation immédiats de la loi sur les communes à facilités linguistiques, nécessairement préalables à ces élections et, en contrepartie, le vote du transfert massif d'attributions nouvelles aux Communautés et aux

De heer Gol onderstreept in dat verband het belang van de door zijn partij voorgestelde volksraadpleging. Die geenszins bindende raadpleging (die geen referendum is) zou de bevolking duidelijk maken welke vreedzame omwenteling zich aan het voltrekken is.

In omstandigheden waarin toenadering geboden was, is echter de kloof tussen de politieke kaste — in het bijzonder de partijen — en de burgermaatschappij duidelijk geworden, zoals de heer Molitor aanvoert. Deze laatste behandelt ook de manier waarop de hervorming tot stand komt.

« De procedure die werd gevolgd om tot een Regeerakkoord te komen over de institutionele hervormingen en over de uitvoering daarvan verschilde niet heel veel van de gelijkaardige besprekingen die plaatsgevonden hebben op het ogenblik van de samenstelling van de Regering.

» Wij zijn thans gewoon geraakt aan deze aan Nederland ontleende procedure, die erin bestaat een gedetailleerde bijbel op te stellen die uitsluitend het werk is van de partners in de nieuwe coalitie. Het voornaamste verschil, in vergelijking met de vroegere besprekingen, lag ditmaal in de lengte van het debat, de meer dan gewone complexiteit van de teksten, de afwezigheid, in de bespreking van een zo fundamentele aangelegenheid, van twee grote gematigde fracties (PVV en PRL), die traditioneel gezien kandidaat-coalitiepartners zijn, maar die ditmaal werden vervangen door een fractie die uitsluitend het Noorden van het land vertegenwoordigde, namelijk de VU.

» In verband met de uitvoering van dat akkoord, dat wil zeggen de omzetting ervan in grondwettelijke en wetgevende teksten, is er één indruk gerezen die alle andere in de schaduw stelt : de spoed, de forcing of, indien men wil, de overhaasting waarmede tewerk is gegaan. Menige anderen hebben dat aspect onderstreept. Dat gold althans voor de teksten die de coalitiepartners vóór het reces wilden doen goedkeuren. »

De heer Gol wijst erop dat dezelfde overhaasting aan de dag wordt gelegd voor de bespreking van de thans voorliggende teksten.

Volgens de heer Molitor kunnen voor die overhaasting twee redenen worden aangehaald.

1) « Een eerste reden is een louter politieke reden en steunt in de eerste plaats op het allesoverheersend belang van de partijen die aan de macht zijn. Zij hebben gemeend — en niet volledig ten onrechte — dat indien zij hun plannen en hun overeenkomsten, of althans enkele ervan, niet binnen de kortste tijd kunnen waarmaken, het gevaar bestaat dat zij die nooit ten uitvoer kunnen brengen. Die vrees, evenals de nabijheid van de gemeenteverkiezingen impliceerden de onmiddellijke goedkeuring en bekendmaking van de wet op de gemeenten met taalfaciliteiten die noodzakelijk was vóór bedoelde verkiezingen, en als

Régions, revendication majeure de certains partis au pouvoir.

» La manière dont le Parlement dut intervenir en l'occurrence reste dans la ligne des rapports qui se sont établis depuis longtemps entre lui et l'Exécutif, mais dans des circonstances particulières. D'abord, lorsque l'on se trouve devant une révision de la Constitution, il est dans l'esprit même de celle-ci que le Parlement dans son ensemble et chaque député ou sénateur en son particulier y jouent un rôle prépondérant.

» (...) D'ailleurs, la Constitution, à tort ou à raison, mais c'est ainsi, a décidé qu'une révision devait être faite par un Parlement spécialement élu dans ce but »

2) « La deuxième thèse ne comporte qu'une réplique d'ordre strictement politique en l'espèce : « nécessité fait loi ». C'était cela ou le risque d'échec. Mais pour arriver au résultat jugé nécessaire par la majorité gouvernementale, il faut dire que le système parlementaire a été fort secoué. C'est cela, entre autres motifs, qui nous a fait dire que nous sommes au cœur d'une révolution pacifique. Pour être pacifique, elle n'en est pas moins profonde. La question est et sera de savoir si, après cette tourmente, les Chambres seront de plus en plus des organismes de simple et formel entérinement, ou si l'on pourra imaginer un système qui, dans des formes nouvelles peut-être, rétablisse l'équilibre entre la vigueur nécessaire à l'exécutif et l'indispensable pouvoir de contrôle sur son action (...) ».

« Dans ces circonstances, il est permis en effet de se demander quel fut en l'occurrence le vrai constituant. Bien sûr, dans toute la vie politique, la décision et les normes qui lui donnent force exécutoire ne sont pas l'œuvre exclusive des instances officielles, que notre système constitutionnel a chargées de les mettre en forme et de leur donner vigueur.

» Nous n'allons pas redire ici, même sommairement, ce qui a été dit, et fort bien dit, par certains depuis des années sur la dialectique des pouvoirs de droit et des pouvoirs de fait. Cependant, nous avons ici devant nous un des plus beaux cas où le rôle des pouvoirs de droit — exécutif et législatif — a été, en fait, d'entériner purement et simplement des décisions arrêtées ailleurs, non seulement dans leurs principes, mais dans leurs détails. Et cela, dans les circonstances les plus solennelles de la vie publique d'un pays : la modification de son pacte fondamental. »

M. Gol ajoute à cela que la manière dont cette réforme de l'Etat est réalisée est plus grave, plus hypocrite que le recours aux lois de pouvoirs spéciaux.

tegenwicht daarvoor, de goedkeuring van de massieve overdracht van nieuwe bevoegdheden aan Gemeenschappen en aan Gewesten, hetgeen een van de belangrijkste eisen was van bepaalde coalitiepartijen.

» De wijze waarop het Parlement bij die aangelegenheid betrokken is geworden, ligt in de lijn van de betrekkingen zoals die sinds lang tussen het Parlement en de uitvoerende macht gelden, zij het dan in bijzondere voorwaarden. Wanneer men voor een herziening van de Grondwet staat, moet het Parlement in zijn geheel en elke volksvertegenwoordiger of senator in het bijzonder, overeenkomstig de geest zelf van de Grondwet, daar een belangrijke rol kunnen in spelen.

» (...) De Grondwet heeft overigens terecht of ten onrechte — maar alleszins duidelijk — gesteld dat een herziening enkel kan gebeuren door een speciaal daartoe gekozen Parlement »

2) « De tweede stelling bestaat in een louter politiek antwoord, met name « nood breekt wet ». Het was ofwel dat, ofwel het risico op een mislukking. Maar we moeten toegeven dat het parlementair stelsel zwaar door elkaar is geschud om het door de Regeringsmeerderheid noodzakelijk geachte resultaat te bereiken. Onder andere daarom hebben we gesteld dat we ons midden in een vreedzame revolutie bevinden. Maar hoe vreedzaam die revolutie ook zij, ze is daarom niet minder grondig. Het is de vraag of de Kamers na deze beroering in groeiende mate instellingen voor loutere en formele bekrachtiging zullen worden, dan wel of er een stelsel kan worden uitgedacht dat — wellicht in een nieuwe vorm — het evenwicht herstelt tussen de noodzakelijke doortastendheid van de uitvoerende macht en de onmisbare controle op de werking van die uitvoerende macht (...) ».

« In die omstandigheden kan men zich inderdaad afvragen wie in dat geval de echte grondwetgever was. Natuurlijk is in het politieke leven geen enkele beslissing of geen enkele norm die de tenuitvoerlegging van die beslissing mogelijk maakt, alleen het werk van de officiële instellingen die krachtens ons grondwettelijk stelsel belast zijn met het redigeren en het in de praktijk brengen van beslissingen.

» We gaan hier niet herhalen wat reeds jaren door sommigen wordt verkondigd — en zelfs met brio — over de dialectiek van de juridische en de feitelijke machthebbers. Nochtans staan we hier voor een van de mooiste voorbeelden van gevallen waarin de rol van de juridische machthebbers — met name de uitvoerende en de wetgevende macht — in feite beperkt blijft tot de loutere en eenvoudige bekrachtiging van beslissingen die niet alleen principieel, maar tot in de details toe elders zijn genomen. En dat alles terwijl ons land één van de plechtigste ogenblikken van zijn openbaar leven doormaakt, met name de wijziging van zijn Grondwet. »

De heer Gol voegt daar aan toe dat de wijze waarop deze Staatshervorming wordt doorgevoerd, nog onrustbarender, nog schijnheiliger is dan een beroep op

En effet, les lois de pouvoirs spéciaux ont le mérite de demander un mandat au Parlement sur des questions économiques et financières du type conjoncturel.

3. *Causes immédiates et lointaines de la réforme*

a) *Causes immédiates*

Pour M. Gol, la cause immédiate de la réforme réside dans la chute du Gouvernement provoquée en octobre 1987 par la famille sociale-chrétienne. Le CVP avait en effet imposé un ultimatum dans l'affaire Happart. A ce propos, les efforts de ce parti seront vains car l'affaire Happart suscitera bientôt de nouvelles difficultés. Entre-temps, une réforme de l'Etat catastrophique aura été mise en place. Le PSC, qui a toujours proclamé sa volonté de maintenir un Etat équilibré et fondé sur la solidarité, partage également la responsabilité de la crise. En revanche, le comportement des socialistes francophones s'explique par le désir de disposer pendant une longue période du pouvoir en Région wallonne.

b) *Causes lointaines*

Les causes lointaines de la réforme résident dans l'évolution du concept de fédéralisme en Belgique. A titre de parenthèse, M. Gol souligne qu'aujourd'hui tout le monde se dit fédéraliste. On ne peut pas qualifier ceux qui sont favorables au projet de loi de fédéralistes et les autres d'antifédéralistes. Mais les divergences sont nombreuses sur le concept de fédéralisme. L'évolution de la notion de fédéralisme en Belgique s'est faite en quatre étapes.

a) A l'origine, le fédéralisme était une exigence flamande en vue d'acquérir l'autonomie culturelle, mais n'avait rien à voir avec l'autonomie économique ou financière.

b) Au lendemain de la seconde guerre mondiale, un mouvement fédéraliste, que l'on peut qualifier de fédéralisme de revendication, se développa également en Wallonie. Les revendications wallonnes résultaient du déclin des secteurs traditionnels de l'économie de cette région. La Wallonie réclamait une plus grande autonomie de décision sur le plan économique et plus de moyens pour réaliser sa reconversion, mais elle ne revendiquait aucune autonomie financière. Le problème du financement de cette reconversion n'était généralement pas abordé. A cette époque, seuls certains commentateurs s'intéressaient à ce problème. Ils pensaient, à tort, que l'autonomie financière serait profitable à la Wallonie.

bijzondere machten. In het geval van de bijzondere machten wordt aan het Parlement ten minste nog een volmacht gevraagd met betrekking tot financiële aangelegenheden en economische problemen van conjuncturele aard.

3. *Onmiddellijke en onrechtstreekse oorzaken van de hervorming*

a) *Onmiddellijke oorzaken*

De onmiddellijke oorzaak van de hervorming is de val van de Regering die in oktober 1987 door de christen-democratische partijen werd veroorzaakt, aldus de heer Gol. De CVP had immers een ultimatum gesteld in de zaak Happart. De inspanningen van die partij zijn trouwens vergeefs geweest, want de zaak Happart zal binnenkort tot nieuwe moeilijkheden aanleiding geven. Maar ondertussen zal er een catastrofale Staatshervorming zijn doorgevoerd. Ook de PSC — die steeds heeft verkondigd dat zij een evenwichtige en op solidariteit berustende Staat wou in stand houden — is mede verantwoordelijk voor deze crisis. De houding van de Franstalige socialistes kan dan weer worden verklaard door hun verlangen om gedurende een lange periode aan de macht te blijven in het Waalse Gewest.

b) *Onrechtstreekse oorzaken*

De onrechtstreekse oorzaken van de hervorming moeten worden gezocht in de evolutie van het begrip federalisme in België. De heer Gol onderstreept dat iedereen vandaag de dag federalist beweert te zijn. Het gaat niet op de voorstanders van het wetsontwerp als federalisten en de tegenstanders ervan als antifederalisten te bestempelen. Maar de meningen over het begrip federalisme lopenijd uiteen. In de evolutie van het begrip federalisme in België kunnen we vier fasen onderscheiden :

a) Het oorspronkelijke federalisme was een Vlaamse eis voor culturele autonomie, die niets te maken had met economische of financiële autonomie.

b) Na de tweede wereldoorlog kwam er ook langs Waalse kant een federalistische beweging op gang, die men als een eisenfederalisme kan omschrijven. De Waalse eis ontstond ten gevolge van de achteruitgang van de traditionele Waalse industrie. Wallonië wilde op economisch vlak meer beslissingsautonomie en meer middelen voor reconversie. Maar er werd geen eis naar financiële autonomie geformuleerd. Op dat ogenblik waren er slechts bepaalde commentatoren die ook dit probleem behandelden. Zij dachten echter verkeerdelijk dat financiële autonomie voor Wallonië positief kon zijn.

c) La notion de fédéralisme évolue lentement pour prendre peu à peu le sens que lui donne le projet de loi actuel. Le troisième mouvement fédéraliste prend naissance en Flandre, les Flamands voulant davantage de moyens et un pouvoir décisionnel accru — revendication d'un fédéralisme financier —, alors que la Wallonie, et surtout le PS, reste braquée sur la revendication fédéraliste du droit à l'autodétermination économique et continue d'exiger des moyens pour sa reconversion.

La Flandre s'était fixé entre-temps un tout autre objectif, à savoir la redistribution des ressources selon la localisation de la perception des impôts. Cette évolution est aussi nettement perceptible dans la loi du 9 août 1980. Dans la première phase de la réforme de l'Etat (1974), les ressources des Communautés et des Régions ne consistaient qu'en des dotations, qui étaient calculées sur la base de trois critères : l'impôt des personnes physiques, la population et le territoire.

En 1980 fut instauré le système des ristournes, qui inaugurerait la phase d'autonomie financière. Il est à noter que les deux Communautés continuent de suivre l'idée fixe qu'elles ont chacune du fédéralisme.

Du côté wallon, le PS se réfère toujours à un fédéralisme de revendication. Différentes propositions de loi sont d'ailleurs déposées pour étendre les compétences des Communautés et des Régions sans préciser comment ces compétences seront financées. Du côté flamand, des propositions de loi visent à réaliser un partage des ressources.

d) La dernière phase qui est en cours est celle du « fédéralisme de largage ». C'est un système de séparation de biens qui permet à la région la plus prospère de bénéficier de l'intégralité des ressources perçues sur son territoire.

Le PS est toujours convaincu qu'une extension de l'autonomie wallonne, qui se traduira par une augmentation de son influence, sera profitable à la Wallonie. Or, il s'agit en l'occurrence d'une vision bornée. La facture sera très élevée et sera payée par l'Etat national et par la Région wallonne.

4. *Le système de financement et ses conséquences*

a) L'autorité nationale transfère aux Communautés et aux Régions un montant de 660 milliards, soit un tiers des moyens disponibles (1805 milliards).

Du fait que le déficit budgétaire demeure inchangé (400 milliards), la forte diminution des moyens entraîne sérieusement sa solvabilité.

b) La Région flamande reçoit un boni de 50 milliards qu'elle n'a d'ailleurs pas demandé.

Les moyens de la Région wallonne demeurent quasiment inchangés. L'augmentation des moyens de

c) Het begrip federalisme evolueert langzaam naar de inhoud die het vandaag in onderhavig wetsontwerp krijgt. De derde federalistische beweging ontstaat aan Vlaamse zijde. De Vlamingen willen meer middelen en meer beslissingsbevoegdheid. Zij eisen een financieel federalisme. Wallonië, vooral dan de PS, blijft steken in de federalistische eis voor economisch zelfbeschikkingsrecht en de vraag om middelen voor zijn omschakeling.

Ondertussen beoogde men in Vlaanderen iets totaal anders, namelijk de herverdeling van de middelen volgens de lokalisering van de inning. Deze evolutie is ook duidelijk merkbaar in de wet van 9 augustus 1980. In de eerste fase van de Staatshervorming (1974) bestonden de middelen van Gemeenschappen en Gewesten slechts uit dotaties. Bij de berekening steunde men op 3 criteria, namelijk de personenbelasting, de bevolking en het grondgebied.

In 1980 werd het systeem van de ristorno's ingevoerd. Daarmee werd de fase van de financiële autonomie ingeluid. Op te merken valt dat beide Gemeenschappen verder werken met hun eigen idee fixe over federalisme.

Aan Waalse zijde houdt de PS het nog steeds bij een eisenfederalisme. Verscheidene wetsvoorstellen worden trouwens ingediend om de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten uit te breiden, zonder te preciseren hoe die bevoegdheden zullen worden gefinancierd. Aan Vlaamse zijde worden wetsvoorstellen ingediend die een verdeling van de middelen beogen.

d) De laatste fase die thans aan de gang is, is die van het « afstotingsfederalisme ». Het is een systeem van boedelscheiding waardoor het meest welvarende gewest beslag kan leggen op al de op zijn grondgebied geïnde inkomsten.

De PS leeft nog steeds in de overtuiging dat de vergroting van de Waalse autonomie, de verhoging van de zeggenschap die de partij hoofdzakelijk toekomt, voor Wallonië positief zal zijn. Welnu, dat is bijzonder kortzichtig. De tol zal zeer hoog zijn en zal worden betaald door de nationale Staat en door het Waalse Gewest.

4. *De financieringsregeling en de gevolgen ervan*

a) De centrale overheid hevelt een bedrag van 660 miljard, of 1/3 van de middelen (1805 miljard) over naar de Gemeenschappen en de Gewesten.

Vermits het begrotingsdeficit (400 miljard) ongewijzigd blijft, wordt haar kredietwaardigheid ingevolge de sterke vermindering van de middelen, ernstig aangetast.

b) Het Vlaamse Gewest krijgt boni, waar het overigens niet om gevraagd heeft, van 50 miljard.

De middelen van het Waalse Gewest blijven nagenoeg ongewijzigd. De verhoging van de Vlaamse

la Région flamande ne peut qu'avoir une incidence négative sur le budget national et sur le solde net à financer. Elle compromet ainsi l'assainissement des finances publiques.

c) La part relative des moyens pour la Wallonie et Bruxelles dans les finances nationales tombe de 38 à 32 %. A moins de pratiquer une politique d'austérité, la Wallonie devra donc contracter de nouvelles dettes pour couvrir ses dépenses. Selon une étude réalisée cette année par le CRISP (n^{os} 1209-1210), deux scénarios peuvent être envisagés à partir d'une telle situation.

Dans le scénario minimaliste, les Régions acceptent de s'endetter pour financer, non les 14,3 % des dépenses courantes non couvertes par les recettes transférées, mais leurs dépenses d'investissements (« nouvelles compétences »); elles remboursent les intérêts et le capital emprunté; la totalité de leurs recettes est dépensée.

Dans le scénario maximaliste, les Régions choisissent de maintenir le niveau de leurs dépenses, en finançant les 14,3 % non couverts, et même de le faire croître à un rythme légèrement supérieur à l'inflation; elles doivent recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements et une partie de leurs dépenses courantes et payent les intérêts de ces emprunts; au terme de 10 ans, le capital emprunté est consolidé et si la Région dispose alors de liquidités, elles seront d'abord utilisées pour le remboursement de la dette avant d'être affectées à de nouvelles dépenses d'investissement.

Dans le cadre du scénario minimaliste, la Région wallonne doit attendre la 18^{ème} année (bien qu'elle s'en rapproche dès la 11^{ème} année) pour retrouver, en termes réels, un niveau de dépenses équivalent à celui dont elle disposait avant la réforme, alors que pour Bruxelles et la Flandre ce niveau est atteint dès la 5^{ème} année.

Dans le cas du scénario maximaliste, la Région wallonne verrait son endettement croître de manière très importante : il représenterait 1,5 fois ses recettes dès la 5^{ème} année, 3 fois la 12^{ème} année et plus de 8 fois la 20^{ème} année. La progression de l'endettement de la Région bruxelloise serait elle aussi inquiétante dès la 11^{ème} année. La situation serait fort différente pour la Région flamande qui pourrait suivre ce scénario sans voir son endettement dépasser le montant de ses recettes annuelles et même affecter, dès la 10^{ème} année, un boni budgétaire à l'amortissement de la dette. »

M. Gol constate dès lors que la marge de manœuvre de la Wallonie est nulle. Elle dispose seulement de la possibilité de choisir entre une austérité draconienne ou un endettement considérable accompagné d'un effet boule de neige.

La situation décrite ci-avant aura pour conséquence que, dans une Belgique à deux vitesses, la Flandre demandera une réduction de l'impôt des personnes physiques, tandis que la Wallonie demandera une

middelen kan niet anders dan een negatieve invloed hebben op de nationale begroting en het netto te financieren saldo. De gezondmaking van de Staatsfinanciën komt daardoor in het gedrang.

c) Het relatieve aandeel van de middelen voor Wallonië en Brussel in de nationale financiën daalt. In cijfers uitgedrukt gaat het om een daling van 38 naar 32 %. Wallonië zal dus bijkomende schulden moeten aangaan om de uitgaven te dekken, tenzij een soberheidsbeleid wordt gevoerd. Volgens een CRISP-studie (n^{rs} 1209-1210) van dit jaar, kan dit gegeven tot twee scenario's aanleiding geven.

Volgens het minimalistische scenario stemmen de Gewesten er mee in om schulden aan te gaan, niet om de 14,3 % van de door de overgehevelde inkomsten niet gedekte lopende uitgaven, maar wel om hun investeringsuitgaven te financieren (« nieuwe bevoegdheden »); ze betalen de rente en het ontleende kapitaal terug; al hun inkomsten zijn opgebruikt.

Volgens het maximalistische scenario geven de Gewesten er de voorkeur aan het peil van hun uitgaven te behouden, door de niet gedekte 14,3 % te financieren, en het zelfs tegen een groeivoet die iets hoger ligt dan de inflatie, te laten stijgen; ze moeten leningen aangaan om hun investeringen en een deel van hun lopende uitgaven te financieren en ze betalen rente op die leningen; na 10 jaar wordt het ontleende kapitaal geconsolideerd en, als het Gewest dan over liquiditeiten beschikt, zullen die eerst worden aangewend voor de terugbetaling van de schuld en pas daarna voor nieuwe investeringsuitgaven.

Volgens het minimalistische scenario moet het Waalse Gewest tot het 18^e jaar wachten (hoewel het er vanaf het 11^e jaar dicht bij komt) om, in reële termen, opnieuw een uitgavenpeil te bereiken dat gelijkwaardig is aan het peil van vóór de hervorming, terwijl dat peil voor Vlaanderen en Brussel vanaf het 5^e jaar bereikt is.

Volgens het maximalistische scenario zouden de schulden van het Waalse Gewest sterk toenemen : vanaf het 20^e jaar 8 maal zoveel. Ook de toeneming van de schuld van het Brusselse Gewest zou zorgwekkend zijn vanaf het 11^e jaar. Geheel verschillend zou de toestand zijn van het Vlaamse Gewest, dat het scenario zou kunnen volgen zonder dat zijn schulden zijn jaarlijkse inkomsten overtreffen; vanaf het 10^e jaar zou het zelfs een budgettair overschot hebben om zijn schuld af te lossen. »

De heer Gol constateert derhalve dat Wallonië geen manoeuvreerruimte heeft. Het heeft alleen de keuze tussen een drastische versoberingspolitiek of een aanzienlijke schuldtoename gepaard gaande met een sneeuwbal effect.

De hierboven uiteengezette situatie zal ertoe leiden dat in het België met twee snelheden, aan Vlaamse zijde een verlaging van de personenbelasting zal worden gevraagd terwijl Wallonië, om de verarming

augmentation des impôts afin de lutter contre son appauvrissement. Mais la fiscalité additionnelle est soumise à des limites que l'intervenant se propose d'analyser dans le point suivant relatif à l'environnement ou au cadre du système de financement.

5. *Le cadre du système de financement*

a) *La fiscalité*

Les Régions peuvent augmenter sept impôts différents (article 3) parmi lesquels le précompte immobilier et les droits de succession.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) souligne à ce propos que ces impôts sont identiques à ceux qui figuraient dans la loi du 9 août 1980.

M. Gol répond que les Régions auront à l'avenir, en raison de l'élargissement de leurs compétences, plus tendance à augmenter ces impôts.

En outre, sur l'impôt des personnes physiques, les Régions pourront prélever des centimes additionnels ou accorder des remises.

Il ne sera toutefois possible d'accorder des remises qu'à partir du 1^{er} janvier 1994.

L'instauration de centimes additionnels ou de remises devra être précédée d'une concertation entre le Gouvernement et les Exécutifs régionaux.

Pendant les trois années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi en projet, ces centimes additionnels ne pourront donner lieu à un accroissement de la pression fiscale globale. Il importe de savoir ce qu'on entend par là. Le Conseil d'Etat a déjà fait observer que la notion de « pression fiscale globale » qui est utilisée en l'occurrence est imprécise du point de vue juridique. Le Gouvernement a rétorqué que la notion de « pression fiscale globale » a la même signification qu'à l'article 12 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (exposé des motifs, p. 13). Si c'est là une définition, elle est pour le moins incomplète.

Cette imprécision pourra dès lors aboutir à une augmentation des impôts avant 1994.

En outre, il ne sert à rien de prévoir après 1994 un barrage à la fiscalité régionale par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres qui devra être confirmé par les Chambres (article 6, § 2). Il ne s'agit là que d'une « garantie en carton ». Si la Région wallonne veut par exemple augmenter ses impôts parce qu'elle est financièrement étranglée, pourquoi les Ministres nationaux lui refuseraient-ils ce pouvoir? Pourquoi les parlementaires s'opposeraient-ils ensuite à la confirmation de l'arrêté royal alors qu'une partie d'entre eux a proposé au sein du Conseil régional wallon de procéder à une augmentation des impôts?

Enfin, les Conseils ont également un pouvoir fiscal propre. Relèvent du pouvoir fiscal propre, et donc du régime institué par l'article 110 de la Constitution, les impôts non visés par le projet, soit qu'ils n'existent

tegen te gaan, een belastingverhoging zal vragen. Maar voor de aanvullende belastingen gelden beperkingen die spreker wil analyseren bij het volgende punt over het leefmilieu of in verband met de financieringsregeling.

5. *Het kader van de financieringsregeling*

a) *Fiscaliteit*

De Gewesten kunnen 7 verschillende belastingen verhogen (artikel 3) waaronder de onroerende voorheffing en de successierechten.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) onderstreept in dit verband dat het dezelfde belastingen zijn die reeds voorkwamen in de wet van 9 augustus 1980.

De heer Gol antwoordt dat de Gewesten voortaan meer geneigd zullen zijn die belastingen te verhogen, gelet op de verruiming van hun bevoegdheden.

Op de personenbelasting zullen de Gewesten opcentiemen kunnen heffen of kortingen toestaan.

Korting en kunnen echter pas vanaf 1 januari 1994 worden toegestaan.

De invoering van opcentiemen of kortingen moet worden voorafgegaan door een overleg tussen de nationale Regering en de Gewestexecutieven.

Bovendien mogen deze opcentiemen gedurende een periode van 3 jaar na de inwerkingtreding van de wet geen aanleiding geven tot een verhoging van de globale fiscale druk. Het is belangrijk om te weten wat met dit laatste wordt bedoeld. De Raad van State merkte al op dat het gebezigde begrip « globale fiscale druk » juridisch onnauwkeurig is. De Regering antwoordde daarop dat het begrip « fiscale druk » dezelfde betekenis heeft als in artikel 12 van de gewone wet van 9 augustus 1980 (memorie van toelichting, blz. 13). Dat is echter geen of op zijn minst een onvolledige definitie.

Die onduidelijkheid zal derhalve tot een verhoging van de belastingen kunnen leiden vóór 1994.

Bovendien heeft het geen nut voor de periode na 1994 in een dam tegen de gewestelijke fiscaliteit te voorzien via een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit dat door de Kamers zal moeten worden bekrachtigd (artikel 6, § 2). Dat is niet meer dan een waarborg « op papier ». Als het Waalse Gewest bijvoorbeeld de belastingen wil verhogen omdat het financieel aan de grond zit, waarom zouden de nationale Ministers die machtiging weigeren? Waarom zouden de parlementsleden zich vervolgens tegen de bekrachtiging van het koninklijk besluit verzetten, als sommigen onder hen in de Waalse Gewestraad een verhoging van de belastingen hebben voorgesteld?

Tenslotte hebben de Raden nog hun eigen fiscale bevoegdheid. Onder de eigen fiscale bevoegdheid, en bijgevolg onder de regeling ingesteld bij artikel 110 van de Grondwet vallen de belastingen waarop in het

pas encore, soit qu'ils aient été établis par l'autorité nationale sur une matière que les Communautés ou les Régions entendraient également frapper d'un impôt. En ce qui concerne ce dernier point, le Conseil d'Etat fait observer, à juste titre, « qu'aucune disposition constitutionnelle (le principe « non bis in idem » n'a aucune valeur constitutionnelle) n'interdit à deux ou plusieurs pouvoirs autonomes d'établir des impôts sur la même matière (Avis, p. 63). »

Le Conseil d'Etat conclut en soulignant « qu'il appartiendra au législateur, se prononçant à la majorité ordinaire, sur la base de l'article 110, § 2, de la Constitution, de limiter ou de supprimer les possibilités d'établir des fiscalités concurrentes ou parallèles qu'offre l'article 110 de la Constitution, pour autant que soit démontrée la nécessité d'adopter de telles règles. »

Celles-ci pourraient ou non avoir la même portée que celle de l'article 12, § 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, que l'article 65 du projet tend à abroger.

M. Gol demande au Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles pourquoi aucun projet de loi n'a encore été déposé à ce sujet, et combien de temps il faudra encore attendre.

Le Ministre répond qu'un projet de loi sera déposé rapidement.

M. Gol estime que ce projet de loi devrait entrer en vigueur en même temps que le projet en discussion.

Enfin, l'intervenant précise que cette même critique fondamentale a également été formulée par J.C. Scholsem en 1981 (« L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité », *Annales de droit de Louvain*, 3-4/1981, pp. 260-261).

« Ce troisième volet de fiscalité propre n'est pas envisagé dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles et n'avait pas à l'être. Le législateur n'a pas à « autoriser » le développement d'une fiscalité propre mais uniquement à l'interdire.

La seule disposition de la loi qui mette en œuvre ce pouvoir de *prohibition* est le *paragraphe 2 de l'article 12* qui interdit aux Conseils de percevoir des centimes additionnels aux autres impôts et perceptions au profit de l'Etat ou d'accorder des ristournes sur ceux-ci. Ce texte est assez mal rédigé : pris au pied de la lettre, il signifierait que les régions et communautés peuvent tout faire, y compris établir des impôts similaires ou quasi identiques aux impôts de l'Etat, à la seule condition de ne pas exploiter la base législative existante par le prélèvement d'additionnels. Telle n'est certes pas la volonté du législateur et on lit et on relit dans les travaux préparatoires qu'il est interdit aux régions et communautés de se saisir d'une *matière imposable* qui a déjà été réglementée par l'Etat, autrement dit, d'établir des impôts similaires. Ceci devrait à notre avis être expressément précisé. En effet, la notion d'impôt « similaire » ou « sur la

ontwerp niet wordt bedoeld, hetzij omdat ze nog niet bestaan, hetzij omdat ze door de nationale overheid zijn gevestigd op een materie waarop ook de Gemeenschappen en Gewesten een belasting zouden willen heffen. De Raad van State merkte, wat dit laatste betreft, terecht op dat « geen enkele grondwettelijke bepaling (het beginsel « non bis in idem » heeft geen grondwettelijke betekenis) twee of meer zelfstandige overheden verbiedt om met betrekking tot hetzelfde object belastingen in te voeren (Advies blz. 63). »

De Raad van State beëindigt zijn betoog met te stellen « dat het de zaak van de wetgever is om, beslissende bij gewone meerderheid, op grond van artikel 110 § 2, van de Grondwet, de door artikel 110 van de Grondwet geboden mogelijkheden tot het invoeren van samenlopende of parallelle belasting in te perken of af te schaffen, voor zover de noodzaak van een dergelijke regeling gebleken is. »

Een zodanige regeling zou al of niet dezelfde strekking kunnen hebben als artikel 12, § 2, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat door artikel 65 van het ontwerp zal worden opgeheven.

De heer Gol vraagt aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen waarom er nog geen wetsontwerp over deze materie werd neergelegd en wanneer dat zal gebeuren.

De Minister antwoordt dat een wetsontwerp spoedig zal worden neergelegd.

De heer Gol meent dat dit wetsontwerp op hetzelfde ogenblik als het hier besproken ontwerp in werking moet treden.

Spreker verwijst tenslotte naar dezelfde fundamentele kritiek die in 1981 werd geformuleerd door J.C. Scholsem (« L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité », *Annales de droit de Louvain*, 3-4/1981, blz. 260-261).

Aan dat derde luik van de eigen fiscaliteit is in de gewone wet tot hervorming van de instellingen niet gedacht, en dat moest ook niet. De wetgever heeft de ontwikkeling van een eigen fiscaliteit niet toe te laten, maar alleen ze te verbieden.

De enige wetsbepaling waarbij die verbodsmacht ten uitvoer wordt gelegd is paragraaf 2 van artikel 12 die de Raden verbiedt op de andere belastingen en heffingen ten behoeve van het Rijk opcentiemen te heffen of kortingen te verlenen. Die tekst is vrij slecht opgesteld : strikt genomen zou dat betekenen dat de Gewesten en Gemeenschappen alles mogen doen, met inbegrip van het instellen van gelijkaardige of bijna identieke belastingen als de rijksbelastingen, op voorwaarde dat uit de bestaande wettelijke basis geen munt wordt geslagen door het heffen van opcentiemen. Dat is beslist niet de bedoeling van de wetgever en in de voorbereidende werkzaamheden lezen we herhaaldelijk dat het de Gewesten en Gemeenschappen verboden is zich een belastbare materie toe te eigenen die al door het Rijk is gereguleerd, met andere woorden gelijkaardige belastingen in te stellen. Dat zou volgens ons uitdrukkelijk moe-

même base » est fondamentale dans tout ordre financier comportant une certaine répartition du pouvoir de taxer.

Par ailleurs, le pouvoir de légiférer en matière fiscale est dissocié par la loi du pouvoir d'*administrer* les impôts éventuellement à créer. Même en ce qui concerne la fiscalité propre, c'est le Ministère des Finances qui assure le service des impôts, agissant toutefois pour le compte et en concertation avec la communauté ou la région (article 14, loi ordinaire). »

Pour M. Gol on prend des risques considérables en ne déposant pas et ne votant pas un projet de loi ordinaire, conformément à l'article 110, § 2, de la Constitution. Ce projet devrait être adopté en même temps que le projet de loi spéciale à l'examen.

b) *Les emprunts*

La Wallonie risque de s'endetter lourdement et de compromettre ainsi l'unité monétaire. Le projet de loi à l'examen prévoit que les Communautés et Régions pourront émettre des emprunts moyennant l'accord du Ministre des Finances. Si celui-ci refuse son accord, l'Exécutif peut demander que le Conseil des Ministres soit saisi de ce problème.

Ce système manque toutefois de clarté. Comment empêcher une Région d'émettre un emprunt si elle est dans l'obligation de le faire? Un tel système permet d'imposer des efforts d'austérité accrus à l'une des Régions. L'autonomie accordée est comparable à celle qui est reconnue à un pays en voie de développement, auquel on peut imposer des mesures d'austérité.

c) *Les accords de coopération*

Les accords de coopération fonctionnels, pour les autoroutes par exemple, constituent un exemple type d'accord de coopération. En cas de violation ou d'inapplicabilité de tels accords, il serait logique que l'Etat central intervienne comme arbitre, comme c'est le cas dans tous les Etats fédéraux; une hiérarchie des normes est inévitable.

La solution prévue par le projet pour résoudre de tels problèmes est l'arbitrage. Dans son avis, le Conseil d'Etat a toutefois précisé que l'arbitrage n'était possible qu'entre des Etats et des personnes privées.

Suite à cette observation, le Gouvernement a substitué à la dénomination « collèges d'arbitres » celle de « juridiction ». Mais cette modification ne change rien à la nature de l'arbitrage qui est en réalité organisé.

d) *Le transfert de compétences*

M. Gol prend le secteur portuaire comme exemple. Il fait état des constatations du directeur général du port de Liège : le Canal Albert est essentiel pour ce

ten worden vermeld. Het begrip gelijkaardige of op dezelfde grondslag ingestelde belasting is inderdaad fundamenteel in elke financiële orde met enige verdeling van de bevoegdheid tot belasten.

Anderzijds is de macht om inzake belastingen wetten te maken door de wet gescheiden van de bevoegdheid om eventueel in te stellen belastingen te beheren. Ook voor de eigen belastingen staat het Ministerie van Financiën in voor de dienst van de belastingen, waarbij het evenwel voor rekening van en in overleg met de Gemeenschap of het Gewest optreedt (artikel 14, gewone wet).

Volgens de heer Gol neemt men aanzienlijke risico's zonder het indienen en stemmen van een gewone wet zoals voorzien in artikel 110, § 2, van de Grondwet. Die wet zou terzelfdertijd moeten worden aangenomen als deze bijzondere wet.

b) *Leningen*

Aan Waalse kant dreigt men zich diep in de schulden te steken, wat de monetaire unie op de heling zet. Het ontwerp bepaalt dat de Gemeenschappen en Gewesten leningen kunnen uitgeven, na goedkeuring van de Minister van Financiën. Als die goedkeuring geweigerd wordt, kan de Executieve vragen dat de kwestie aan de Ministerraad wordt voorgelegd.

Dit systeem is echter onduidelijk. Als een Gewest verplicht is leningen uit te schrijven, hoe kan dit dan verhinderd worden? Het systeem zet de deur open voor een verstrakte soberheid die aan één Gewest opgelegd wordt. De autonomie reikt niet verder dan de autonomie die toegestaan wordt aan een ontwikkelingsland waaraan men soberheidsmaatregelen kan opleggen.

c) *Samenwerkingsakkoorden*

Het typegeval van zulke akkoorden zijn functionele samenwerkingsakkoorden, bijvoorbeeld voor de autowegen. Als zulke akkoorden geschonden worden of onmogelijk blijken te zijn zou het logisch zijn dat de centrale staat zou optreden als scheidsrechter, zoals dit het geval is in alle federale staten : een voorrang van de normen is onontbeerlijk.

De oplossing die het ontwerp aan zulke problemen geeft, is de arbitrage. De Raad van State heeft echter opgemerkt in zijn advies dat arbitrage alleen mogelijk is tussen staten en privé-personen.

Ingevolge die opmerking heeft de Regering de benaming « scheidsrechterlijke colleges » vervangen door « rechtsprekende colleges ». Die wijziging verandert evenwel niets aan de aard van de arbitrage die in werkelijkheid georganiseerd wordt.

d) *Overheveling van bevoegdheden*

De heer Gol haalt als voorbeeld de havensector aan. Hij wijst op de vaststellingen van de directeur-generaal van de haven van Luik : het Albertkanaal is es-

port, mais la plus grande partie de son tracé se situe en Flandre. Cette Région pourra-t-elle être contrainte d'effectuer au canal les travaux qui s'avèreraient nécessaires pour le port de Liège?

L'intervenant estime qu'aucune disposition du projet de loi à l'examen ne répond à ce genre de questions. Un autre problème concerne les tarifs : est-ce la Flandre qui les fixera parce que la majeure partie du Canal Albert se trouve sur son territoire?

M. Gol estime que les Ministres compétents pour ces matières devront s'expliquer sur la manière dont ces transferts de compétences se réaliseront. Il requerra leur présence au moment de la discussion des articles.

5. Conclusions politiques

a) Selon M. Gol, les francophones doivent se demander quel profit ils tireront de la réforme. En valeur absolue, ils disposeront en effet des mêmes moyens qu'aujourd'hui, ce qui ne répond pas à la critique que le PS formulait par le passé lorsqu'il affirmait que l'Etat central représentait un frein trop important et que les francophones disposaient de trop peu de moyens.

Pourquoi fallait-il d'ailleurs réaliser une réforme si c'est pour obtenir les mêmes moyens qu'en l'absence de réforme?

Le solde net que l'Etat central devra financer représentera un handicap pour la Wallonie et les francophones, qui se verront imposer une politique d'austérité.

b) M. Gol ajoute qu'à en croire M. Moureaux, une plus grande autonomie sera bénéfique aux francophones.

L'intervenant estime quant à lui que l'autonomie n'a aucun sens sans les moyens nécessaires : on peut la comparer à la liberté d'un handicapé. Des arguments du genre « Faisons confiance aux Wallons » se fondent plus sur la foi que sur la réalité.

c) M. Gol rappelle que le PS a parlé de trahison à propos d'accords sur des questions concrètes (par exemple, l'accord de la Saint-Sylvestre, la loi sur les secteurs nationaux, l'accord de la Sainte-Catherine). En ce qui concerne l'accord de la Sainte-Catherine, l'intervenant fournit les chiffres suivants :

	% des moyens	
	1986	1987
Communauté française	22,9 %	22,13 %
Région wallonne	18,1 %	18,40 %
Communauté et Région flamandes	53,5 %	54,00 %
Communauté germanophone	0,6 %	0,62 %
Région bruxelloise	4,9 %	4,90 %

sentieel voor die haven, maar het grootste deel van het tracé loopt door Vlaanderen. Kan dit Gewest gedwongen worden de voor de haven van Luik noodzakelijke werken uit te voeren aan dit kanaal?

Spreker meent dat geen enkele bepaling van dit ontwerp een antwoord geeft op dergelijke vragen. Een ander probleem is dat van de tarieven : zal Vlaanderen die vaststellen omdat het Albertkanaal voor het overgrote deel in dat Gewest ligt?

De heer Gol vindt dat de voor die materies bevoegde Ministers uitleg zullen moeten verstrekken over de manier waarop die bevoegdheden zullen worden overgeheveld. Hij zal hun aanwezigheid bij de bespreking van de artikelen eisen.

5. Politieke conclusies

a) Volgens de heer Gol moeten de Franstaligen zich de vraag stellen welke voordelen zij uit de hervorming halen. In absolute waarden zal men immers over dezelfde middelen kunnen beschikken als vandaag. Dit beantwoordt niet aan de kritiek van de PS in het verleden dat de centrale staat te zeer een belemmering betekende en men over te weinig middelen beschikte.

Waarom hoefde er overigens een hervorming te komen, indien het is om dezelfde middelen te krijgen als voorheen?

Het netto saldo dat de centrale staat zal moeten financieren zal een handicap betekenen voor Wallonië en de Franstaligen, aan wie een soberheidsbeleid zal worden opgelegd.

b) Volgens de heer Moureaux zal de grotere autonomie gunstig zijn voor de Franstaligen, aldus de heer Gol.

Spreker meent echter dat autonomie zonder de nodige middelen geen zin heeft : het gaat om de vrijheid van een gehandicapte. Argumenten als « Faisons confiance aux Wallons » zijn meer op het geloof gefundeerd dan op de realiteit.

c) De PS heeft gesproken van verraad naar aanleiding van akkoorden over concrete zaken (bijvoorbeeld het Sint-Sylvesterakkoord, de wet op de nationale sectoren, het Sint-Katelijne-akkoord), aldus de heer Gol. Wat de Sint-Katelijne-akkoorden betreft, geeft spreker volgende cijfers :

	% van de middelen	
	1986	1987
Franse Gemeenschap	22,9 %	22,13 %
Waalse Gewest	18,1 %	18,40 %
Vlaamse Gemeenschap en Gewest	53,5 %	54,00 %
Duitstalige Gemeenschap	0,6 %	0,62 %
Brussels Gewest	4,9 %	4,90 %

Ces chiffres montrent clairement que cet accord n'a pas entraîné de recul pour les francophones.

En revanche, le recul financier qui résultera de l'adoption du projet de loi en discussion n'est pas à la mesure de l'autonomie accordée.

d) Il est inquiétant que le PS ait repris à son compte la conception flamande en matière de sécurité sociale : le PS estime que la solidarité existe en raison du maintien de la sécurité sociale au niveau national.

L'intervenant souligne en revanche que la sécurité sociale constitue un des fondements de l'Etat.

e) Ce projet permettra-t-il de mener une autre politique en Wallonie?

L'intervenant ne le pense pas et cite plusieurs exemples de projets pour lesquels on ne disposera pas des moyens nécessaires : le projet TAU à Liège, les travaux du métro à Bruxelles, les voies navigables dans le Hainaut, la Place Saint-Lambert à Liège.

M. Gol souligne encore à ce propos que les responsables politiques de la majorité francophone invoquent des arguments de mobilisation « n'ayez pas peur » (Ph. Moureaux) — « confiance et Wallons » ou « Les choix doivent être plus riches » (Ph. Busquin).

Mais de tels arguments ne peuvent compenser le fait que la Wallonie connaîtra un endettement croissant et deviendra beaucoup plus pauvre.

Conclusion

M. Gol conclut que le projet à l'examen a été mal préparé et est le fruit de l'improvisation. Il ne s'agit pas non plus d'un compromis, mais d'un projet qui sacrifie le fédéralisme de solidarité. C'est un fédéralisme de « largage ». La Wallonie et Bruxelles en seront les dupes.

INTERVENTION DE M. ANCIAUX

1. La participation de la Volksunie au Gouvernement

Répondant aux affirmations de M. Gol, M. Anciaux rappelle que la Volksunie a toujours soutenu que le redressement économique et l'assainissement des finances publiques n'étaient pas concevables sans l'attribution d'une large autonomie aux Régions et aux Communautés. Le projet à l'examen est par conséquent un élément clé de la deuxième phase de la réforme de l'Etat.

Deze cijfers tonen duidelijk aan dat dit laatste akkoord geen achteruitgang heeft betekend voor de Franstaligen.

Daarentegen staat de te financieren achteruitgang, als gevolg van de goedkeuring van het voorliggende wetsontwerp, niet in verhouding tot de verleende autonomie.

d) Het is verontrustend dat de PS de Vlaamse opvatting aangenomen heeft met betrekking tot de sociale zekerheid : de PS meent dat er solidariteit is omwille van de handhaving van de sociale zekerheid op nationaal vlak.

Spreker legt er echter de nadruk op dat de sociale zekerheid een fundament van de Staat is.

e) Zal men, dank zij dit ontwerp, een andere politiek kunnen voeren in Wallonië?

Spreker meent van niet, en haalt verschillende voorbeelden aan van projecten waarvoor de nodige middelen niet beschikbaar zullen zijn : het project TAU in Luik, de metrowerken in Brussel, de waterwegen in Henegouwen, de Place Saint-Lambert in Luik.

De heer Gol onderstreept dienaangaande nog dat de politieke verantwoordelijken van de Franstalige meerderheid mobiliseringsargumenten inroepen : « Wees niet bang » (Ph. Moureaux) — « vertrouwen en Walen » of « Het aanbod moet rijker zijn » (Ph. Busquin).

Maar dergelijke argumenten kunnen het feit niet goedmaken dat Wallonië een stijgende schuldenlast krijgt en nog veel armer zal worden.

Besluit

De heer Gol besluit dat het om een slecht voorbereid ontwerp gaat dat van improvisatie getuigt. Het gaat evenmin om een compromis, maar om een ontwerp waardoor het solidariteitsfederalisme prijs gegeven wordt. Wallonië en Brussel zullen er de dupe van zijn.

BETOOG VAN DE HEER ANCIAUX

1. De regeringsdeelname van de Volksunie

Inhakend op de beweringen van de heer Gol herinnert de heer Anciaux eraan dat de VU steeds gesteld heeft dat economisch herstel en sanering van de openbare financiën niet denkbaar zijn zonder een ruime autonomie voor de deelgebieden. Het huidige ontwerp is bijgevolg een sleutelontwerp in de tweede fase van de staatshervorming.

Bien que tous ses souhaits ne se soient pas réalisés, la Volksunie collabore loyalement à cette deuxième phase, avec la conviction que les autres partenaires de la coalition aborderont la troisième phase (élection directe des conseils et réforme du Sénat, transfert de la compétence résiduelle aux Communautés et Régions et problème de la compétence en matière de conclusion de traités) avec une même loyauté.

Il est faux de prétendre que la réforme en chantier se réalise dans la précipitation. M. Anciaux rappelle à cet égard que la discussion (générale) de la loi spéciale du 8 août 1980 a duré moins longtemps que la discussion du projet de loi à l'examen. L'intervenant rappelle également que les négociations qui ont précédé la formation du Gouvernement ont été longues et qu'elles ont finalement abouti à l'accord de gouvernement très détaillé du 10 mai 1988.

2. *La complexité du mécanisme*

M. Anciaux estime que le mécanisme mis au point ne pouvait être que complexe (surtout pour la période de transition). Cette complexité résulte de la nécessité d'assainir les finances publiques et de celle de mettre en place un système de financement qui permette aux Communautés et aux Régions de mener une politique propre et qui concilie les principes d'autonomie financière et de solidarité.

La Volksunie approuve entièrement le mécanisme qui sera appliqué au cours de la période transitoire, et ce tant par respect pour la Wallonie qu'en raison d'un intérêt propre bien compris, étant donné que la Flandre n'a aucun intérêt à ce que la Région wallonne se retrouve dans une situation financière désastreuse. C'est pour cette raison que les besoins actuels ont été pris comme point de départ et que la Flandre bénéficie d'un boni. Après dix ans, les revenus des Régions correspondront environ au produit de l'impôt des personnes physiques dans chaque Région. Dans la phase définitive, la part des ressources revenant à la Flandre devrait atteindre 57,2 % pour les matières régionales, 57,6 % pour l'enseignement et 60 % pour les autres matières communautaires.

3. *La sécurité sociale*

M. Anciaux déclare que la Volksunie aurait souhaité que des compétences plus larges soient attribuées aux entités fédérées, notamment dans le domaine de la recherche scientifique, du commerce extérieur et de la sécurité sociale. En outre, il aurait fallu, dans son optique, donner une interprétation moins extensive aux notions d'union économique et d'unité monétaire.

Ce n'est pas essentiellement à cause du flux financier de 80 milliards de francs de la Flandre vers la Wallonie que la Volksunie souhaite la fédéralisation de la sécurité sociale. Selon M. Anciaux, il doit toujours y avoir une solidarité entre les entités fédérées, mais, dans le cadre du système actuel de sécurité sociale, il s'agit de davantage que d'une solidarité in-

De VU werkt loyaal mee aan die tweede fase, ondanks het feit dat niet alles wat zij voorstond gerealiseerd werd, in de overtuiging dat de andere regeringspartners met dezelfde loyaliteit de derde fase (rechtstreekse verkiezing van de Raden en hervorming van de Senaat, overheveling van de residuaire bevoegdheid naar Gemeenschappen en Gewesten en de problematiek van de verdragsrechtelijke bevoegdheid) mee zullen realiseren.

Het is onjuist te stellen dat deze hervorming te haastig wordt doorgevoerd. De heer Anciaux verwijst in dit verband naar de (algemene) bespreking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die minder lang geduurd heeft dan de bespreking van dit ontwerp. Spreker wijst ook op de lange regeringsonderhandelingen die uiteindelijk geleid hebben tot het zeer gedetailleerd regeerakkoord van 10 mei 1988.

2. *De complexiteit van het mechanisme*

Deze complexiteit is (zeker tijdens de overgangsfase) niet te vermijden, aldus de heer Anciaux. Zij is te wijten aan de noodzaak tot sanering van de overheidsfinanciën en aan het feit dat het om een financieringssysteem moet gaan waardoor Gemeenschappen en Gewesten een eigen beleid moeten kunnen voeren en dat moet beantwoorden aan financiële autonomie enerzijds en solidariteit anderzijds.

De VU is het volledig eens met de voorziene overgangsfase en dit zowel uit respect voor Wallonië als uit welbegrepen eigenbelang : Vlaanderen heeft immers hoegenaamd geen belang bij een eventuele financiële ineenstorting van het Waalse Gewest. Daarom zijn de huidige behoeften het vertrekpunt en krijgt Vlaanderen een bonus. Na 10 jaar zullen de inkomsten van de Gewesten ongeveer overeenstemmen met de opbrengst van de personenbelasting in elk Gewest. In de eindfase zouden de middelen van het Vlaamse Gewest aangroeien tot 57,2 %, voor onderwijszaken tot 57,6 % en voor de andere Gemeenschapsmateries tot 60 %.

3. *Sociale zekerheid*

De heer Anciaux stelt dat de VU de toekenning van ruimere bevoegdheden aan de deelgebieden voorstond, met name op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek, de buitenlandse handel, de sociale zekerheid, enz. De economische en monetaire unie daarenboven moest in haar optiek meer beperkend worden opgevat.

Wat de sociale zekerheid betreft, is niet de geldstroom van 80 miljard frank van Vlaanderen naar Wallonië de voornaamste reden waarom de VU de federalisering ervan wenst. Solidariteit tussen de deelgebieden, aldus de heer Anciaux, moet er altijd zijn. In het huidige sociale zekerheidsstelsel gaat het echter om meer dan een interpersonele solidariteit. De bov-

terpersonnelle. Ledit flux financier ne peut s'expliquer par le fait qu'il y ait plus de malades, de chômeurs ou de personnes âgées en Wallonie. D'autres facteurs doivent donc intervenir, en l'occurrence, une autre mentalité en matière de soins de santé et d'assurance maladie-invalidité.

La fédéralisation peut consister en ce que chaque Communauté soit habilitée à mener une politique sociale spécifique. Seul le montant du revenu minimal et des minima en matière de revenus de remplacement serait fixé par l'autorité nationale.

M. Vandenbroucke estime toutefois que la sécurité sociale ne peut pas être fédéralisée. S'il y a des divergences, comme dans le secteur des soins de santé, celles-ci sont dues à de mauvais mécanismes qui n'ont rien à voir avec la solidarité interpersonnelle. Il suffit de revoir ceux-ci. La fédéralisation de ce secteur résulterait d'ailleurs également d'un compromis compliqué. Il estime que cette discussion constitue une fuite en avant.

4. Conclusion

M. Anciaux répète que l'aspiration de la Volksunie à la fédéralisation ne procède pas de préoccupations financières. Il y a trente ans que le fédéralisme constitue l'objectif par excellence de la Volksunie. Aujourd'hui, grâce au projet à l'examen, un pas important est fait vers la réalisation de cet objectif.

En conclusion, *M. Anciaux* estime que le système qui est en train de s'installer est en fait de type confédéral plutôt que fédéré puisqu'il n'y a pas de hiérarchie des normes, que les composantes de l'Etat ont pleine autonomie pour la gestion d'importants paquets de compétences et que le présent projet de loi spéciale organise, à terme, l'autonomie financière. Pour que la solution confédérale soit complète, il ne manque en fait que l'abolition du double mandat.

Enfin, on peut considérer que la construction qui s'instaure maintenant préfigure la construction de l'Europe. Les deux mouvements qui ont déterminé l'évolution de notre société au cours des dernières décennies, et qui continuent de la déterminer, c'est-à-dire le mouvement vers l'autodétermination des Communautés et celui vers l'édification d'un ensemble européen, apparaissent dès lors associés dans la réforme en cours.

INTERVENTION DE MME NEYTS-UYTTEBROECK

Mme Neyts-Uyttebroeck centre son intervention sur l'analyse des différents éléments en raison desquels le présent projet de loi spéciale, pas plus que l'ensemble de la réforme institutionnelle dont il fait partie, n'instaure un véritable fédéralisme.

*
* *

envermelde geldstroom kan niet worden verklaard doordat de bevolking in Wallonië minder gezond, meer werkloos of ouder zou zijn. Dus moeten er andere factoren meespelen met name een andere mentaliteit inzake gezondheidszorg, ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De federalisering kan erin bestaan dat elke Gemeenschap de bevoegdheid krijgt een eigen sociale politiek te voeren. Enkel het bedrag van het minimuminkomen en van de minima der vervangingsinkomens zouden door de nationale overheid worden vastgesteld.

De heer Vandenbroucke meent echter dat de sociale zekerheid niet mag worden gefederaliseerd. Als er afwijkingen, zoals in de gezondheidszorgen zijn, zijn die te wijten aan foute mechanismen die niets met interpersoonlijke solidariteit te maken hebben. Het volstaat die mechanismen te herzien. De federalisering van deze sector zou trouwens ook tot een ingewikkeld vergelijk leiden. Hij ervaart deze discussie als een vlucht naar voren.

4. Besluit

De heer Anciaux herhaalt dat het streven van de Volksunie naar federalisme niet gestoeld is op het profijtbeginsel. Reeds 30 jaar is het streven naar federalisme het programmapunt bij uitstek van de Volksunie. Thans wordt (via dit ontwerp) een belangrijke stap in die richting gezet.

De heer Anciaux geeft tot besluit als zijn mening te kennen dat de regeling die op komst is, in feite meer van confederale dan van federale aard is aangezien er geen rangorde voor de normen geldt, de deelstaten volkomen zelfstandig aanzienlijke bevoegdheden uitoefenen en met het huidige wetsontwerp op termijn de financiële autonomie wordt ingevoerd. Voor een compleet confederale oplossing ontbreekt nog slechts de afschaffing van het dubbele mandaat.

Wat nu tot stand wordt gebracht, kan worden gezien als een voorafbeelding van het toekomstige Europa. De twee bewegingen die de laatste decennia de evolutie van onze samenleving hebben bepaald en dat nog steeds doen, namelijk het streven naar zelfbeschikking voor de Gemeenschappen en de eenmaking van Europa, lopen dan ook in de huidige hervorming ineen.

BETOOG VAN MEVROUW NEYTS-UYTTEBROECK

Mevrouw Neyts-Uyttebroeck concentreert haar betoog op de analyse van de diverse redenen waarom het onderhavige ontwerp van bijzondere wet, evenmin trouwens als het geheel van de herziening van de instellingen waartoe het ontwerp behoort, geen echt federalisme tot stand brengt.

*
* *

En préambule, l'intervenante souligne que son parti n'est pas opposé à l'évolution vers le fédéralisme : elle la juge au contraire, à terme, inévitable et irréversible. Cependant, la réforme de l'Etat telle qu'elle est maintenant proposée, non seulement n'instaure pas un authentique fédéralisme, mais aura même un effet opposé à celui du fédéralisme; la fédéralisation est en effet un acte rassembleur, alors que la présente réforme ne fera guère qu'accentuer la désunion.

Y a-t-il vraiment lieu de s'en étonner, quand le mouvement de l'histoire dans lequel se place le système « fédéral » maintenant proposé est tout à l'opposé de l'évolution qui a conduit à la constitution en états fédéraux des autres pays se revendiquant de ce mode d'organisation?

Dans les modèles fédéraux auxquels on se réfère d'habitude, les composantes de la fédération ont en effet été indépendantes dans le passé, avant de décider de se fédérer. Force est de constater que l'Etat belge, parti d'une structure très centralisée, dans la tradition jacobine, a en fait connu une évolution inverse.

*
* *

Mme Neyts-Uyttenbroeck formule une deuxième remarque préalable : le débat actuel est mal posé, ou plutôt, le vrai débat est masqué.

Les pesanteurs historiques engendrées par ce passé auquel l'intervenante s'est déjà référée, conditionnent en effet le discours des hommes politiques des deux Communautés et de celle des deux opinions publiques à laquelle ils s'adressent. Pour cette raison, la seule question qui importe vraiment, c'est-à-dire celle de savoir si la réforme en cours représente réellement le fédéralisme, est en fait oubliée.

*
* *

Persistance du caractère subordonné des Pouvoirs régionaux et communautaires et institutionnalisation de l'emprise des partis politiques dominants.

Il découle de la multiplication des lois ne pouvant être modifiées qu'à la majorité spéciale, y compris pour la détermination — pour laquelle la majorité simple suffisait jusqu'à présent — des moyens mêmes des Communautés et des Régions, que ces dernières seront davantage placées sous tutelle après la réforme qu'auparavant.

De l'avis de l'intervenante, contrairement à ce qu'indique l'Exposé des motifs (Doc. n° 635/1, p. 2), la

Bij wijze van inleiding wijst spreker erop dat haar partij niet gekant is tegen een ontwikkeling die op het federalisme gericht is; wel integendeel, zij is van mening dat federalisme, op termijn, onvermijdelijk en onomkeerbaar is. De staatshervorming echter zoals die nu is voorgesteld, voert niet alleen geen echt federalisme in maar zal zelfs het omgekeerde effect hebben; de federalisering is immers een unificerende beweging, terwijl de huidige hervorming de tweedracht alleen maar kan verergeren.

Kan men zich daarover verwonderen wanneer de ontwikkeling van de geschiedenis waarin het thans voorgestelde « federaal » systeem zijn plaats inneemt, volledig de tegenoverstelde weg inslaat van de beweging die geleid heeft tot het ontstaan van federale staten in andere landen die deze formule voorstaan?

In de modellen van federale staten waar men gewoonlijk naar verwijst, hebben de componenten van de federatie in het verleden immers een onafhankelijk bestaan gekend vooraleer zij ertoe besloten zich in een federatie te verenigen. Men moet vaststellen dat de Belgische Staat, die aanvankelijk een sterk gecentraliseerde structuur had in de Jacobijnse traditie, in feite een tegenovergestelde ontwikkeling heeft meegemaakt.

*
* *

Mevrouw Neyts-Uyttenbroeck maakt een tweede voorafgaande opmerking : het huidige debat is slecht omschreven, of beter gezegd men verdoezelt waar het in werkelijkheid om gaat.

De historische factoren die hun oorsprong vinden in het verleden waaraan spreker reeds heeft gerefereerd, bepalen immers zowel de standpunten van de politici van beide Gemeenschappen als de publieke opinie waartoe zij zich richten. Een en ander heeft tot gevolg dat de enige vraag die echt belang heeft, met name of de op dit ogenblik doorgevoerde hervorming werkelijk tot federalisme leidt, in feite uit het oog wordt verloren.

*
* *

De ondergeschiktheid van de overheden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de institutionnalisering van de macht van de overheersende politieke partijen.

Het stijgende aantal wetten die slechts kunnen worden gewijzigd met een bijzondere meerderheid, — en die nu zelfs gebruikt worden voor het vaststellen van de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten (waarvoor een gewone meerderheid tot nog toe volstond) —, heeft tot gevolg dat die Gemeenschappen en Gewesten na de hervorming meer dan ooit onder het toezicht van de centrale Staat zullen staan.

De Regering beweert in de memorie van toelichting (Stuk nr. 635/1, blz. 2) dat de stijging van het aandeel

raison d'être de cette multiplication n'est pas que « les règles de base qui déterminent les rapports entre les Communautés et les Régions ne peuvent (...) être modifiées en fonction de l'opportunité politique du moment. Ces modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un consensus assez large entre les Communautés et Régions, matérialisé par une majorité des deux tiers. »

Mme Neyts-Uyttenbroeck est au contraire d'avis que ce système a pour motivation profonde le fait qu'il donne à chacun des partis qui domine sa Communauté la certitude d'être à même de déterminer l'évolution ultérieure — dont on devine déjà qu'elle est inévitable — parce que fort de la position d'interlocuteur indispensable.

La nouvelle hiérarchie

Le fait que le présent projet de loi spéciale organise une procédure d'approbation au niveau national pour le recours par les Communautés et les Régions à certains types d'emprunts, illustre à suffisance la situation de dépendance dans laquelle les composantes de l'Etat se trouveront vis-à-vis du Pouvoir central. Cette situation transparait également dans le fait que le présent projet est présenté au Parlement par le Gouvernement sans que ce dernier n'ait organisé la moindre consultation des exécutifs de ces Communautés et de ces Régions dont le destin financier est ainsi réglé.

Non seulement une hiérarchie entre le pouvoir central et les composantes de l'Etat est-elle maintenant défendue par ceux-là mêmes qui, cet été, refusaient, en la qualifiant de néo-unitariste, la nécessité d'une hiérarchie des normes, mais la nouvelle hiérarchie subordonne en outre les institutions au politique et remodèle de facto le cadre normatif, pour placer au-dessus des décrets, des lois ordinaires, des lois spéciales et même de la Constitution, l'accord de Gouvernement, invoqué tout au long des différentes phases de la réforme comme la source de toute légitimité.

Selon l'intervenante, la volonté de privilégier le politique par rapport à l'institutionnel est illustrée, entre autres exemples, par la régionalisation de l'infrastructure, alors que cette matière ne fait d'habitude pas partie des compétences des Etats fédérés. Mme Neyts-Uyttenbroeck juge en effet que ce transfert d'un paquet de matières pour lesquelles les dépenses en faveur de la Flandre sont plus élevées que celles en faveur de la Wallonie trouve en réalité sa motivation dans la nécessité de compenser le surcoût de l'enseignement francophone.

Cette interprétation est contestée par M. Van Rompuy, qui déclare que la régionalisation de l'infrastructure est réclamée depuis dix ans par le CVP, ainsi que par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N). Ce dernier fait observer qu'il convenait de mettre fin à l'actuelle poli-

van die wetten het gevolg is van het feit dat « de basisregels die de betrekkingen tussen de Gemeenschappen bepalen (...) niet door een toevallige gewone meerderheid mogen worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime consensus tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bestaan, die in een tweederde meerderheid tot uiting komt. »

Mevrouw Neyts-Uyttenbroeck stelt dat zulks niet waar is. Zij is van oordeel dat de echte bestaansreden van dit stelsel is, dat het elk van de partijen die in haar respectieve Gemeenschap overheerst, de zekerheid biedt dat zij de latere evolutie — waarvan men reeds aanvoelt dat ze onvermijdelijk is — onder controle zal kunnen houden aangezien ze een onmisbare gesprekspartner is.

De nieuwe hiërarchie

Het feit dat het voorliggende ontwerp van bijzondere wet voor het aangaan van bepaalde leningen door de Gemeenschappen en Gewesten in een goedkeuringsprocedure op nationaal vlak voorziet, toont duidelijk aan dat de verschillende componenten van de Staat afhankelijk zullen zijn van de centrale overheid. Zulks blijkt ook duidelijk uit het feit dat de Regering dit ontwerp aan het Parlement heeft voorgelegd, zonder vooraf op enigerlei wijze het advies van die Gemeenschappen en Gewesten te hebben ingewonnen, hoewel het om hun financiële toekomst gaat.

Aldus wordt nu een hiërarchie tussen de centrale overheid en de diverse componenten van de Staat verdedigd door degenen die de noodzaak van een hiërarchie tussen de rechtsnormen deze zomer nog afwezen als een uiting van neo-unitarisme. Maar bovendien worden de instellingen ondergeschikt gemaakt aan de politiek en herschikt men « de facto » het normatieve kader door de decreten, de gewone en bijzondere wetten en zelfs de Grondwet ondergeschikt te maken aan het Regeerakkoord, dat in de diverse fasen van de hervorming wordt ingeroepen als bron van alle legitimiteit.

Volgens spreekster komt de wil om meer belang te hechten aan het politieke dan aan het institutionele, onder meer tot uiting in de regionalisering van de infrastructuur, hoewel die materie gewoonlijk geen deel uitmaakt van de bevoegdheden van gefedereerde staten. Mevrouw Neyts-Uyttenbroeck vindt met name dat die overheveling van een reeks materies waarvoor de uitgaven in Vlaanderen hoger liggen dan in Wallonië, in werkelijkheid wordt ingegeven door de noodzaak om de hogere kosten van het Franstalig onderwijs te compenseren.

Deze interpretatie wordt aangevochten door de heer Van Rompuy, die verklaart dat de CVP, zowel als de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N), al tien jaar de regionalisering van de infrastructuur eist. Deze laatste merkt op dat een einde moest worden gemaakt aan de huidige politiek

tique en matière de travaux publics, qui consistait à répartir les crédits non pas sur la base d'arguments rationnels, mais en application de « la politique du gaufrier ».

Les mécanismes pervers du financement des Communautés et des Régions

Mme Neyts-Uyttebroeck estime que la manière dont a été conçu le financement des Communautés et des Régions illustre, elle aussi, la prépondérance du politique. Le point de départ de la construction élaborée a en effet été la satisfaction de deux exigences des francophones : le financement selon les besoins et le refus de toute véritable responsabilité financière durant la période transitoire.

L'intervenante juge les effets de la combinaison de ces deux conditions totalement négatifs :

— On fait beaucoup de cas du bonus engrangé petit à petit par la Communauté flamande, mais ce bonus aura en fait dû être payé par quelqu'un : en l'occurrence, la population de la Région qui génère quelque 60 % de l'IPP, c'est-à-dire la population flamande.

— Le citoyen-contribuable flamand n'a pas la possibilité d'influencer l'évolution de la politique financière de sa Communauté.

— Le mécanisme mis au point ne contient guère d'incitants à mener une politique qui donne au contribuable flamand, par le biais de ristournes, le bénéfice du bonus qui se constitue petit à petit. Au contraire, l'absence de véritable responsabilité financière ne peut qu'encourager la poursuite d'une politique exclusivement dirigée vers les dépenses. Tout éventuel projet de ristourne d'impôt est d'ailleurs soumis au veto du pouvoir national.

M. Van Rompuy conteste ce dernier point. Il fait observer que la Communauté flamande n'est aucunement tenue d'obtenir une approbation du Gouvernement pour pouvoir procéder à de telles ristournes. La compétence du national se limite en l'occurrence à pouvoir annuler la décision de la Communauté flamande, par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, qui compte, de toute manière, des membres flamands. On ne peut donc guère parler d'un droit de veto du national.

Mme Neyts-Uyttebroeck fait remarquer que le mécanisme qui est ainsi introduit dans le système est susceptible de créer de nouvelles tensions communautaires.

Absence de pacification

Il en va de même de bon nombre d'autres aspects de la réforme.

A la structure même du système mis au point au sein duquel tout reste lié, les composantes de l'Etat central n'obtenant pas de réelle indépendance vis-à-vis de celui-ci, s'ajoute le fait qu'aucun effort n'est fait

inzake openbare werken die erin bestond de kredieten niet op grond van rationele argumenten, doch met toepassing van de « wafelijzerpolitiek » te verdelen.

De nefaste financieringsmechanismen voor de Gemeenschappen en de Gewesten

Mevrouw Neyts-Uyttebroeck meent dat de wijze waarop de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten is opgevat, eveneens het overwicht van het politieke aspect illustreert. Het uitgangspunt van de desbetreffende constructie was immers dat aan twee eisen van de Franstaligen moest worden voldaan : financiering volgens de behoeften en de weigering om gedurende de overgangperiode enige echte financiële verantwoordelijkheid te dragen.

Spreekster vindt de gevolgen van de combinatie van die beide voorwaarden volledig negatief :

— Er wordt veel drukte gemaakt over de beetje bij beetje door de Vlaamse Gemeenschap verzamelde bonus, maar die bonus is toch betaald door iemand, in casu de bevolking van het Gewest dat zowat 60 % van de personenbelasting opbrengt, namelijk de Vlaamse bevolking.

— De Vlaamse belastingplichtige verkeert niet in de mogelijkheid om de evolutie van het financiële beleid van zijn Gemeenschap te beïnvloeden.

— De uitgewerkte regeling omvat geen aansporing tot een beleid dat de beetje bij beetje tot stand komende bonus via kortingen aan de Vlaamse belastingplichtige ten goede doet komen. De onstentenis van echte financiële verantwoordelijkheid kan integendeel slechts aanzetten tot de voortzetting van een uitsluitend op de uitgaven gericht beleid. Elk mogelijk plan voor een belastingkorting is trouwens onderworpen aan het veto van de nationale overheid.

De heer Van Rompuy betwist dit laatste punt. De Vlaamse Gemeenschap heeft voor dergelijke kortingen niemands goedkeuring nodig. De nationale bevoegdheid blijft in dat geval beperkt tot de mogelijkheid om de beslissing van de Vlaamse Gemeenschap te vernietigen door een in de Ministerraad (waartoe in elk geval Vlaamse leden behoren) besproken koninklijk besluit. Er kan dus geen sprake zijn van een vetorecht van de nationale overheid.

Mevrouw Neyts-Uyttebroeck merkt op dat de ingevoerde regeling van aard is om nieuwe spanningen tussen de Gemeenschappen te doen ontstaan.

Geen herstel van rust en vrede

Hetzelfde geldt voor heel wat andere aspecten van de hervorming.

Bij de structuur zelf van het uitgewerkte systeem, waarbinnen alles gekoppeld blijft aangezien de componenten van de centrale Staat niet echt onafhankelijk van die Staat worden, komt nog dat geen enkele

pour tenter de remédier aux problèmes structurels actuels. Ainsi, on peut se demander si l'on pourra jamais, dans les conditions de la réforme telle qu'elle est proposée, remplacer le Sénat actuel par le Sénat des Régions, qui, s'il existait, serait appelé à jouer un rôle important dans la résolution des conflits entre les Communautés.

Mme Neyts-Uyttebroeck estime donc que le maintien d'une hiérarchie des valeurs ne permet pas une réelle autonomie politique pour les composantes de l'Etat, la prédominance de « l'accord politique » étant institutionnalisée. C'est là, par excellence, une source de conflits. La bizarrerie de la construction élaborée — où le national reste politiquement prépondérant, alors que l'Etat central, dépouillé de ses compétences et de ses moyens, à l'exception des départements d'autorité, de la sécurité sociale et de la dette, ne peut que rester malade de ses finances publiques — et le fait que tout reste inextricablement lié, laissent mal augurer d'une quelconque pacification.

INTERVENTION DE M. DE DONNEA

Pour *M. de Donnée*, la complexité du projet de loi est malsaine pour la démocratie. Si l'homme de la rue n'est plus capable de comprendre comment fonctionne l'Etat, il perd tout intérêt pour la gestion de celui-ci.

Il souligne également l'incompréhension du projet par les parlementaires et même par les Ministres. Ainsi, concernant l'impact sur la Région bruxelloise, il cite que celle-ci se verra attribuer 32,9 milliards selon *M. Moureaux* et 41,2 milliards selon *M. Thys*.

M. de Donnée va cependant essayer d'analyser de manière précise l'incidence des mécanismes de financement sur le sort de la Région de Bruxelles et l'évolution des moyens financiers dont elle dispose :

— selon l'Exposé général du budget des Voies et Moyens pour 1989, la part de Bruxelles dans l'ensemble des dotations et ristournes d'impôt prévues pour l'ensemble des Régions s'élève à 13,8 %.

Cette part est encore plus importante dans certains secteurs restés nationaux comme, par exemple, les sociétés de transports intercommunaux où 70 % des crédits sont attribués à Bruxelles.

— selon les montants de base prévus dans le nouveau système de financement, en période transitoire, 26,302 milliards sont attribués à Bruxelles, soit 11,2 % du total des montants attribués aux Régions. Encore la Région n'en touchera-t-elle pas l'intégralité, mais bien un pourcentage. Aussi, à la 10^{ème} année, la part de Bruxelles n'atteindra plus que 10,9 % du total.

Même si les recettes de Bruxelles augmentent en valeur absolue, leur part par rapport aux montants

inspanning wordt gedaan om de bestaande structurele problemen te verhelpen. Zo kan men zich afvragen of men, onder de voorwaarden van de thans voorgestelde hervorming, ooit de huidige Senaat zal kunnen vervangen door de Senaat der Gewesten die, mocht hij bestaan, een belangrijke rol zou moeten spelen in de oplossing van de conflicten tussen de Gemeenschappen.

Aldus kunnen, volgens *Mevr. Neyts Uyttebroeck*, de componenten van de Staat geen echte politieke autonomie krijgen wanneer een hiërarchie van waarden in stand wordt gehouden, waarbij het overwicht van het « politiek akkoord » wordt geïnstitutionaliseerd. Dat is bij uitstek een bron van conflicten. Het bizarre karakter van de uitgedachte constructie — waar het nationale in politiek opzicht overheerst, terwijl de centrale Staat, die alle bevoegdheden en middelen werd ontnomen behalve de gezagsdepartementen, de sociale zekerheid en de schuld, alleen het tekort van de overheidsfinanciën moet blijven dragen — en het feit dat alles onverbrekkelijk verbonden blijft, laten weinig goeds voor een pacificatie verhoppen.

BETOOG VAN DE HEER DE DONNEA

Volgens *de heer de Donnée* is de complexiteit van het wetsontwerp schadelijk voor de democratie. Als de man in de straat niet meer begrijpt hoe de Staat functioneert, verliest hij alle belangstelling voor het beheer ervan.

Hij wijst er tevens op dat het ontwerp noch door de parlementsleden, noch door de Ministers wordt begrepen. In verband met de weerslag ervan op het Brusselse Gewest onderstreept hij dat Brussel volgens *de heer Moureaux* 32,9 miljard ontvangt en volgens *de heer Thys* 41,2 miljard.

De heer de Donnée zal niettemin proberen de weerslag van de financieringsmechanismen op het Brusselse Gewest te analyseren en een beeld te schetsen van de financiële middelen waarover het zal beschikken :

— volgens de Algemene Toelichting bij de Rijks-middelenbegroting voor 1989 bedraagt het aandeel van Brussel in het geheel der dotaties en belasting-ristorno's voor alle Gewesten samen, 13,8 %.

Dat aandeel is nog groter voor sommige nationaal gebleven sectoren, zoals bijvoorbeeld de maatschappijen voor intercommunaal vervoer waar 70 % van de kredieten aan Brussel worden toegewezen;

— volgens de basisbedragen uit het nieuwe financieringssysteem worden in een overgangperiode 26,302 miljard toegewezen aan Brussel, wat 11,2 % is van het totale bedrag dat aan de Gewesten is toegerekend. Brussel zal van dat bedrag niet alles krijgen, maal wel een percentage. Zo zal het aandeel van Brussel na het 10^{de} jaar nog maar 10,9 % van het totaal bedragen.

Al stijgen de ontvangsten van Brussel in absolute waarde, hun aandeel in verhouding tot de totale

totaux attribués aux Régions diminue, passant de 13,8 % actuellement à 10,9 %.

M. de Donnée confronte ensuite les moyens de Bruxelles à ses besoins, calculés sur la base de l'Exposé général pour 1989. Selon cet Exposé, le total des besoins de Bruxelles s'élève à 32 milliards. Ces besoins excédant les moyens que le projet met à la disposition de la Région, l'orateur prévoit que celle-ci devra emprunter 21 milliards de 1989 à 1994, auxquels s'ajouteront les emprunts de la Région bruxelloise pour le remboursement du Fonds n° 208. Du total, Bruxelles devra emprunter de 1989 à 1997 47,5 milliards, soit environ le double des montants mis à sa disposition. Les emprunts régionaux n'étant pas couverts par la garantie de l'Etat, M. de Donnée a ses craintes sur le « credit rating » futur de Bruxelles auprès des banques et prévoit un scénario de mendicité politique de la Région auprès du gouvernement central.

Par ailleurs, les chiffres de M. Verhofstadt sont encore plus catastrophiques pour Bruxelles, dont la part se réduit à 10 % en 1999 et à 8,5 % en 2005. D'où proviennent les différences de chiffres entre M. Verhofstadt et M. Dehaene? Quelles en sont les conséquences pour Bruxelles?

M. de Donnée s'interroge enfin sur l'existence ou non d'accords basés sur des chiffres précis concernant :

- un plan d'assainissement pour la Région de Bruxelles et pour résorber le déficit de l'Agglomération,

- la part de la main-morte pour Bruxelles,

- la part de la dette des communes bruxelloises dans le Fonds 208, qui sera reprise par l'Etat.

Il s'inquiète également de la trop faible part de Bruxelles dans les crédits régionalisés de la politique scientifique.

Pour conclure, M. de Donnée estime que ce projet réduit la part de Bruxelles dans l'ensemble des moyens financiers distribués aux Régions, qu'il en augmente l'endettement et qu'il n'offre aucune possibilité de remédier aux problèmes structurels de Bruxelles.

INTERVENTION DE M. DE CROO

M. De Croo rappelle les événements politiques depuis l'affaire du Heysel. Le PSC n'ayant pas voulu de Constituante, la législature qui suivit les élections du 13 décembre 1985 était une législature ordinaire; la stabilité des structures de l'Etat était en principe assurée jusqu'en 1989. Cette législature ayant été interrompue de la manière connue par tous, des élections eurent lieu en décembre 1987.

Le problème communautaire ayant été absent du dernier débat électoral, l'actuelle réforme de l'Etat

bedragen die aan de Gewesten zijn toegekend, daalt van 13,8 % op dit ogenblik tot 10,9 %.

Vervolgens weegt de heer de Donnée de middelen van Brussel af tegen zijn behoeften, berekend op basis van de Algemene Toelichting voor 1989. Volgens die Toelichting bedragen de behoeften van Brussel in totaal 32 miljard. Aangezien ze de middelen overschrijden die het ontwerp ter beschikking van dat Gewest stelt, voorspelt spreker dat Brussel van 1989 tot 1994 21 miljard zal moeten lenen. Daarbij zullen nog de leningen moeten worden gevoegd om het Fonds n° 208 terug te betalen. In totaal zal Brussel van 1989 tot 1997 47,5 miljard moeten lenen, wat ongeveer het dubbele is van de bedragen die tot zijn beschikking zijn gesteld. Aangezien de gewestelijke leningen niet onder de staatswaarborg vallen, maakt de heer de Donnée zich zorgen over de kredietwaardigheid van Brussel bij de banken en hij vreest dat het Gewest eerlang bij de centrale regering zal moeten gaan bedelen.

Overigens zijn de cijfers van de heer Verhofstadt nog rampzaliger voor Brussel, waarvan het aandeel in 1999 tot 10 % en in 2005 tot 8,5 % zal slinken. Vanwaar komen de verschillen tussen de cijfers van de heer Verhofstadt en die van de heer Dehaene? Wat zijn de gevolgen daarvan voor Brussel?

Ten slotte vraagt de heer de Donnée zich af of er al dan niet akkoorden op basis van nauwkeurige cijfergegevens bestaan betreffende :

- een saneringsplan voor het Brusselse Gewest en om het tekort van de agglomeratie weg te werken,

- het Brusselse aandeel in de dode hand,

- het aandeel van de schuld van de Brusselse gemeenten in het Fonds 208 dat door de Staat overgenomen zal worden.

Voorts maakt hij zich ongerust over het geringe aandeel van Brussel in de geregionaliseerde kredieten voor wetenschapsbeleid.

Tot besluit van zijn betoog geeft de heer de Donnée als zijn mening te kennen dat dit ontwerp het aandeel van Brussel in het geheel van de aan de Gewesten toegekende financiële middelen kleiner maakt, dat het de Brusselse schuldenlast verzwakt en dat het geen mogelijkheid biedt om de structurele moeilijkheden van Brussel te verhelpen.

BETOOG VAN DE HEER DE CROO

De heer De Croo herinnert aan de politieke gebeurtenissen sinds de Heizel-affaire. Omdat de PSC niet van een Constituante wou weten, volgde na de verkiezingen van 13 december 1985 een gewone zitting; in principe was de stabiliteit van de staatsstructuren tot 1989 gewaarborgd. Omdat die zitting onderbroken werd, zoals iedereen bekend is, hadden in december 1987 verkiezingen plaats.

Aangezien het communautaire aspect volledig buiten de jongste verkiezingsstrijd werd gehouden, is

intervient de manière improvisée et sans mandat de l'électeur.

Les résultats électoraux de décembre 1987 ne permettant pas, malgré le progrès du PVV, de reconduire l'ancienne coalition, on est passé sans transition à la recherche d'une majorité des 2/3 dont l'objectif prioritaire n'est plus la politique de redressement mais une réforme accélérée de l'Etat.

Les arguments invoqués, à savoir que la Belgique risquait de devenir un pays ingouvernable, qui serait le Liban de la CEE, ne convainquent pas M. De Croo.

Il constate que dans le scénario de la majorité retenu, deux données étaient imposées : le CVP devait rester au pouvoir et la VU devait y entrer, afin de permettre au CVP de récupérer les voix qu'il perdait au profit de ce parti.

M. De Croo souligne que la dispersion du pouvoir issue de la réforme de l'Etat risque de rendre le pays ingouvernable et déplore également le manque de préparation par le Gouvernement de l'échéance européenne de 1992.

Il dénonce le caractère improvisé de la réforme de l'Etat de 1988, qui n'aura même pas permis d'apporter une solution satisfaisante au problème fouronnais, ainsi qu'en témoignent certains événements récents.

Dans la première partie de son intervention, le membre aborde la question des compétences qui sont entièrement transférées aux entités fédérées.

Les clefs de répartition qui s'appliqueront à ces compétences ne lui paraissent pas toujours très réalistes.

C'est notamment le cas pour les crédits afférents au commerce extérieur (dont la Flandre recevra en fait les trois quarts) et pour l'enseignement à Bruxelles (où la clef 80/20 qui sera appliquée ne tient manifestement aucun compte de l'augmentation prévisible du nombre d'enfants d'immigrés en âge de scolarité).

Selon M. De Croo, le Gouvernement ne cesse de répéter qu'il appartiendra aux Communautés et aux Régions de décider elles-mêmes de l'affectation de l'ensemble des moyens qui leur auront été attribués.

Cela ne lui paraît pas très logique, étant donné que ces moyens sont attribués en fonction d'une répartition des dépenses actuelles, qui doit précisément justifier la clé de répartition utilisée.

C'est ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale pourrait décider de renoncer à la construction de certaines lignes de métro (par exemple aux raccordements avec les gares de chemin de fer) en vue d'utiliser les moyens financiers initialement prévus à cet effet au profit de ses propres habitants (par exemple en rénovant certains quartiers) plutôt que pour faciliter la vie de navetteurs qui n'habitent pas la Région.

Il est d'ailleurs illusoire de croire qu'il sera possible de mener à court terme, pour ce qui concerne les compétences transférées, une politique différente de

de la huidige staatshervorming geïmproviseerd en komt ze er zonder enig mandaat van de kiezer.

De verkiezingsresultaten van december 1987 maakten, ondanks de vooruitgang van de PVV, geen reconductie van de oude coalitie mogelijk, en zonder overgang is men gaan zoeken naar een tweederde-meerderheid met niet langer het herstelbeleid, doch een versnelde staatshervorming als prioritair doel.

De argumenten daartoe, met name dat België gevaar liep een onbestuurbaar land en een soort Libanon van de EEG te worden, overtuigen de heer De Croo niet.

Hij constateert dat in het scenario van de meerderheid twee gegevens vaststonden : de CVP moest aan de macht blijven en de VU moest aan de macht komen, om de CVP in staat te stellen de stemmen die zij aan die partij had verloren, terug te winnen.

De heer De Croo onderstreept dat de machtsversnippering als gevolg van de staatshervorming het land onbestuurbaar zou kunnen maken. Hij betreurt tevens dat de Regering weinig doet aan de voorbereiding van het Europa 1992.

Hij stelt vast dat de staatshervorming van 1988 één grote improvisatie is die, blijkens recente gebeurtenissen, zelfs voor het Voerprobleem geen afdoende oplossing biedt.

In een eerste onderdeel van zijn eigenlijk betoog heeft spreker het over de bevoegdheden die volledig aan de deelgebieden werden overgedragen.

De met betrekking tot deze bevoegdheden overeengekomen verdeelsleutels lijken hem niet steeds zeer realistisch.

Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de kredieten voor buitenlandse handel (waarvan in werkelijkheid thans 3/4 naar Vlaanderen gaat) en voor de voor het onderwijs te Brussel overeengekomen 80/20 verhouding (waar blijkbaar geen rekening werd gehouden met de te verwachten toename van het aantal schoolplichtige kinderen van migranten).

De Regering, aldus de heer De Croo, voert steeds aan dat de Gemeenschappen en de Gewesten zelf maar moeten uitmaken hoe zij de globale hen toegevoegde middelen zullen aanwenden.

Dit lijkt hem niet zeer logisch, aangezien de middelen verstrekt worden in functie van een opsplitsing van de thans bestaande uitgaven welke precies de gebruikte verdeelsleutel moet rechtvaardigen.

Zo zou het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kunnen beslissen om een deel van de metrolijnen (bijvoorbeeld de aansluiting met de spoorwegstations) te schrappen teneinde de daartoe initieel bestemde financiële middelen te gebruiken ten gunste van de ingezetenen van dat Gewest (bijvoorbeeld voor de renovatie van bepaalde wijken) en niet voor het gemak van de niet-ingezetenen, die dagelijks in Brussel komen werken.

Het is trouwens een illusie te denken dat inzake de overgedragen bevoegdheden op korte termijn zomaar een andere politiek zal kunnen worden gevoerd dan

celle qui a été menée au niveau national au cours de la dernière décennie.

L'intervenant souligne également à ce propos que les Communautés et les Régions devront reprendre certaines obligations contractées par le pouvoir central dans le cadre de ces compétences.

L'administration, qui a exercé des années durant ces compétences pour le compte du pouvoir national, se pliera aussi difficilement à un brusque revirement.

De manière plus générale, M. De Croo déplore l'absence d'une hiérarchie des normes et d'une hiérarchie des moyens de financement qui sont alloués à l'Etat et aux entités fédérées (à l'exception de l'union économique et monétaire).

Il estime que certaines compétences seront exercées à la fois par le pouvoir national et par les entités fédérées et que les procédures de concertation prévues ne suffiront pas à résoudre les conflits qui surgiront inévitablement au sujet du financement de ces compétences partagées.

On crée selon lui des tensions structurelles dans le système. L'arbitrage au sein du Gouvernement, qui est composé paritairément, ne suffira pas à briser la volonté politique propre des entités fédérées.

M. De Croo estime enfin que les compétences propres de l'Etat national ne sont pas toujours définies clairement. Elles sont quelquefois « self executing » (en vue de sauvegarder l'union économique et monétaire).

La définition et l'application concrète de l'« union économique et monétaire » engendrera inévitablement de nouvelles tensions, qui ne pourront être apaisées au sein du Comité de concertation.

Le fait que la composition politique du Gouvernement national pourra être différente de celle des Exécutifs régionaux et communautaires intensifiera encore ces tensions.

En cas de conflit entre le Gouvernement national et un ou plusieurs Exécutifs régionaux ou communautaires, le Gouvernement national n'aura en effet pas le dernier mot. Il ne restera plus alors qu'à discuter.

L'intervenant pose ensuite quelques questions concrètes à propos du fonctionnement du Fonds d'aide au redressement financier des communes (créé par l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983, *Moniteur belge* du 7 octobre 1983).

Il constate que le montant global des interventions de ce Fonds s'élèvera, au 31 décembre 1988, à plus de 153 milliards de francs, répartis comme suit :

— Liège :	51,5 milliards de francs
— Charleroi :	2,2 milliards de francs

Sous-total Wallonie : 53,7 milliards de francs

op nationaal vlak tijdens de laatste decennia gebeurde.

Spreker wijst er in dit verband ook op dat de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalde door de nationale overheid met betrekking tot die bevoegdheden aangegane verplichtingen zullen moeten overnemen.

Ook de administratie, die jarenlang deze bevoegdheden voor rekening van de nationale overheid heeft uitgeoefend zal bezwaarlijk zo maar voor een bruuske koerswijziging vatbaar zijn.

Meer in het algemeen betreurt de heer De Croo het ontbreken van een hiërarchie der normen en (op de economische en monetaire unie na) van een hiërarchie in de financieringsmiddelen die aan de Staat en aan de deelgebieden worden toebedeeld.

Bepaalde bevoegdheden, aldus de heer De Croo zullen zowel door de nationale overheid als door de deelgebieden worden uitgeoefend. Naar zijn oordeel, zullen de thans voorziene overlegprocedures niet volstaan om de onvermijdelijke conflicten nopens de financiering van deze gedeelde bevoegdheden op te lossen.

Hier worden volgens hem de spanningsvelden structureel ingebouwd in het systeem. De arbitrage binnen de paritair samengestelde nationale Regering zal de eigen politieke wil der deelgebieden niet kunnen breken.

De eigen bevoegdheden van de nationale Staat ten slotte zijn volgens de heer De Croo niet steeds even duidelijk gedefiniëerd. Soms zijn ze « self-executing » (ter vrijwaring van de economische en monetaire unie).

De definiëring en concrete toepassing van het begrip « economische en monetaire unie » zal onvermijdelijk nieuwe spanningsvelden creëren die door overleg binnen het overlegcomité niet zullen kunnen worden weggenomen.

Het feit dat in de toekomst de politieke samenstelling van de nationale regering en de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven verschillend zal kunnen zijn, zal die spanning nog doen toenemen.

Bij een conflict tussen de nationale regering en één of meer Gewest- of Gemeenschapsexecutieven beschikt eerstgenoemde immers niet over het laatste woord. Er kan enkel worden gepraat.

Spreker stelt vervolgens enkele concrete vragen met betrekking tot de werking van het Hulpfonds tot financieel herstel van steden en gemeenten (opgericht bij het koninklijk besluit n° 208 van 23 september 1983 *Belgisch Staatsblad* van 7 oktober 1983).

Hij stelt vast dat de tussenkomsten van dit Fonds per 31 december 1988 globaal ruim 153 miljard zullen bedragen, onderverdeeld als volgt :

— Luik :	51,5 miljard frank
— Charleroi :	2,2 miljard frank

Subtotaal Wallonië : 53,7 miljard frank

— Anvers :	53,1 milliards de francs
— Gand :	7,6 milliards de francs
Sous-total Flandre :	60,7 milliards de francs
— Bruxelles-ville :	18,6 milliards de francs
— 18 autres communes bruxelloises :	14,6 milliards de francs
— Agglomération	5,7 milliards de francs
Sous-total Région bruxelloise :	38,9 milliards de francs

M. De Croo pose deux questions à ce propos :

1) Est-il exact que la ville de Charleroi bénéficiera encore d'une intervention supplémentaire d'environ 2 milliards de francs ?

2) Comment les montants précités seront-ils remboursés ?

Qu'advient-il des soldes ?

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications annonce que le Gouvernement fera une déclaration à ce sujet au cours de la discussion des articles.

M. De Croo conclut son exposé en réfutant la thèse selon laquelle les adversaires de la fédéralisation de la Belgique se cramponneraient à des conceptions dépassées.

Lui-même se déclare volontiers disposé à participer à l'élaboration, par le Parlement, d'un meilleur modèle pour une Belgique nouvelle, où la coexistence pacifique de toutes les Communautés serait effectivement possible et d'où seraient bannis tous les conflits communautaires qui coûtent tant de temps et d'argent.

Il ne croit toutefois pas que la réforme proposée permettra d'atteindre cet objectif. Elle ne fera en effet qu'accroître le coût, déjà fort élevé, de notre appareil étatique.

Par ailleurs, en dépit du mécanisme de solidarité, la nouvelle organisation de l'Etat reste basée sur la méfiance.

Bien qu'il faille toujours considérer les exemples étrangers avec prudence, M. De Croo déduit de cette comparaison que, contrairement à la Belgique, la plupart des Etats fédéraux sont nés de l'agrégation d'entités autonomes. En Belgique, en revanche, c'est l'Etat central qui délègue des compétences à de nouvelles entités qu'il a lui-même créées.

Comme le groupe du Coudenberg, M. De Croo estime qu'il serait préférable d'attribuer des compétences à des entités plus petites et plus nombreuses. Il faudrait également que le lien entre les composantes soit beaucoup plus fort.

L'intervenant espère que les liens existant entre les libéraux, les socialistes, les démocrates-chrétiens et les écologistes de part et d'autre de la frontière linguistique permettront de combler cette lacune. Ce n'est qu'à cette condition que l'union économique et monétaire pourra être sauvegardée.

— Antwerpen :	53,1 miljard frank
— Gent :	7,6 miljard frank
Subtotaal Vlaanderen :	60,7 miljard frank
— Brussel-stad :	18,6 miljard frank
— 18 overige brusselse gemeenten :	14,6 miljard frank
— agglomeratie :	5,7 miljard frank

Subtotaal Brussel Gewest : 38,9 miljard frank

De heer De Croo stelt in dit verband 2 vragen :

1) Is het juist dat de stad Charleroi nog een bijkomende tussenkomst van $\pm$ 2 miljard frank zal krijgen ?

2) Hoe zullen de bovenstaande bedragen worden afgelost ?

Wat gebeurt er met de uitstaande saldi ?

De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen kondigt aan dat de Regering over deze problematiek tijdens de artikelsgewijze bespreking een verklaring zal afleggen.

Tot slot van zijn betoog verwerpt de heer De Croo de stelling als zouden de tegenstanders van de federalisering van België voorbijgestreefde opvattingen aankleven.

Hijzelf is graag bereid mee te werken aan een beter, door het Parlement uit te werken model voor een nieuw België, waar een vreedzaam samenleven van alle deelgroepen inderdaad mogelijk is en waar de tijd- en geldroerende communautaire conflicten zullen zijn uitgebannen.

Hij gelooft evenwel niet dat zulks via de thans voorgestelde hervorming mogelijk zal zijn. België heeft nu reeds een zeer duur staatsapparaat en de kosten ervan zullen door deze staatshervorming enkel toenemen.

Daarenboven blijft het nieuwe staatsmodel, ondanks het ingebouwd solidariteitsmechanisme, nog steeds op wantrouwen gebaseerd.

Hoewel voorbeelden uit het buitenland steeds met omzichtigheid moeten worden benaderd, leidt de heer De Croo uit deze vergelijking af dat de meeste federale Staten in tegenstelling tot wat in België gebeurt, vanuit de basis (door aggregatie van zelfstandige deelgebieden) werden tot stand gebracht. In België daarentegen worden door de centrale Staat bevoegdheden afgestaan aan door deze centrale Staat zelf gecreëerde nieuwe entiteiten.

Met de Coudenberggroep meent de heer De Croo dat beter aan meer en kleinere deelgebieden bevoegdheden zouden worden toegekend. De overkoepelende binding zou ook veel sterker moeten zijn.

Spreker hoopt dat de binding tussen liberalen, socialisten, christen-democraten en ecologisten aan beiden kanten van de taalgrens deze lacune zal opvangen. Alleen dan zal de economische en monetaire unie echt kunnen worden gevrijwaard.

INTERVENTION DE M. DUCARME

Dans son intervention générale, le membre examine successivement la méthode de travail suivie, la contribution de la réforme actuelle au bon fonctionnement de l'Etat belge et l'incidence du projet de financement sur la solidarité nationale et sur la préparation à l'Europe 1992.

1. *La méthode de travail suivie*

Comme cela a été le cas pour la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi de financement actuelle doit être adoptée au pas de charge par le Parlement. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a disposé d'à peine trois jours pour rendre son avis et que le Gouvernement et la majorité se sont opposés à toute consultation externe au cours de la discussion en commission.

L'intervenant estime que c'est inadmissible. Le rôle du Parlement est, en fait, subordonné au respect de l'échéance d'un accord politique (le 31 décembre 1988). Cela nuit également à la qualité du travail parlementaire. Les exposés introductifs du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre étaient aussi vagues qu'imcomplets et ne contenaient même aucun chiffre concret ni aucune simulation qui auraient permis de procéder à une évaluation correcte et objective des systèmes de financement très complexes. Il est significatif à cet égard que c'est un membre de l'opposition qui a commenté l'ensemble du projet, alors qu'au cours du débat, la majorité s'est enfermée dans le mutisme ou a affiché un optimisme béat (en ce qui concerne l'extension des compétences, les moyens disponibles et l'impact sur les finances publiques). L'intervenant craint que la réforme actuelle n'entrouvre la porte du séparatisme ou permette aux principales formations politiques de part et d'autre de la frontière linguistique de reconquérir, au niveau régional, les positions qu'elles ont perdues au niveau national.

L'intervenant demande si le transfert de personnel consécutif à la réforme de l'Etat de 1980 a été réalisé entièrement. Comment les nouveaux transferts de personnel résultant de la loi spéciale du 8 août 1988 seront-ils réglés au 1^{er} janvier 1989 sur le plan technique, administratif et budgétaire ?

Combien de fonctionnaires seront transférés à Namur ou ailleurs ou dans d'autres institutions ?

Le membre pose ensuite les mêmes questions au sujet du transfert des biens, et ce tant en ce qui concerne la réforme de 1980 que la réforme de 1988. Comment ce transfert sera-t-il organisé ? Comment les conflits seront-ils réglés ?

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) renvoie à ce propos à l'article 52 du projet. Cet article prévoit une procédure déro-

BETOOG VAN DE HEER DUCARME

In zijn algemene tussenkomst buigt het lid zich achtereenvolgens over de gevolgde werkmethode, de bijdrage van de huidige hervorming tot de werking van de Belgische Staat, de invloed van het financieringsontwerp op de nationale solidariteit en op de voorbereiding tot Europa 1992.

1. *De gevolgde werkmethode*

Net zoals dit voor de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen het geval was, wordt ook onderhavige financieringswet aan een spoedtempo door het Parlement gejaagd. Zo beschikte de Raad van State nauwelijks over 3 dagen om een advies uit te brengen en verzetten de Regering en de meerderheid zich tegen elke externe raadpleging tijdens de bespreking in de Commissie.

Spreker acht zulks onaanvaardbaar. De rol van het Parlement wordt hierdoor feitelijk ondergeschikt gemaakt aan het eerbiedigen van de einddatum (31 december 1988) van een politiek akkoord. Ook de kwaliteit van het parlementaire werk lijdt hieronder. De inleidende uiteenzettingen van de Eerste Minister en de Vice-Eerste Minister waren even vaag als onvolledig. Er werden niet eens concrete cijfergegevens of simulaties ter beschikking gesteld, die een correcte en objectieve beoordeling van de ingewikkelde financieringssystemen mogelijk maken. Illustratief ter zake is de toelichting van het gehele ontwerp door een lid van de oppositie. De meerderheid hult zich tijdens dit debat in een stilzwijgen of geeft blijk van een overmatig optimisme (inzake de verruimde bevoegdheid, de beschikbare middelen en de invloed op de openbare financiën). Spreker vreest dat de huidige hervorming de deur op een kier zet naar het separatisme of de grootste politieke families uit beide landsdelen in de mogelijkheid stelt verloren gegane nationale machtsposities opnieuw te verwerven op regionaal vlak.

Spreker wenst verder te vernemen of de overdracht van personeel, bij toepassing van de staatshervorming van 1980, inmiddels volledig werd gerealiseerd. Hoe zal de nieuwe overdracht van personeel, bij toepassing van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, technisch, administratief en budgettair geregeld worden op 1 januari 1989 ?

Hoeveel ambtenaren zullen worden verplaatst naar Namen of naar andere plaatsen of instellingen ?

Het lid stelt vervolgens dezelfde vragen voor de overdracht van de goederen, zowel wat de staatshervorming van 1980 betreft als deze van 1988. Hoe zal deze overdracht worden geregeld ? Hoe zullen conflicten worden beslecht ?

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutioneel Hervormingen (F) verwijst ter zake naar artikel 52 van onderhavig wetsontwerp. Hierin wordt

gatoire et moins compliquée qui consiste à transférer d'office les biens qui y sont énumérés.

M. Ducarme maintient néanmoins sa demande d'informations complémentaires sur les transferts qui ne sont pas organisés et sur la manière dont on résoudre ce problème.

Il demande ensuite ce qu'il adviendra des recettes non fiscales qui reviendront aux entités fédérées dans le cadre de la répartition des compétences.

Comment le transfert sera-t-il effectué et comment le passif que le pouvoir central a accumulé jusqu'à ce jour sera-t-il apuré ?

Le membre se dit enfin très irrité par le refus d'associer les Exécutifs à la préparation de la réforme de l'Etat. La demande de consultation des Exécutifs a également été rejetée en Commission. Le 21 juin 1988, le président de l'Exécutif régional wallon déclarait cependant ce qui suit en commission du Budget du Conseil régional wallon :

« Lors de la réunion du Comité de Concertation Gouvernement-Exécutifs qui s'est tenue le 7 juin, il a été décidé que les Régions et les Communautés seraient associées aux travaux préparatoires relatifs à la fédéralisation de l'Etat.

Dans ce cadre, le Ministre-Président sera bien entendu particulièrement attentif à défendre les intérêts de la Région wallonne tant en ce qui concerne le transfert des compétences qu'en ce qui concerne celui des moyens financiers et humains y afférents. » (Doc. 5 - IIb, n° 11)

Le président de l'Exécutif flamand aurait également demandé il y a peu au Premier Ministre à être associé aux travaux préparatoires.

L'intervenant demande qu'une réponse précise soit fournie à propos de la suite qui a été réservée à ces deux demandes. Quelle est exactement la décision qui a été prise le 7 juin 1988 au sein du Comité de concertation ? A-t-on fixé un ordre du jour pour la concertation ? Y a-t-il eu des réunions avec les Exécutifs et des avis ont-ils été émis ?

Le membre estime qu'en raison des lacunes précitées que présente la méthode de travail adoptée, aucun travail sérieux ne peut être fourni quant au fond. On continue à dévaloriser le Parlement.

2. Cette réforme de l'Etat sera-t-elle profitable à la Belgique ?

M. Ducarme déplore que la Wallonie se soit présentée elle-même comme la Région la plus faible sur le plan économique. Ce faisant, elle a non seulement promu la Flandre au rang d'intendant de la Belgique, mais elle a aussi accepté que les moyens soient répartis sur la base du principe du juste retour (en fonction de l'apport fiscal) à partir de la phase définitive. Pourquoi la clé de répartition antérieure, qui accordait

een afwijkende, minder omslachtige procedure ingevoerd, waarbij de overdracht van rechtswege tot stand komt voor de goederen opgesomd in voormeld artikel.

De heer Ducarme handhaaft evenwel zijn vraag om bijkomende inlichtingen te bekomen nopens de niet-geregelde overdrachten en de wijze waarop hieraan zal worden verholpen.

Voorts vraagt hij wat er zal gebeuren met de niet-fiscale opbrengsten, die ingevolge de bevoegdheidsverdeling aan de deelgebieden toekomen ?

Hoe zal de overdracht geschieden en het passief van de centrale overheid uit het verleden aangezuiverd worden ?

Ten slotte is het lid ten zeerste verbolgen over de weigering om de Executieven te betrekken bij de voorbereiding van de staatshervorming. Ook in de Commissie werd het verzoek tot raadpleging van de Executieve afgewezen. Nochtans heeft de Voorzitter van de Waalse Gewestexecutieve op 21 juni 1988 in de Commissie van Begroting van de Waalse Gewestraad het volgende verklaard :

« Tijdens de vergadering van het Overlegcomité Regering-Executieven van 7 juni, werd besloten de Gewesten en Gemeenschappen te betrekken bij de voorbereidende werkzaamheden betreffende de federalisering.

Gelet hierop, zal de Minister-Voorzitter uiteraard erop toezien dat de belangen van het Waalse Gewest inzake overheveling van bevoegdheden en de ermee in verband staande overdracht van financiële en menselijke middelen worden verdedigd. » (Stuk 5 - IIb, n° 11).

Ook de Voorzitter van de Vlaamse Executieve zou de Eerste Minister recentelijk verzocht hebben betrokken te worden bij de voorbereidende werkzaamheden.

Spreeker wenst een duidelijk antwoord te bekomen over het gevolg dat aan beide verzoeken werd gegeven. Welke beslissing werd er precies genomen in het Overlegcomité op 7 juni 1988 ? Werd een agenda voor overleg vastgesteld ? Werden er bijeenkomsten gehouden met de Executieven en adviezen verleend ?

Uit de bovenstaande tekortkomingen in de gevolgdde werkmethode leidt het lid af dat er geen ernstig werk ten gronde kan worden geleverd. De rol van het Parlement wordt verder uitgehouden.

2. Wordt België beter van deze staatshervorming ?

De heer Ducarme betreurt dat Wallonië zichzelf heeft voorgesteld als de zwakste regio op economisch vlak. Hierdoor heeft het niet alleen Vlaanderen tot intendant van België gepromoveerd maar ook de verdeling van de middelen op basis van het beginsel van « le juste retour » (evenredig met de fiscale inbreng) aanvaard vanaf de definitieve fase. Waarom werd de vroegere verdeelsleutel voor de financiering van de

39 % à la Wallonie, a-t-elle été abandonnée pour le financement des compétences régionales ? Le membre rappelle à cet égard l'application du principe du juste retour au niveau européen. Sur les instances du gouvernement britannique, la Commission européenne a accepté d'appliquer ce mécanisme correcteur, afin de permettre et d'accélérer la mise en place progressive du marché unique. L'intervenant constate que le principe du juste retour, qui sera appliqué dans le cadre de la réforme de l'Etat en chantier, n'a pas pour but de promouvoir la convergence économique des entités fédérées au cours de la phase transitoire, mais de fixer une clé de répartition défavorable à la Wallonie au cours de la phase définitive. De ce fait, il existe un risque important, non seulement de voir l'unité nationale vidée de sa substance dans ce système fédéral, mais de voir la Wallonie s'enliser dans une crise économique profonde. Pour pouvoir chiffrer le degré de probabilité de ce risque, le membre demande que lui soit fournie une simulation du budget des Voies et Moyens, tel qu'il se présentera après la réforme de l'Etat.

a) En ce qui concerne l'état des recettes :

— les prévisions de recettes des Communautés pour l'exercice concerné, réparties en titres, chapitres, articles et postes;

— les recettes de l'exercice précédent, par pouvoirs concernés, réparties en titres, chapitres, articles et postes;

— les commentaires appropriés pour chaque subdivision.

b) En ce qui concerne l'état des dépenses :

pour les différents postes, articles, chapitres et titres :

— les crédits ouverts pour l'exercice concerné, ces crédits étant les crédits de paiement pour les lignes budgétaires pour lesquelles la distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement a été acceptée;

— les crédits ouverts pour l'exercice précédent;

— les dépenses effectives du dernier exercice clos;

— les charges de la dette.

c) En ce qui concerne les effectifs :

— en annexe, un tableau des effectifs fixant le nombre des emplois par grade dans chaque catégorie et dans chaque cadre,

En annexe à la section « Commission », un tableau des effectifs des fonctionnaires, agents temporaires occupant un emploi permanent, répartis par catégories et par grades, dont la prise en charge est autorisée dans la limite des crédits budgétaires, et le personnel scientifique.

L'intervenant juge indispensable de disposer de ces informations afin de pouvoir déterminer les critères en fonction desquels la répartition des moyens a été décidée.

gewestelijke bevoegdheden die 39 % toekende aan het Waalse Gewest prijsgegeven ? Het lid verwijst ter zake naar de toepassing van « le juste retour » in Europees verband. Na herhaaldelijk aandringen door de Britse overheid, aanvaardde de Europese Commissie de toepassing van dit correctiemechanisme om de geleidelijke overgang naar een eenheidsmarkt mogelijk te maken en te bespoedigen. Spreker stelt vast dat de huidige staatshervorming het beginsel van « le juste retour » niet invoert om de economische convergentie van de deelgebieden te bevorderen tijdens de overgangsfase, maar om een voor Wallonië nadelige verdeling vast te leggen tijdens de definitieve fase. Niet alleen is het risico bijzonder groot dat de nationale eenheid in dit federaal systeem steeds verder wordt uitgehold, maar het gevaar bestaat ook dat Wallonië in een diepe economische crisis verzeild geraakt. Om de waarschijnlijkheidsgraad van dit risico te kunnen becijferen, wenst het lid te beschikken over de simulatie van een rijksmiddelenbegroting na de staatshervorming.

a) Wat de toestand van de ontvangsten betreft :

— de ontvangstramingen van de Gemeenschappen voor het betrokken dienstjaar, onderverdeeld in titels, hoofdstukken, artikelen en posten;

— de ontvangsten van het vorige dienstjaar per betrokken overheid, verdeeld in titels, hoofdstukken, artikelen en posten;

— de passende commentaar bij elke onderverdeling.

b) Wat de toestand van de uitgaven betreft :

voor de verschillende posten, artikelen, hoofdstukken en titels :

— de voor het betrokken dienstjaar geopende kredieten, die betalingskredieten zijn voor de begrotingslijnen waarvoor het onderscheid tussen vastleggings- en betalingskredieten werd aanvaard;

— de voor het voorgaande dienstjaar uitgetrokken kredieten;

— de werkelijke uitgaven over het laatste afgesloten dienstjaar;

— de schuldenlasten.

c) Wat de personeelsbezetting betreft :

— als bijlage, een tabel van de personeelssterkte waarin het aantal betrekkingen per graad wordt vastgesteld in elke categorie en elke formatie;

— als bijlage bij de sectie « Commissie », een tabel van de personeelssterkte der ambtenaren, het tijdelijk personeel met een vaste betrekking, verdeeld per categorie en per graad, waarvan betaling toegestaan is binnen de perken van de begrotingskredieten, en het wetenschappelijk personeel.

Spreker acht zulks onontbeerlijk om na te gaan op welke basis tot de verdeling der middelen werd beslist.

M. Ducarme fait ensuite remarquer que Bruxelles bénéficiera d'un meilleur statut financier que la Wallonie. Il déplore néanmoins que le projet sur le financement ne prévoise aucune enveloppe budgétaire permettant à l'autorité nationale de contribuer au développement de Bruxelles en tant que capitale de la Belgique et éventuellement en tant que siège unique de la Communauté européenne. Faudra-t-il que Bruxelles supporte à elle seule le coût de ces investissements ?

3. *La réforme de l'Etat et la solidarité nationale*

L'intervenant se réfère à l'exposé de M. Di Rupo, qui n'a pas exclu la fédéralisation de la sécurité sociale dans un proche avenir.

Du côté flamand, on ne voit non plus guère d'objections de principe à cette fédéralisation.

Il est en outre fort probable que, forte des concessions wallonnes sur le juste retour et de la conviction que gestion propre signifie gestion efficace et économe, la Flandre remettra aussi en question à court terme la solidarité interpersonnelle sur laquelle est basée la sécurité sociale.

Le Vice-Premier Ministre (F) renvoie à ce propos à l'Exposé des motifs du projet de loi, où il est clairement précisé que la sécurité sociale continue à être organisée au niveau national dans le cadre d'une solidarité interpersonnelle. Le vote de la loi de financement implique que le maintien de la sécurité sociale parmi les matières nationales sera garanti par une majorité spéciale.

M. Ducarme étaye son propos en citant un extrait du journal *Le Soir* du 16 septembre 1988, dont il ressort que les professeurs de l'Université de Louvain P. Van Rompuy, Dirk Heremans et Wim Moesen en arrivent à la conclusion

« que la nouvelle régionalisation ne changerait rien au problème puisque c'était la dette publique et la sécurité sociale — secteurs qui resteront nationaux — qui sont responsables des centaines de milliards de francs que la Flandre paie chaque année au profit des Wallons. Ils y ont ajouté un nouveau calcul montrant qu'avant impôts et avant cotisations de sécurité sociale, les Flamands étaient plus riches que les Wallons, mais qu'après ces ponctions, la situation s'inversait. Preuve, disent-ils, qu'il y a bien transfert du Nord vers le Sud. Avant impôts et cotisations sociales, le revenu moyen en Flandre est de 410 000 F et en Wallonie de 391 000 F seulement. Après impôts et cotisations, la situation s'inverse, le Flamand moyen ne disposant plus que de 361 000 F alors que le Wallon garde 369 000 F. »

De heer Ducarme merkt voorts op dat Brussel een beter financieel statuut zal genieten dan Wallonië. Hij betreurt echter dat het financieringsontwerp geen budgettaire enveloppe voorziet voor de nationale overheid om bij te dragen tot de uitbouw van Brussel als hoofdstad van België en eventueel als enige zetel van de Europese Gemeenschap. Zal Brussel alleen moeten instaan voor deze investeringen ?

3. *De staatshervorming en de Nationale solidariteit*

Spreker verwijst naar de uiteenzetting van de heer Di Rupo, die een federalisering van de sociale zekerheid in de nabije toekomst niet uitsloot.

Ook aan Vlaamse zijde worden hieromtrent nauwelijks principiële bezwaren geuit.

De kans is bovendien groot dat Vlaanderen, gesteund door de Waalse toegevingen inzake « le juste retour » en de overtuiging dat eigen beheer gelijkstaat met efficiënt en zuinig beheer, op korte termijn ook de interpersonele solidariteit, waarop de sociale zekerheid berust, zal aanvechten.

De Vice Eerste Minister (F) verwijst ter zake naar de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat de sociale zekerheid nationaal georganiseerd blijft, in het kader van een interpersonele solidariteit. De goedkeuring van het financieringsontwerp brengt met zich mee dat het behoud van de sociale zekerheid als nationale bevoegdheid met een bijzondere meerderheid gevrijwaard wordt.

De heer Ducarme ondersteunt zijn stelling met een persuittreksel uit *Le Soir* van 16 september 1988, waaruit blijkt dat de Leuvense professoren P. Van Rompuy, Dirk Heremans en Wim Moesen tot de vaststelling komen

« dat de nieuwe regionalisering niets aan het probleem zou veranderen, aangezien de overheidsschuld en de sociale zekerheid — twee sectoren die nationaal blijven — er de oorzaak van zijn dat Vlaanderen jaarlijks aan Wallonië honderden miljarden frank betaalt. Zij hebben daar een nieuwe berekening aan toegevoegd, waaruit blijkt dat vóór belasting en vóór sociale-zekerheidsbijdrage, de Vlamingen rijker waren dan de Walen, maar dat de situatie na die aderslatingen omgekeerd werd. Dat is het bewijs, zeggen ze, dat er wel degelijk een geldstroom van het noorden naar het zuiden loopt. Vóór belastingen en sociale bijdragen bedraagt het gemiddelde inkomen in Vlaanderen 410 000 F en in Wallonië 391 000 F. Na belastingen en bijdragen wordt de toestand omgekeerd en beschikt de gemiddelde Vlaming nog slechts over 361 000 F terwijl de Waal 369 000 F behoudt. »

En Wallonie aussi, de nombreux observateurs sont convaincus que la Flandre exigera la fédéralisation de la sécurité sociale.

Sur d'autres plans aussi, la Wallonie a fait trop de concessions. Pourquoi l'agriculture n'a-t-elle pas été entièrement régionalisée, comme le PS l'avait promis pendant la campagne électorale ?

L'intervenant estime que c'est sous la pression du Boerenbond que l'agriculture continue à relever de la compétence nationale. L'Etat national continue même à contrôler l'affectation des 172 millions de F qui sont attribués aux Régions pour financer la recherche dans le domaine agricole...

Répliquant aux remarques concernant le rôle du Boerenbond, *M. Van Rompuy* reconnaît que cette organisation s'est opposée à la fédéralisation de l'agriculture.

M. Ducarme annonce qu'il déposera une proposition de loi visant à modifier l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles.

Dans l'état actuel de la législation, il n'est pas possible pour les Régions de mener pleinement et complètement une politique spécifique de l'agriculture. Il est donc nécessaire, dans l'hypothèse d'un approfondissement de la régionalisation de l'activité économique, de clarifier la compétence des Régions en leur donnant les moyens de mener une politique cohérente, pour et par chacune d'elles, de valorisation de leurs productions agricoles.

La politique agricole se définit à partir de :

- la politique des prix et des marchés;
- la politique des structures;
- la politique des débouchés.

Puisque la politique des prix et des marchés relève des instances européennes, les deux dernières politiques devraient être régionalisées.

En ce qui concerne plus particulièrement la répartition des moyens destinés au Fonds d'investissement agricole, le tableau ci-dessous montre clairement qu'il est urgent pour la Wallonie que ce Fonds soit régionalisé.

Ook in Wallonië zijn vele waarnemers ervan overtuigd dat de Vlamingen de federalisering van de sociale zekerheid zullen opeisen.

Ook op andere vlakken werden te ruime toegevingen gedaan door Wallonië. Waarom werd de landbouw niet volledig geregionaliseerd, ondanks de electorale beloftes van de PS ter zake ?

Spreker is de mening toegedaan dat de landbouw onder nationale bevoegdheid blijft onder druk van de Boerenbond. Zelfs op de 172 miljoen F die overgedragen worden naar de Gewesten om onderzoek in de landbouwsector te financieren, behoudt de nationale overheid een toezicht op de besteding van de fondsen...

Antwoordend op opmerkingen inzake de rol van de Boerenbond, erkent *de heer Van Rompuy* dat voormelde organisatie zich heeft verzet tegen de federalisering van de landbouw.

De heer *Ducarme* zal een wetsvoorstel indienen tot wijziging van artikel 4, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen.

In de huidige stand van de wetgeving is het voor de Gewesten niet mogelijk een onverkort en volledig specifiek landbouwbeleid te voeren. In de veronderstelling dat de regionalisering van de economische bedrijvigheid verder wordt doorgedreven, dient de bevoegdheid van de Gewesten derhalve duidelijker te worden omschreven door hun de middelen te bezorgen om ieder voor zich een coherent beleid te voeren, zodat zij hun landbouwproductie kunnen valoriseren.

Het landbouwbeleid wordt bepaald uitgaande van :

- het prijzen- en marktbeleid;
- het structuurbeleid;
- het beleid inzake afzetmogelijkheden.

Aangezien het prijzen- en marktbeleid onder de Europese instanties ressorteert, komen de laatste twee punten voor regionalisering in aanmerking.

Wat in het bijzonder de verdeling van de middelen voor het Landbouwinvesteringsfonds betreft, toont onderstaande tabel duidelijk aan dat voor Wallonië een regionalisering dringend gewenst is.

Engagements observés au niveau du budget du département de l'Agriculture pour le FIA (en 10⁶ Frs)

Vastleggingen die op het vlak van de begroting van het Departement van Landbouw voor het LIF vastgesteld worden (in 10⁶ F)

	Engagement global — Globale vastlegging	Wallonie — Wallonië	Flandre — Vlaanderen	Crédits spéciaux — Bijzondere kredieten
1984	3 799,9	1 669,5 (44,4 %)	2 084,8 (55,6 %)	45,6
1985	3 499,9	1 322,6 (38,1 %)	2 142,5 (61,9 %)	34,8
1986	2 999,9	1 222,1 (40,9 %)	1 761,8 (59,1 %)	16,0
1987	2 299,9	772,9 (34,1 %)	1 488,0 (65,9 %)	39,0
1988 (au / op 25.10)	1 666,1	342,9 (20,5 %)	1 323,2 (79,5 %)	—
	14 265,7	5 330,0	8 800,3	135,4

Le déséquilibre de plus en plus marqué en faveur de la Flandre dans la répartition des engagements du FIA s'explique par le fait que, depuis mars 1986, différents types d'investissements spécifiques à l'agriculture wallonne (achat de terres et achats de matériel) ne font plus l'objet d'une aide au niveau national.

Il convient ainsi de fixer la période de référence permettant de calculer la régionalisation des moyens financiers sur une moyenne d'années antérieures à la mise en vigueur de la modification des aides octroyées.

Le Vice-Premier Ministre (F) fait observer que la décision de procéder à une révision des critères en matière d'aide régionale aux investissements agricoles a été prise sous le gouvernement précédent.

Selon *M. Ducarme*, cet état de choses ne modifie en rien la nécessité d'une répartition équitable des crédits disponibles dans le cadre de la régionalisation du secteur agricole.

4. *La réforme de l'Etat et l'intégration au marché européen unique*

Alors qu'au niveau européen, l'on s'oriente vers une coopération plus poussée en matière de recherche scientifique, l'actuelle réforme de l'Etat aboutit à un morcellement de cette politique.

Ainsi, sur les 59 milliards du budget de la politique scientifique, 59 % seront confiés aux communautés (essentiellement les universités), 7 à 10 % reviendront aux régions et 31 à 34 % du budget restera national.

Les actions concertées organisées par les services de programmation de la politique scientifique (SPPS) seront communautarisées mais par contre, les pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) et les programmes d'impulsions resteront nationaux.

Les fonds associés au fonds national de la recherche scientifique, c'est-à-dire l'institut — interuniversitaire des sciences nucléaires (IISN) et le fonds sciences médicales (FRSM) auront un financement mixte (Communautés-national).

Comment ce système particulièrement complexe de répartition des compétences permettra-t-il, même dans le cadre d'une coopération au niveau européen, de mener une politique cohérente ?

Comment les querelles communautaires pourront-elles être évitées dans un contexte à ce point embrouillé ?

Il demande dès lors que le Gouvernement clarifie les choses.

L'intervenant ajoute que dans d'autres domaines également, la réforme de l'Etat en cours ne garantit guère l'intégration fonctionnelle des Régions et Communautés dans l'Europe de 1992.

Het hoe langer hoe meer verstoorde evenwicht ten gunste van Vlaanderen bij de verdeling van de vastleggingen van het LIF is te verklaren door het feit dat sedert maart 1986 voor verscheidene soorten investeringen die kenmerkend zijn voor de Waalse landbouw (aankoop van gronden en van materiaal), niet langer een nationale tegemoetkoming wordt verleend.

Het verdient dus aanbeveling de referentieperiode die het mogelijk maakt om de regionalisering van de financiële middelen te berekenen, vast te stellen op een gemiddeld aantal jaren die aan de inwerkingtreding voorafgaan.

De Vice-Eerste Minister (F) merkt op dat de beslissing tot herziening van de criteria voor de nationale hulpverlening inzake landbouwinvesteringen genomen werd onder de vorige regering.

Volgens *de heer Ducarme* verandert zulks de noodzaak niet om over te gaan tot een billijke herverdeling van de beschikbare kredieten in het kader van een regionalisering van de landbouwsector.

4. *De Staatshervorming en de integratie in de Europese eenheidsmarkt*

Terwijl op Europees vlak gestreefd wordt naar een verregaande samenwerking inzake wetenschappelijk onderzoek, leidt de huidige staatshervorming tot een versplinterd beleid ter zake.

Op de 95 miljard van de begroting voor Wetenschapsbeleid, zal aldus 59 % aan de Gemeenschappen (hoofdzakelijk de universiteiten) en 7 à 10 % aan de Gewesten worden toegekend.

De acties die in gemeenschappelijk overleg door de diensten voor programmatie voor het Wetenschapsbeleid (DPWB) georganiseerd worden, zullen gecommunautariseerd worden, maar de interuniversitaire aantrekkingspolen en de stimuleringsprogramma's daarentegen, zullen nationaal blijven.

Voor de fondsen die betrokken zijn bij het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek, met name het Interuniversitair Instituut voor Kernwetenschappen en het Fonds voor de Medische Wetenschappen wordt een gemengde financiering (Gemeenschappen - Centrale Staat) in uitzicht gesteld.

Hoe zal deze bijzonder ingewikkelde verdeling der bevoegdheden kunnen leiden tot een coherent beleid, ook in het kader van een samenwerking in Europees verband ?

Hoe kunnen communautaire twisten in dit onontwarbaar kluwen worden vermeden ?

Hij vraagt dan ook dat de regering ter zake de grootste duidelijkheid zou scheppen.

Spreker voegt eraan toe dat ook op andere domeinen, de huidige staatshervorming weinig garanties biedt op een degelijke functionele integratie van de Gewesten en de Gemeenschappen in Europa.

5. Conclusion

L'intervenant ne partage pas l'optimisme des partis francophones de la majorité en ce qui concerne l'avenir de la Région wallonne au sein de l'Etat belge réformé. L'application du principe du juste retour à partir de la phase définitive menacera non seulement les possibilités de croissance de la Wallonie, mais aussi l'unité nationale. Cette crainte existe par-delà les clivages politiques, ainsi qu'il ressort d'une réunion récente du Conseil politique de « Wallonie, Région d'Europe ». M. Remacle, euro-parlementaire et bourgmestre de Vielsalm, est arrivé à la conclusion que la Wallonie paiera cher l'accroissement de son autonomie.

M. Dehousse, à cette occasion, a regretté l'anéantissement de la garantie pour la Wallonie, de 39 % des moyens liés aux politiques régionales.

Le président du Conseil régional wallon et le Ministre régional A. Dalem ont d'ailleurs d'ores et déjà annoncé qu'il faudrait économiser 10 milliards en 1989, soit 2,5 milliards sur les dépenses liées aux anciennes compétences (31 milliards) et 7,5 milliards sur le budget des moyens nouvellement transférés (100 milliards). L'intervenant se demande comment un tel assainissement pourra être opéré, et ce, surtout pour les nouvelles compétences, qui donneront essentiellement lieu à des dépenses récurrentes. Comment les objectifs politiques pourront-ils être atteints avec une marge budgétaire aussi étroite sans un recours massif à l'emprunt ou une hausse considérable de la fiscalité ?

Le Vice-Premier Ministre (F) fait observer que les Régions exercent leurs compétences en toute autonomie. En ce qui concerne l'année budgétaire 1989, il souligne en outre que le projet à l'examen prévoit une économie de 2 % sur les masses budgétaires transférées aux Régions. Il ne comprend dès lors pas pourquoi un assainissement supplémentaire serait nécessaire en 1989, à moins qu'il ne résulte d'un choix politique autonome de l'Exécutif de la Région wallonne.

M. Ducarme est convaincu qu'il apparaîtra bien vite que le système de financement proposé ne procure pas à la Wallonie des moyens suffisants pour mener une politique économique régionale saine, qui soit susceptible d'élever le niveau de vie de ses habitants.

*
* *

Demande de requérir la présence du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget

M. Verhofstadt demande de requérir la présence immédiate du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre et Ministre du budget afin qu'ils s'expliquent

5. Besluit

Spreker deelt het optimisme niet van de franstalige meerderheidspartijen wat de toekomst van het Waalse Gewest betreft in de hervormde Belgische Staat. Door de toepassing van het principe van « le juste retour », vanaf de definitieve fase, worden niet alleen de Waalse groeimogelijkheden, maar ook de nationale eenheid bedreigd. Deze vrees bestaat over de partijpolitieke grenzen heen, zoals blijkt uit een recente bijeenkomst van de « Conseil politique de Wallonie, Région d'Europe », waar de heer M. Remacle, euro-parlementslid en burgemeester van Vielsalm, tot de conclusie kwam dat Wallonië zijn ruimere autonomie duur zal betalen.

In dat verband heeft de heer Dehousse betreurd dat de waarborg, ten belope van 39 % van de voor het gewestelijk beleid bestemde middelen, voor Wallonië ongedaan wordt gemaakt.

De Voorzitter van de Waalse Gewestraad en ook Gewestminister A. Dalem hebben trouwens reeds aangekondigd dat er in 1989 10 miljard F zal moeten worden bespaard. Op het uitgavenpakket van de oude bevoegdheden (31 miljard F) zou 2,5 miljard F worden bespaard en op de begroting van de nieuw overgedragen middelen (100 miljard F) 7,5 miljard F. Spreker vraagt zich af hoe een dergelijke sanering zal kunnen worden doorgevoerd, zeker wat de nieuwe bevoegdheden betreft, die grotendeels recurrenente uitgaven teweegbrengen. Hoe zullen de beleidsdoelstellingen in deze strakke budgettaire marge kunnen worden verwezenlijkt zonder massaal een beroep te doen op leningen of zonder een hogere fiscaliteit ?

De Vice-Eerste Minister (F) merkt op dat de Gewesten autonoom zijn in de uitoefening van hun bevoegdheden. Wat het begrotingsjaar 1989 betreft, wijst hij er bovendien op dat onderhavig wetsontwerp een besparing van 2 % inbouwt bij de overdracht van de gewestelijke budgettaire massa's. Hij begrijpt dan ook niet waarom er nood zou bestaan aan een bijkomende sanering in 1989, tenzij dit voortvloeit uit een autonome beleidskeuze van de Waalse Gewestexecutieve.

De heer Ducarme is ervan overtuigd dat op korte termijn duidelijk zal blijken dat onderhavig financieringssysteem Wallonië onvoldoende middelen biedt om een gezond gewestelijk economisch beleid te voeren dat bijdraagt tot de verhoging van de levensstandaard van de eigen ingezetenen.

*
* *

Verzoek tot vordering van de aanwezigheid van de Eerste Minister en van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting

De heer Verhofstadt vraagt dat de onmiddellijke aanwezigheid van de Eerste-Minister en van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting wordt

sur les conséquences néfastes de la loi de financement sur les finances publiques. Les simulations chiffrées remises par le Gouvernement font en effet apparaître que ces conséquences seront plus désastreuses que ce que l'intervenant avait prévu.

*MM. Van Rompuy, Vandenbroucke, Anciaux et Eerdeken*s estiment que ces explications seront fournies par le Gouvernement dans le cadre de sa réponse globale aux différents intervenants de la discussion générale.

*M. Eerdeken*s ajoute que le Gouvernement est valablement représenté par un de ses Vice-Premier Ministres.

La demande de *M. Verhofstadt* est rejetée par 16 voix contre 5.

*
* *

INTERVENTION DE M. BRIL

M. Bril souhaite formuler un certain nombre de remarques à propos des dispositions d'organisation budgétaire et financière (Titre VII).

Il est tout d'abord inadmissible que le Gouvernement n'ait quasi pas tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat.

L'article 47, § 2, prévoit que les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Régions et des Communautés ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes feront l'objet d'une loi ordinaire.

Le Conseil d'Etat a fait observer à ce sujet que cette disposition met une restriction au mode d'exercice par les Régions et les Communautés des compétences qui leur ont été attribuées en vertu des articles 59*bis*, §§ 2, 2*bis* et 107*quater* de la Constitution. Le Conseil a estimé que le projet devait au moins contenir l'essentiel des dispositions générales relatives au budget, aux comptes, à la comptabilité et au contrôle. En effet, pour la même raison les règles correspondantes de gestion du budget et des comptes ont, à l'époque, été inscrites dans l'article 13, §§ 1^{er}, 2, 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 (Doc. n° 635/1, p. 72).

L'intervenant se demande ensuite s'il ne conviendrait pas de modifier l'article 116 de la Constitution en raison de l'extension de la compétence de contrôle de la Cour des comptes vis-à-vis des Communautés et des Régions.

Cet article de la Constitution prévoit que les membres de la Cour des comptes sont nommés et démis par la Chambre des Représentants. Un arrêt de la Cour de cassation du 25 octobre 1934 a également précisé que la Cour des comptes est une émanation de la Chambre des Représentants. Les Communautés et les Régions ne devraient-elles pas être à présent associées plus étroitement au fonctionnement de la Cour des comptes ? Et ses membres ne pourront-ils toujours être nommés que par la Chambre ?

gevoerd opdat dezen uitleg komen geven over de noodlottige gevolgen van de financieringswet voor de overheidsfinanciën. Uit de cijfersimulaties die door de Regering voorgelegd werden, blijkt immers dat de gevolgen nog rampzaliger zullen zijn dan het lid zich had voorgesteld.

*De heren Van Rompuy, Vandenbroucke, Anciaux en Eerdeken*s menen dat die toelichting door de Regering verstrekt zal worden in het raam van haar globaal antwoord op de vragen die door een aantal leden tijdens de algemene bespreking werden gesteld.

*De heer Eerdeken*s voegt eraan toe dat de Regering op geldige wijze vertegenwoordigd is door een van haar Vice-Eerste Ministers.

Het verzoek van de heer Verhofstadt wordt verworpen met 16 tegen 5 stemmen.

*
* *

BETOOG VAN DE HEER BRIL

De heer Bril wenst een aantal opmerkingen te formuleren met betrekking tot de bepalingen van budgétaire en financiële organisatie (Titel VII).

Het is onaanvaardbaar dat de Regering vrijwel geen rekening heeft gehouden met het advies van de Raad van State.

Volgens *artikel 47, § 2*, zullen de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de comptabiliteit van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsmede op de organisatie van de controle door het Rekenhof, in een gewone wet worden opgenomen.

Volgens de Raad van State houden die bepalingen een beperking in van de wijze waarop de Gemeenschappen en de Gewesten de hen door de artikelen 59*bis*, §§ 2, 2*bis* en 107*quater* van de Grondwet kunnen uitoefenen. De Raad oordeelt dat minstens de essentie van die algemene bepalingen betreffende de begroting, de rekeningen, de comptabiliteit en de controle in het onderhavige ontwerp zouden moeten worden opgenomen. Om dezelfde reden werden destijds trouwens de overeenstemmende regels van begrotings- en rekeningenbeheer opgenomen in artikel 13, §§ 1, 2, 4 en 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (Stuk n° 635/1, blz. 72).

Spreeker vraagt zich vervolgens af of, in verband met de controlebevoegdheid van het Rekenhof over de Gemeenschappen en de Gewesten, artikel 116 van de Grondwet niet moet worden gewijzigd.

Dit grondwetsartikel bepaalt onder meer dat de leden van het Rekenhof door de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden benoemd en afgezet. In een arrest van het Hof van Cassatie van 25 oktober 1934 werd ook duidelijk gesteld dat het Rekenhof een emanatie is van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Moeten de Gewesten en de Gemeenschappen nu niet nauwer bij de werking van het Rekenhof worden betrokken ? En zullen de leden ook in de toekomst alleen door de Kamer kunnen worden benoemd ?

Bien que M. Bril ne soit pas partisan de la fédéralisation de la Cour des comptes, il estime que son fonctionnement interne doit être adapté en fonction de la nouvelle structure de l'Etat. Ne serait-il par exemple pas possible d'instituer au sein des Conseils des Communautés et des Régions, et pour les matières relevant de leur compétence, une commission ad hoc chargée de se prononcer sur les arrêts de la Cour des comptes cassés par la Cour de cassation.

Conformément à l'article 48 du projet de loi, les Communautés et les Régions pourront organiser un contrôle administratif et budgétaire propre et pourront faire appel pour ce faire à des inspecteurs des Finances. Le Roi pourra organiser, après accord des Exécutifs, l'association des Communautés et des Régions à la gestion du corps de l'Inspection des Finances. La répartition des charges financières y afférentes sera précisée à cette occasion. M. Bril estime qu'il faudrait inclure cette réglementation financière dans le projet de loi plutôt que de la remettre à plus tard. Il demande comment les charges financières concernées seront réparties. Il n'est pas clairement précisé non plus ce qu'il adviendra au cas où aucun accord ne serait possible avec les Exécutifs.

Selon le système proposé, l'autorité nationale pourra continuer à contrôler les Communautés et Régions.

Dans un Etat fédéral, l'instauration d'un corps d'inspecteurs régionaux garantirait une plus grande autonomie.

M. Bril estime que l'organisation d'une trésorerie propre — *article 49 du projet* — pourrait poser des problèmes pratiques.

Après un certain temps, il n'y aura plus une trésorerie mais six entités de trésorerie. L'intervenant estime que ce fractionnement pourrait compromettre l'assainissement des finances publiques.

Pendant une période transitoire de deux ans, la trésorerie des Communautés et des Régions sera assurée par la trésorerie de l'Etat. M. Bril estime que le projet de loi à l'examen devrait prévoir que la trésorerie de l'Etat pourra continuer à exercer cette mission si une Communauté ou une Région en fait la demande. Cette prestation pourrait évidemment faire l'objet d'une rétribution.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) répond que cette possibilité n'est pas exclue.

M. Bril demande ensuite comment s'effectuera l'apurement des comptes-courants de chaque Communauté et Région auprès de la trésorerie nationale.

Il ne faut pas non plus oublier que la trésorerie nationale sera confrontée à l'avenir à des problèmes de personnel, étant donné qu'il est probable qu'un grand nombre d'agents quitteront ce service lorsque les Communautés et les Régions organiseront leur

Hoewel de heer Bril geen voorstander van een federalisering van het Rekenhof is, acht hij het noodzakelijk de interne werking ervan op de gewijzigde staatsstructuur af te stemmen. Kan er bijvoorbeeld in de Gemeenschaps-en Gewestraden geen commissie ad hoc worden ingesteld die zich moet uitspreken over door het Hof van Cassatie verbroken arresten van het Rekenhof?

Overeenkomstig *artikel 48* van het wetsontwerp kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten een eigen administratieve en begrotingscontrole organiseren en daartoe een beroep doen op inspecteurs van Financiën. De Koning zal, na akkoord van de Executieven, de Gemeenschappen en Gewesten kunnen betrekken bij het beheer van het korps van de Inspectie. Bij deze gelegenheid zal worden bepaald wie de financiële lasten zal dragen. De heer Bril is van oordeel dat de financiële regeling daarvan in onderhavig wetsontwerp zou moeten worden opgenomen. Hij vraagt hoe de financiële lasten zullen worden verdeeld. Het is evenmin duidelijk wat er zal gebeuren, wanneer met de Executieven geen akkoord kan worden bereikt.

De voorgestelde regeling lijkt spreker van die aard dat de nationale overheid de Gemeenschappen en Gewesten zal kunnen blijven controleren.

In een federaal staatsverband zou de instelling van een korps van Gewestelijke inspecteurs ongetwijfeld een grotere autonomie waarborgen.

Wat de organisatie van een eigen thesaurie betreft — *artikel 49 van het ontwerp* — kunnen volgens de heer Bril praktische problemen rijzen.

In plaats van 1 thesaurie zullen na verloop van tijd 6 thesaurie-entiteiten ontstaan. Die versnippering kan de sanering van de openbare financiën bemoeilijken.

Gedurende een overgangsperiode van twee jaar zal de thesaurie van de Gemeenschappen en de Gewesten waargenomen worden door de Thesaurie van de Staat. De heer Bril is van oordeel dat dit wetsontwerp in de mogelijkheid moet voorzien dat de thesaurie van de Staat die opdracht kan blijven uitoefenen op verzoek van een Gemeenschap of Gewest. Zulks zou uiteraard met een onkostenvergoeding kunnen gepaard gaan.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) antwoordt dat zulks niet uitgesloten is.

De heer Bril vraagt vervolgens hoe de tekorten en de overschotten op rekening-courant van elke Gemeenschap of Gewest bij de nationale Thesaurie zullen worden vereffend.

Er mag ook niet uit het oog worden verloren dat de nationale Thesaurie in de toekomst met personeelsproblemen zal worden geconfronteerd. Immers, op het ogenblik dat Gemeenschappen en de Gewesten hun eigen thesaurie willen organiseren, zullen tal van

propre trésorerie. Ces départs pourraient compromettre la continuité des opérations de trésorerie.

M. Bril souligne également qu'il faut assurer la transparence de la comptabilité.

L'intervenant s'intéresse ensuite à la manière dont l'octroi de crédit direct est organisé dans d'autres Etats fédéraux.

A l'exception des Länder en Allemagne fédérale, les entités fédérées ne disposent généralement pas de ligne de crédit direct auprès de la banque centrale. Les banques centrales sont parfois en mesure d'acheter des effets publics des entités fédérées en menant une politique « open market » et peuvent donc être amenées à accorder des crédits.

En Suisse, la banque centrale peut réescompter les créances des cantons dans la mesure où leur échéance n'excède pas six mois.

Au Canada, les autorités provinciales ne peuvent par contre placer aucune créance auprès de la Banque centrale.

En Allemagne de l'Ouest, tant l'Etat fédéral que les Länder peuvent solliciter des crédits auprès de la Banque centrale. Ces crédits viennent cependant à échéance six mois après la fin de l'exercice budgétaire pour lequel ils ont été accordés. Un plafond de crédit est en outre imposé aux Länder en fonction du nombre d'habitants. Ce crédit peut éventuellement prendre la forme d'avances sur compte courant.

M. Bril fait enfin observer que si l'Etat ne leur attribuait pas les moyens financiers qui leur reviennent, dans les délais prévus, — *conformément à l'article 50, § 2* — les Régions et Communautés pourraient contracter un emprunt assorti de la garantie de l'Etat auprès d'une institution de crédit préalablement désignée. Il demande si toutes les institutions de crédit pourront entrer en ligne de compte.

INTERVENTION DE M. L. OLIVIER

M. L. Olivier examine quelle sera l'incidence du projet de loi à l'examen sur l'organisation et le fonctionnement du département des Travaux publics.

Il explique tout d'abord comment ce département est né et comment il a évolué pour devenir le département le plus technique.

Les travaux sont toujours exécutés selon des programmes déterminés. Tous les travaux importants ne sont exécutés qu'après qu'un programme ait fait l'objet d'un accord général.

Il s'écoule en outre normalement plusieurs années entre la signature d'un contrat et la fin des travaux. Les nouveaux travaux d'infrastructure sont dès lors généralement inaugurés par un successeur du Ministre qui a signé le contrat. C'est ainsi que le Plan Sigma, qui a été signé en 1976 par le Ministre des

personneelsleden wellicht de nationale thesaurie willen verlaten. Aldus zou de continuïteit van de thesaurieverrichtingen in het gedrang kunnen worden gebracht.

De heer Bril wijst terloops ook op de noodzaak van een doorzichtige comptabiliteitsstructuur.

Spreker schenkt vervolgens aandacht aan de wijze waarop in andere federale staten de directe kredietverlening wordt georganiseerd.

Met uitzondering van de Länder in de Duitse Bondsrepubliek, beschikken de deelgebieden doorgaans over geen directe kredietlijn bij de centrale bank. De centrale banken kunnen soms wel, via het voeren van een openmarktpolitiek, overheidspapieren van de deelgebieden opkopen en dus op indirecte wijze tot kredietverlening overgaan.

In Zwitserland kan de centrale bank de schuldvorderingen van de kantons herdisconteren, in zoverre de looptijd maximum 6 maanden bedraagt.

In Canada daarentegen kunnen de provinciale overheden geen schuldvorderingen bij de centrale bank plaatsen.

In West-Duitsland kunnen zowel de Bund als de Länder krediet opnemen bij de centrale bank. Deze kredieten vervallen evenwel 6 maanden na het einde van het begrotingsjaar tijdens welk zij werden opgenomen. Voor de Länder wordt daarenboven een kredietplafond opgelegd, op grond van het aantal inwoners. Dit krediet kan eventueel de vorm aannemen van voorschotten in rekening-courant.

De heer Bril merkt tenslotte op dat, — *overeenkomstig artikel 50, § 2* — indien de Staat de aan de Gemeenschappen en Gewesten toekomende financiële middelen niet binnen de voorziene termijn doorstort, de betrokken Gemeenschap of Gewest recht heeft op een lening met staatswaarborg bij een vooraf aangewezen kredietinstelling. Hij wenst te vernemen of alle kredietinstellingen hiervoor in aanmerking komen.

BETOOG VAN DE HEER L. OLIVIER

Volgens de heer L. Olivier dienen de gevolgen van onderhavig wetsontwerp op de inrichting en werking van het Departement van Openbare Werken te worden onderzocht.

Hij wil vooreerst nagaan hoe dit departement uitgegroeid is tot het meest technische departement.

Er wordt in dit departement steeds volgens bepaalde programma's gewerkt. Alle belangrijke werken worden pas uitgevoerd na een algemeen akkoord over een programma.

Voorts verstrijken er doorgaans verscheidene jaren tussen de ondertekening van een contract en de beëindiging van de werken. De nieuwe infrastructuurwerken worden dan ook meestal in gebruik genomen na beëindiging van de ambtstermijn van de Minister die het contract afsloot. Het Sigmaplan bij-

Travaux publics de l'époque, M. L. Olivier, ne sera achevé que dans quelques années.

Le Département des Travaux publics a été créé en 1837 lorsque la nécessité s'est fait ressentir de regrouper toutes les matières techniques dans un seul grand département (notamment les Chemins de fer et l'Administration des Postes).

De nouvelles compétences sont peu à peu venues se greffer sur ces compétences initiales, comme par exemple le règlement des dommages de guerre et l'estimation et le paiement des dommages en cas de catastrophes naturelles. Bien que ces missions ne concernent pas les travaux publics en tant que tels, on est parti du principe que ce Département était le mieux équipé pour mener à bien ces opérations techniques (notamment l'évaluation des dommages).

Entre-temps, d'autres compétences lui ont été retirées : d'abord les Chemins de fer et ensuite les Postes. Par la signature du Pacte scolaire en 1958, la compétence en matière de bâtiments scolaires a été confiée au Ministère de l'Education nationale.

Lorsqu'il a été question de régionalisation, un comité restreint a déterminé les compétences susceptibles d'être transférées aux Régions. Trois grandes compétences ont été transférées aux Régions en 1980 : le logement, les travaux subventionnés et l'aménagement du territoire. Une étape de plus est franchie aujourd'hui, de sorte que la Belgique disposera bientôt de quatre départements de Travaux publics.

M. L. Olivier estime qu'il est par contre rassurant qu'on ait maintenu une cellule nationale, qui reprendra certaines tâches lorsque les Régions auront épuisé leurs crédits.

L'intervenant esquisse ensuite l'organisation du département des Travaux publics.

Ce département se compose de douze directions, occupe entre 14 000 et 15 000 agents et dispose d'ingénieurs et de techniciens très compétents. Sans l'ingéniosité de ces derniers, de nombreux travaux d'infrastructure n'auraient pas pu être réalisés. L'intervenant déplore d'ailleurs que l'Etat ait interdit les cumuls de fonctions publiques, empêchant ainsi certains d'entre eux de continuer à enseigner à l'université.

L'intervenant demande ensuite comment ont été calculés les crédits régionalisés.

Il fait en outre observer qu'en matière de travaux publics, les Régions doivent tenir compte de normes. Une Région ne peut décider seule du gabarit d'un canal sans consulter les autres Régions. En ce qui concerne la construction d'autoroutes, il y a également des normes à respecter pour le nombre de voies de circulation, la largeur de chacune de celles-ci, etc. Ces normes sont le fruit d'études et d'expériences internationales et doivent être respectées. (Il précise incidemment que la bibliothèque du Département dispose de 100 000 ouvrages techniques. Il espère que

voorbeeld werd in 1976 door de heer Olivier als toenmalig Minister van Openbare Werken ondertekend en zal pas binnen enkele jaren voltooid zijn.

Het Departement van Openbare Werken werd in 1837 opgericht. Toen werd de noodzaak gevoeld alle technische materies in één groot departement onder te brengen (onder meer de Spoorwegen en het Bestuur der Posterijen).

Geleidelijk werden nieuwe bevoegdheden toegekend, zoals bijvoorbeeld de regeling van de oorlogsschade en de raming en uitbetaling van schadevergoedingen ingeval van natuurrampen. Deze laatste taken hebben weliswaar niets te maken met openbare werken als dusdanig, doch er werd van uitgegaan dat dit Departement het best uitgerust was om deze technische operaties (onder meer de raming van de schade) tot een goed einde te brengen.

Intussen werden andere bevoegdheden onttrokken aan dit departement : eerst de Spoorwegen en later de Posterijen. In 1958 werd bij de ondertekening van het Schoolpact de bevoegdheid inzake schoolgebouwen aan het Ministerie van Nationale Opvoeding afgestaan.

Toen er sprake was van regionalisering, werd in een beperkt comité nagegaan welke bevoegdheden voor overdracht naar de Gewesten in aanmerking kwamen. In 1980 werden drie belangrijke bevoegdheden naar de Gewesten overgeheveld : de huisvesting, de gesubsidieerde werken en de ruimtelijke ordening. Nu wordt nog verder gegaan en zal België binnenkort over 4 Departementen van Openbare Werken beschikken.

Volgens de heer L. Olivier is het voortbestaan van een nationale cel wel geruststellend. Deze cel zal trouwens bepaalde taken moeten overnemen wanneer de Gewesten hun kredieten hebben opgebruikt.

De heer L. Olivier schetst vervolgens de organisatie van het Departement van Openbare Werken.

Dit departement bestaat uit 12 directies en telt 14 000 tot 15 000 personeelsleden. Het heeft zeer bekwame ingenieurs en technici in dienst. Tal van infrastructuurwerken zouden zonder hun geniale inbreng nooit tot stand zijn gekomen. Hij betreurt trouwens dat de overheid op een bepaald ogenblik een cumulatieverbod heeft ingesteld en aldus sommigen heeft verhinderd nog te doceren aan een universiteit.

Spreker vraagt zich vervolgens af hoe de geregionaliseerde kredieten werden berekend.

Hij merkt tevens op dat de Gewesten inzake openbare werken rekening moeten houden met normen. Een Gewest kan niet zomaar over de diepgang van een kanaal beslissen zonder overleg met de andere Gewesten. Ook voor het aanleggen van autowegen zijn er normen met betrekking tot het aantal rijvakken, de breedte van elk rijvak enz. Die normen steunen trouwens op internationale studies en ervaring en moeten worden gerespecteerd. (Terloops stipt hij aan dat de bibliotheek van het Departement 100 000 technische werken bezit. Hij hoopt dat deze

cette collection ne sera pas scindée, mais que les différents services régionalisés pourront la consulter.)

Le département effectue en outre un constant travail d'études et de recherche scientifique. Surtout en ce qui concerne l'éclairage public, les ingénieurs des Travaux publics ont mis au point d'innombrables innovations, en collaboration avec des entreprises.

M. L. Olivier souligne ensuite que le programme autoroutier touche à sa fin et qu'il faut maintenant se préoccuper de l'entretien et de la gestion de cette infrastructure.

Afin d'organiser cet entretien de façon rationnelle, des normes ont été établies et le Département a développé 4 machines qui servent respectivement à vérifier la planéité de la voie, à mesurer les ornières faites par les voitures et à examiner la glissance et la capacité portante de la voie. Ces machines permettent également d'établir un plan directeur pour l'entretien des routes. A cet effet, des bornes ont été placées tous les cent mètres sur les autoroutes, de sorte que les endroits où des réparations doivent être effectuées sont signalés automatiquement à la banque de données centrale. L'entretien est un élément essentiel et peut plus que doubler la durée de vie d'une route. Il est dès lors impératif de surveiller de façon constante l'usure des routes.

Eu égard au coût élevé de ces machines, le département ne dispose que d'une seule série de celles-ci. On peut dès lors se demander comment ce matériel sera partagé. On aurait également pu envisager de confier au département national le soin de continuer à remplir ces missions pour le compte des Régions, comme c'était le cas pour certaines opérations techniques qui étaient exécutées pour le compte d'autres ministères.

Un problème comparable se pose en ce qui concerne l'automatisation du Département. Tous les services disposent de terminaux reliés à l'ordinateur central. Faudra-t-il à présent acheter trois nouveaux ordinateurs ?

L'intervenant demande comment on pourra à l'avenir définir une politique, organiser la recherche scientifique et établir les normes. En outre, une question très importante dans la perspective de 1992 est de savoir qui sera chargé à l'avenir de mener des négociations internationales.

M. L. Olivier s'intéresse enfin au problème des litiges et des obligations qui résulteront de procédures en cours. En vertu de l'article 56, l'Etat reste tenu des obligations existant à la date d'entrée en vigueur du projet de loi à l'examen et dont le paiement était exigible avant cette date. En ce qui concerne les litiges pendants, le paiement ne sera exigible qu'après que le tribunal se sera prononcé.

collectie niet zal worden opgesplitst, maar door de verschillende geregionaliseerde diensten zal kunnen worden geconsulteerd.)

Daarenboven wordt in het departement bestendig studiewerk en wetenschappelijk onderzoek verricht. Vooral met betrekking tot de openbare verlichting werden door de ingenieurs van Openbare Werken — met medewerking van bedrijven — talrijke innovaties gerealiseerd.

De heer L. Olivier wijst er vervolgens op dat het autowegenprogramma ten einde loopt en dat nu werk moet worden gemaakt van het onderhoud en beheer ervan.

Met het oog op een rationeel onderhoud, werden normen uitgewerkt en werden door het Departement 4 machines ontworpen die respectievelijk gebruikt worden om de effenheid van de weg na te gaan, de wagensporen te meten, de gladheid en draagkracht van de weg te onderzoeken. Dankzij deze machines kan eveneens een beleidsplan voor het wegenonderhoud worden opgesteld. Daartoe werden op de autowegen Rectometerpalen geplaatst, die automatisch aan de centrale gegevensbank melden op welke plaatsen herstellingen moeten worden uitgevoerd. Onderhoud is zeer belangrijk en kan de levensduur van een weg meer dan verdubbelen. De wegen moeten dan ook constant op slijtage worden onderzocht.

Gelet op de hoge kostprijs van hogergenoemde machines bestaat er slechts 1 set. De vraag kan worden gesteld hoe de verdeling zal gebeuren. Men had ook kunnen overwegen dat het nationale departement die opdrachten zou blijven vervullen voor de Gewesten. In het verleden werden door dit departement trouwens ook in opdracht van andere Ministers technische operaties uitgevoerd.

Een gelijkaardig probleem betreft de automatisering in het Departement. Alle diensten beschikken over terminals die met de centrale computer zijn verbonden. Zullen er nu drie nieuwe computers moeten worden aangekocht ?

Spreeker vraagt hoe men in de toekomst een beleid zal kunnen uitstippelen, hoe het wetenschappelijk onderzoek zal worden georganiseerd en hoe de normen zullen worden opgesteld. Bovendien — en in het licht van 1992 is zulks zeer belangrijk — kan men zich afvragen wie in de toekomst verantwoordelijk zal zijn voor de internationale onderhandelingen.

De heer L. Olivier wijst tenslotte op het probleem van de geschillen en van de verplichtingen die zullen voortvloeien uit hangende procedures. Overeenkomstig artikel 56 blijft de Staat gebonden door de verplichtingen die bestaan op de datum van inwerkingtreding van onderhavig wetsontwerp en waarvan de betaling eisbaar was vóór die datum. Wat de hangende geschillen betreft, zal de betaling slechts eisbaar worden wanneer de rechtbank uitspraak heeft gedaan.

M. L. Olivier rappelle qu'un litige en cours pourrait coûter 500 millions de F à la Région bruxelloise. Par suite de modifications apportées au plan de secteur pour le quartier Nord à Bruxelles, une société a perdu un droit de concession et a introduit une demande en dédommagement. La Région bruxelloise n'aurait-elle pas intérêt à constituer des provisions afin de pouvoir éventuellement payer cette somme après que le tribunal se sera prononcé.

M. L. Olivier aborde enfin le problème du tunnel du Liefkenshoek, au sujet duquel il a été convenu avec les pouvoirs publics qu'il serait raccordé au réseau autoroutier. Si cet engagement n'est pas respecté, des dommages et intérêts d'un montant de 100 millions de francs par mois devront être payés. La Région flamande devra-t-elle en assumer le paiement ?

INTERVENTION DE M. BEYSEN

M. Beysen tient d'abord à répondre aux remarques de M. Olivier au sujet du tunnel du Liefkenshoek. Il confirme l'incidence budgétaire éventuelle de ce projet. La Communauté flamande devra en effet payer 100 millions de dommages et intérêts si ce tunnel n'est pas raccordé à temps au réseau autoroutier.

En ce qui concerne le projet de loi à l'examen, M. Beysen doute fortement que le système prévu soit applicable et établit à cet égard la comparaison avec la loi portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux (MB du 13 août 1988).

Il se rappelle les critiques du professeur Alen sur cette loi, qui s'appliquent également au projet de loi de financement. M. Alen recommandait la prudence : des modifications aussi fondamentales du système étatique doivent être mûrement réfléchies et il faut également prendre le temps d'en étudier les implications à long terme.

Ce n'est pas ce que l'on est en train de faire : on consacre beaucoup trop peu de temps à l'étude et au débat. Dans un tel contexte, il ne faut pas considérer les demandes de consultation présentées par le groupe auquel appartient le membre comme des manœuvres d'obstruction. Les avis sur le projet étant très partagés, il convient d'être vigilant.

L'intervenant aborde ensuite les problèmes de l'enseignement. Il constate que le Gouvernement veut que la diminution du nombre d'élèves soit répercutée à raison de 80 % seulement sur les moyens accordés à l'enseignement. Il s'étonne qu'il n'ait pas été question

De heer L. Olivier herinnert eraan dat er een geschil aanhangig is dat het Brusselse Gewest 500 miljoen F kan kosten. Ingevolge wijzigingen aan het sectorplan voor het Brusselse Noordkwartier verloor een firma een concessierecht en werd een eis tot schadevergoeding ingediend. Zal het Brusselse Gewest geen provisies moeten aanleggen om eventueel, na de uitspraak van de Rechtbank, deze som te kunnen betalen.

De heer L. Olivier verwijst tenslotte naar het probleem van de Liefkenshoektunnel. Ter zake werd met de overheid een overeenkomst gesloten dat de tunnel met het autowegennet zal worden verbonden. Indien dit niet gebeurt, zal een schadevergoeding van 100 miljoen frank per maand moeten worden betaald. Zal het Vlaamse Gewest voor de betaling daarvan moeten instaan, indien die verbintenis niet wordt nagekomen ?

BETOOG VAN DE HEER BEYSEN

De heer Beysen verwijst naar de opmerkingen van de heer Olivier betreffende de Liefkenshoektunnel. Hij bevestigt de mogelijke schadevergoeding door de Vlaamse Gemeenschap (100 miljoen frank) indien de aansluiting op het autowegennet niet tijdig wordt gerealiseerd.

Wat betreft het voorliggende financieringsontwerp van Gewesten en Gemeenschappen, stelt de heer Beysen de vraag naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde systeem. De heer Beysen maakt hier de vergelijking met de wet houdende wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (B.S. 13 augustus 1988).

Hij verwijst naar de kritiek van Prof. Alen op genoemde wet, die eveneens toepasselijk is op het financieringsontwerp. Met name pleit Alen voor voorzichtigheid : dergelijke fundamentele wijzigingen in het staatsbestel dienen grondig overdacht en men dient voldoende tijd uit te trekken om ook de gevolgen op langere termijn vooraf te bestuderen.

Dat is hier niet het geval : er wordt veel te weinig tijd uitgetrokken voor studie en debat. De vragen om advies, die door de fractie van de spreker worden gesteld, mogen niet worden gezien als obstructieopgingen. Er zijn immers vele uiteenlopende opvattingen over dit ontwerp, hetgeen noopt tot waakzaamheid.

Vervolgens wenst de spreker over te gaan tot de onderwijsproblematiek. Hij stelt vast dat de Regering het dalende leerlingenaantal voor 80 % wenst weerspiegeld te zien in de onderwijsmiddelen. Is het niet verwonderlijk dat gezwezen wordt over de miljarden

au préalable des milliards que la Communauté flamande n'a pas reçus dans le passé. En ce qui concerne le nombre réel d'élèves, il constate que contrairement à ce qui s'est passé dans l'autre communauté, le comptage a toujours été effectué honnêtement du côté flamand. Son groupe a toujours utilisé la population scolaire réelle en tant que critère de répartition des moyens en matière d'enseignement.

Les nouveaux critères de répartition devraient tenir compte du manque à gagner de 2 milliards de francs que la Flandre a subi chaque année. Après la fédéralisation de l'enseignement, la Communauté flamande ne se verra attribuer que 57 % de l'ensemble des moyens destinés à l'enseignement, alors que la quotité normale devrait représenter 59 à 60 %. L'intervenant se base à cet égard sur le nombre d'élèves et sur une étude du « Vlaams Economisch Verbond ».

Il n'est pas remédié aux distorsions dont la Flandre est victime depuis longtemps. Tout le monde n'est pas égal devant la fédéralisation, ainsi qu'il ressort de ce qui suit :

1. Les différences de dénatalité entre les Régions ne sont prises en compte que dans une trop faible mesure. La clé de répartition basée sur ce critère est dès lors incorrecte.

2. Il n'est pas tenu compte des effets de l'indispensable mise en œuvre d'une nouvelle politique en matière de natalité. La dénatalité ne devrait pas être prise en compte pour 80 %, mais pour 100 %.

3. Il n'est pas non plus tenu compte de l'évolution future des dépenses d'enseignement. Celle-ci se fera en effet surtout sentir dans les types d'enseignement non liés à l'obligation scolaire. Le projet ne prend en considération que l'enseignement lié à l'obligation scolaire (jusqu'à 18 ans).

4. Cette communautarisation intervient à un moment où le système de gestion de l'enseignement diffère totalement au nord et au sud du pays.

La question fondamentale est de savoir si ce projet assure des chances égales à chaque habitant de la Belgique. Cette question doit être soumise aux membres de la Commission nationale du Pacte scolaire. Le membre déplore qu'une proposition en ce sens ait été rejetée. Cette consultation est cependant essentielle, car depuis le pacte scolaire de 1958, l'enseignement a toujours été géré sur la base d'un consensus (l'intervenant concède immédiatement qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de la formule idéale, puisqu'elle a engendré un fédéralisme de consommation et induit un rythme aberrant de croissance des dépenses d'enseignement, l'accord étant souvent obtenu moyennant une augmentation de dépenses).

Le projet de financement à l'examen coïncide en outre avec l'introduction d'une nouvelle structure de gestion dans l'un des réseaux en Flandre, structure au sujet de laquelle tous les partis flamands importants sont également parvenus à un consensus après de longues négociations : « Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs » (ARGO).

die de Vlaamse Gemeenschap in het verleden niet of te weinig heeft ontvangen. Wat het reële aantal leerlingen betreft, stelt hij vast dat de telling aan Vlaamse kant altijd eerlijk verliep, wat in de andere gemeenschap niet het geval was. Zijn fractie heeft steeds de feitelijke schoolbevolking als criterium voor de verdeling van de onderwijsmiddelen voorop gesteld.

In de nieuwe verdelingscriteria die nu worden voorgesteld zou er rekening mee worden gehouden dat Vlaanderen jaarlijks 2 miljard te weinig heeft ontvangen. Na de federalisering van het onderwijs zal de Vlaamse Gemeenschap slechts 57 % van de « onderwijspot » toebedeeld krijgen, waar dit normaal 59 à 60 % zou moeten zijn. Spreker baseert zich hiervoor op het aantal leerlingen en op een studie van het VEV (Vlaams Economisch Verbond).

Voor Vlaanderen wordt « de lat niet gelijk gelegd ». Dit blijkt uit het volgende :

1. Het verschil in denataliteitsgraad tussen de Gewesten wordt te weinig in rekening gebracht. Bijgevolg is de verdeelsleutel onjuist.

2. Er wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van een noodzakelijke nieuwe geboortepolitiek. De denataliteit zou niet voor 80, maar voor 100 % in rekening dienen te worden gebracht.

3. Er wordt ook geen rekening gehouden met de toekomstige ontwikkeling van de onderwijsuitgaven. Deze zal zich immers vooral situeren in de niet-leerplichtgebonden onderwijsvormen. Het ontwerp neemt echter alleen het leerplichtonderwijs in aanmerking (tot 18 jaar).

4. Deze communautarisering komt op een moment dat de beheerssystemen van het onderwerp totaal verschillend zijn in het Noorden en het Zuiden van het land.

De cruciale vraag is of door onderhavig ontwerp gelijke kansen worden geboden voor iedere inwoner van België. Deze vraag dient voorgelegd aan de leden van de Nationale Schoolpactcommissie. Spreker betreurt dat een voorstel in die zin werd verworpen. Dit is nochtans essentieel, want sedert het Schoolpact in 1958 werd het onderwijs steeds bestuurd door middel van een consensus. (Spreker geeft onmiddellijk toe dat dit niet de ideale formule was, want zij heeft geleid tot een consumptiefederalisme en tot een overdreven stijgingsritme van de uitgaven voor onderwijs; een akkoord werd immers vaak gerealiseerd via een opdrijven van de uitgaven).

Dit financieringsontwerp valt bovendien nog samen met een nieuwe beheersstructuur van één der onderwijsnetten in Vlaanderen, waarover alle belangrijke Vlaamse partijen na lange onderhandelingen ook tot een consensusmodel zijn gekomen : de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO).

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) fait observer que le dépôt du projet de loi à l'examen a précisément permis de mettre fin aux négociations dont l'ARGO faisait l'objet depuis trois ans.

M. Verhofstadt réplique qu'un accord avait déjà été conclu entre deux partis avant même qu'il ne fût question du projet de loi de financement à l'examen.

M. Beysen ajoute qu'il a toujours considéré que ce conseil autonome ne pouvait être mis en place sans une communautarisation de l'enseignement. Les patientes négociations en ce domaine contrastent toutefois fortement avec les exigences imposées par le projet à l'examen, qui est beaucoup plus radical. Il faudrait consacrer beaucoup plus de temps au projet en discussion.

M. Beysen aborde ensuite le problème du financement des dépenses d'enseignement. Ce financement est assuré par des dotations inconditionnelles, c'est-à-dire par l'attribution d'une partie des recettes de TVA. Cette attribution ne s'opère cependant pas en fonction du produit localisé de cette taxe. En mettant un certain pourcentage de la TVA à la disposition des Communautés, le Gouvernement donne l'impression qu'il s'agit d'impôts partagés. Or, aucune autonomie fiscale n'est accordée aux Communautés. Les moyens reçus sont d'ailleurs sans rapport avec l'effort fiscal de chacune des Communautés.

D'après l'étude précitée du « Vlaams Economisch Verbond », diverses formules étaient envisageables en ce qui concerne le financement des dépenses d'enseignement. Il aurait été préférable de choisir l'impôt des personnes physiques au lieu de la TVA. Si ce choix s'était avéré impossible sur le plan politique, il aurait encore été possible de choisir le critère de la population au lieu de celui du nombre d'élèves. Cela aurait en tout cas été plus avantageux pour la Flandre.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) fait observer que le seul argument qui plaide pour le choix de la population scolaire en tant que critère de financement de l'enseignement est que ce critère est plus avantageux pour la Flandre. A partir du moment où les ressources d'enseignement sont transférées sous la forme d'un crédit inconditionnel et que la répartition ne s'effectue donc pas en fonction de la capacité contributive en matière d'impôts, les arguments en faveur du choix d'un critère qui soit directement lié à la matière transférée sont beaucoup plus nombreux. Le danger d'un critère tel que celui relatif à la population est qu'il n'est pas directement lié à la matière en question. A la limite, une Communauté ayant un taux de natalité élevé mais un nombre inférieur d'habitants pourrait ainsi recevoir moins de moyens qu'une autre Communauté ayant une population plus nombreuse mais composée en majeure partie de personnes âgées.

M. Verhofstadt fait observer que si la capacité contributive en matière d'impôts ne peut être retenue

De Vice-Eerste Minister en Minister voor Institutionele Hervormingen (N) merkt op dat de reeds 3 jaar durende onderhandelingen over de ARGO mede dankzij onderhavig ontwerp werden afgerond.

De heer Verhofstadt repliceert dat er reeds een akkoord was tussen 2 partijen vooraleer er sprake was van dit financieringsontwerp.

De heer Beysen voegt daaraan toe dat hij persoonlijk deze autonome raad steeds onmogelijk heeft geacht zonder communautarisering. De geduldige onderhandelingen daaromtrent staan echter in schrille tegenstelling tot de eisen die worden opgelegd voor dit ontwerp, dat nog veel ingrijpender is. Men zou voor dit ontwerp veel meer tijd moeten uittrekken.

Vervolgens gaat de heer Beysen in op de financiering van de onderwijsuitgaven. Deze gebeurt door middel van onvoorwaardelijke dotaties, met name toewijzing van BTW-ontvangsten. Deze toewijzing gebeurt echter niet op grond van de gelocaliseerde opbrengst van deze ontvangsten. Door in een BTW-percentage te voorzien, wekt de regering wel de indruk dat het hier gaat om gedeelde belastingen. Er wordt hier geenszins fiscale autonomie gegeven aan de Gemeenschappen. De ontvangen middelen houden geenszins verband met de respectievelijke fiscale inspanning van elke Gemeenschap.

Volgens de reeds geciteerde EVV-studie, waren er verschillende mogelijkheden voor de financiering van de onderwijsuitgaven. In plaats van de BTW, had men beter de personenbelasting genomen. Indien dit politiek niet haalbaar was, dan was het nog mogelijk geweest om als criterium de bevolking te nemen in plaats van het leerlingenaantal. Dit zou alleszins voordeliger zijn voor Vlaanderen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) merkt op dat het enige argument ten gunste van het bevolkingscriterium voor de onderwijsfinanciering erin bestaat dat dit criterium voordeliger is voor Vlaanderen. Zodra onderwijsmiddelen worden overgedragen onder de vorm van een onvoorwaardelijk krediet en dus de verdeling niet gebeurt volgens fiscale draagkracht, zijn er veel meer argumenten om een criterium te kiezen dat rechtstreeks verband houdt met de materie (zoals het leerlingenaantal). Het gevaar van het bevolkingscriterium is dat het met de materie geen rechtstreeks verband houdt. Aldus zou een Gemeenschap met een hoge nataliteitsdynamiek, en een lager bevolkingsaantal minder middelen kunnen ontvangen dan een andere Gemeenschap met een talrijker bevolking die echter grotendeels uit oudere mensen is samengesteld.

De heer Verhofstadt merkt op dat, indien fiscale draagkracht niet haalbaar is als criterium, het crite-

comme critère, le critère de la population reflète tout de même mieux cette capacité contributive que le nombre d'élèves.

Le Vice-Premier Ministre (N) souligne que la situation des pays en voie de développement montre qu'il n'y a aucun rapport entre la population et la capacité contributive. Le rapport qui existe entre ces deux facteurs en Flandre est un hasard. A Bruxelles et en Wallonie, le rapport entre la population et la capacité contributive est totalement différent. Dans les autres Etats fédéraux, la capacité contributive n'est non plus le seul critère de répartition des moyens.

M. Beysen poursuit en précisant que dans le projet, la croissance des moyens destinés à l'enseignement (tant dans la phase transitoire que dans la phase définitive) est fonction de la dénatalité constatée dans le groupe d'âge de 0 à 18 ans et de l'indice des prix à la consommation. Etant donné que ce dernier augmentera plus lentement que les recettes de la TVA, la part de la TVA qui reviendra aux Communautés ne cessera de diminuer. L'imputation linéaire de la natalité se traduira par une réduction des dotations en termes réels.

M. Beysen constate ensuite qu'un même coefficient de correction de dénatalité sera appliqué dans les deux Communautés et que ce coefficient sera celui de la Communauté où la hausse est la plus forte ou de celle où la baisse est la plus faible. Ce système pourrait avoir des conséquences frappantes. Si l'on retenait par exemple le coefficient de diminution le plus faible (dans les deux Communautés), la Communauté où la dénatalité est la plus forte recevrait un montant correspondant à un nombre d'élèves supérieur au nombre réel; en revanche, la Communauté où la dénatalité est la plus faible serait lésée. On instaure donc implicitement un mécanisme de solidarité.

Le coefficient de dénatalité est en outre calculé sur la base de l'évolution du nombre des jeunes de 0 à 18 ans. Or, le groupe des 0 à 3 ans n'est pas scolarisé, et, d'autre part, il n'est tenu aucun compte des plus de 18 ans, dont la fréquentation scolaire est pourtant en progression constante.

Le Vice-Premier Ministre (N) répond que cela ne peut entraîner aucun inconvénient sur le plan mathématique, étant donné qu'en raison de l'obligation scolaire, la fréquentation scolaire est sensiblement égale jusque 18 ans dans les deux Communautés. Les taux de fréquentation scolaire divergent cependant à partir de cet âge, mais il serait plus difficile d'en tenir compte dans le système de financement. Il a l'impression que le taux actuel de dénatalité est un maximum et qu'un redressement est plus probable qu'une dégradation. Ce redressement se répercutera immédiatement sur les moyens attribués, étant donné que l'on tient compte des enfants dès leur naissance.

Répondant à *M. Beysen*, *le Vice-Premier Ministre (N)* précise que ce sont les élèves soumis à l'obligation scolaire qui sont pris en considération pour la répartition des moyens. Au bout de dix ans, on adapte

rium van de bevolking toch beter aanleunt bij de fiscale draagkracht dan het leerlingenaantal.

De Vice-Eerste Minister (N) wijst erop dat de realiteit van de ontwikkelingslanden aantoonst dat bevolking en fiscale draagkracht niets met elkaar gemeen hebben. Het verband tussen beide in Vlaanderen is toeval. In Brussel en in Wallonië is de relatie tussen bevolking en fiscale draagkracht totaal verschillend. In andere federale staten is de fiscale draagkracht evenmin het enige criterium voor de verdeling van de middelen.

De heer Beysen vervolgt dat in het ontwerp de aangroei van de middelen voor onderwijs, zowel in de voorlopige als in de definitieve fase, in functie staat van de denataliteit in de leeftijdsgroep van de 0-18-jarigen en van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Aangezien het indexcijfer langzamer zal stijgen dan de BTW-opbrengsten, zal het procentueel aandeel van de BTW waarop de Gemeenschappen recht hebben steeds verder dalen. De lineaire aanrekening van de nataliteit zal leiden tot een vermindering van de dotaties in reële termen.

Vervolgens stelt de heer Beysen vast dat eenzelfde denataliteitscorrectie zal worden toegepast voor beide Gemeenschappen, met name die van de Gemeenschap waar de stijging het grootst is of de daling het zwakst. Dit zou merkwaardige gevolgen kunnen hebben. Indien bijvoorbeeld de zwakste dalingscoëfficiënt wordt weerhouden (voor beide Gemeenschappen), krijgt de Gemeenschap met de sterkste denataliteit een bedrag aan middelen dat afgestemd is op een groter aantal leerlingen dan er in werkelijkheid zijn en wordt de Gemeenschap met de laagste denataliteit benadeeld. Aldus wordt impliciet een solidariteitsmechanisme ingevoerd.

Bovendien wordt de denataliteitscoëfficiënt berekend op basis van de evolutie van de 0-18-jarigen. Welnu, de groep van 0-3-jarigen neemt nog niet actief deel aan het onderwijs en wordt wel meegerekend. Anderzijds wordt geen rekening gehouden met de groep boven de 18 jaar, die nochtans een stijgende onderwijsdeelname vertoont.

De Vice-Eerste Minister (N) antwoordt dat dit mathematisch niet nadelig kan zijn. Tot 18 jaar is de onderwijsdeelname in beide Gemeenschappen immers nagenoeg identiek door de leerplicht. Vanaf 18 jaar is er echter een verschil in deelname, dat moeilijker valt in te bouwen in het financieringssysteem. Hij heeft de indruk dat de huidige denataliteitsgraad een maximum is en een verbetering waarschijnlijker is dan een verslechtering. Deze verbetering zal dan onmiddellijk worden weerspiegeld in de toegekende middelen, omdat de leeftijd vanaf 0 jaar in aanmerking wordt genomen.

Op vraag van de heer Beysen, verduidelijkt *de Vice-Eerste Minister (N)* dat voor de verdeling van de middelen steeds de leerplichtige leerlingen in aanmerking worden genomen. Na 10 jaar komt er dan een

la répartition sur la base de critères objectifs. L'évolution des moyens est fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation et de la dénatalité corrigée.

M. Vandenbroucke souligne que si l'on prenait également en compte les élèves de plus de 18 ans ou ceux fréquentant l'enseignement supérieur, il serait possible de manipuler dans une certaine mesure le critère basé sur les besoins qui en résulterait. Cela reviendrait à accorder une prime pour toute personne qui poursuivrait ses études universitaires jusqu'à l'âge de 30 ans. Il est logique que la subvention soit octroyée pour les élèves qui sont soumis à l'obligation scolaire, c'est-à-dire pour les élèves de moins de 18 ans.

M. Beysen cite ensuite quelques extraits d'une note de M. Monard.

Il ressort de cette note que si la dénatalité s'accroissait dans le groupe d'âge jusqu'à 7 ans et si la fréquentation scolaire était plus importante en ce qui concerne les jeunes de plus de 18 ans, les moyens affectés à l'enseignement seraient, à terme, considérablement réduits. L'enseignement recevrait 14 milliards de moins en 1998 qu'en 1989, ce qui correspond à 18 000 charges à temps plein d'enseignants en début de carrière. Le projet à l'examen ne peut avoir pour objet de réaliser de telles économies dans le secteur de l'enseignement.

Le Vice-Premier Ministre (N) répond que l'expérience montre que de tels scénarios catastrophes à propos de l'enseignement doivent être relativisés. En outre, la dénatalité n'est prise en considération qu'à concurrence de 80 %.

A *M. Vandenbroucke*, qui lui demande s'il estime que les moyens transférés à l'enseignement sont trop limités, *M. Beysen* répond par la négative. Il a cependant des doutes en ce qui concerne un certain nombre de paramètres, qu'il veut vérifier, notamment en ce qui concerne la répartition F-N, qui a toujours fait l'objet de discussions.

Le Vice-Premier Ministre fait observer que c'est le budget de 1987 qui a été pris comme base pour déterminer l'importance des moyens à transférer en matière d'enseignement. Tout le monde reconnaissait en effet que ce budget respectait à peu de chose près le principe de l'égalité des élèves. La répartition N-F prévue est par conséquent celle de 1987.

M. Verhofstadt fait observer que d'après le Ministre, la proportion N-F du budget de 1987 a été appliquée dans le budget pour 1989. Il demande cependant combien de dépenses ont été ajoutées entre 1987 et 1989, si ces dépenses supplémentaires se justifiaient objectivement et si la proportion N-F de 1987 a également été respectée en ce qui les concerne.

Le Ministre des Finances répond qu'il s'agit pour partie de décisions prises par le précédent gouvernement, notamment l'application dans l'enseignement de l'accord de programmation sociale du secteur public, la première étape de la revalorisation barémique des institutions maternelles et la création d'une septième année professionnelle.

adaptation à la répartition des élèves sur la base de critères objectifs. L'évolution des moyens est fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation et de la dénatalité corrigée.

De heer Vandenbroucke merkt op dat, indien men ook de + 18-jarigen of het hoger onderwijs in aanmerking zou nemen, men terecht zou komen bij een behoefteprincipe dat min of meer manipuleerbaar is. Dit zou kunnen neerkomen op een premie om iedereen tot op zijn dertigste naar de universiteit te sturen. Een subsidie is logisch voor de schoolplichtigen, namelijk voor de categorie tot 18 jaar.

De heer Beysen citeert vervolgens gegevens uit een nota van de heer Monard.

Volgens deze nota zou een doorzettende denataliteit in de groep tot 7 jaar en een stijgende onderwijsdeelname in de groep boven de 18 jaar leiden tot een grote inlevering van onderwijsmiddelen op termijn. Met name zou het onderwijs in 1998 14 miljard minder ontvangen dan in 1989, hetgeen overeenstemt met 18 000 voltijdse ambten van beginnende leerkrachten. Dergelijke onderwijsbezuiniging kan niet de bedoeling van dit ontwerp zijn.

De Vice-Eerste Minister (N) antwoordt dat de ervaring inzake onderwijs geleerd heeft dat dergelijke catastrofe-scenario's dienen gerelativeerd te worden. Bovendien wordt de denataliteit maar voor 80 % in aanmerking genomen.

De vraag van *de heer Vandenbroucke* of *de heer Beysen* van mening is dat te weinig middelen worden overgedragen voor het onderwijs, wordt door laatstgenoemde ontkennend beantwoord. Hij heeft echter twijfels over een aantal parameters, die hij wil toetsen, op het stuk van de verdeling F-N, die steeds een discussiepunt is geweest.

De Vice-Eerste Minister (N) wijst erop dat voor de overgedragen onderwijsmiddelen de begroting van 1987 als vertrekpunt heeft gegolden. Iedereen was akkoord dat het principe van de gelijkheid van de leerlingen in deze begroting nagenoeg gerealiseerd was. De vooropgestelde verdeling N-F is die van 1987.

De heer Verhofstadt merkt op dat volgens de Minister de verhouding N-F van de begroting 1987 werd toegepast voor de begroting 1989. Hij wenst echter te vernemen hoeveel uitgaven werden bijgevoegd tussen 1987 en 1989, of er objectieve gronden zijn voor deze verhogingen en of daar ook de verhouding N-F (uit 1987) werd gerespecteerd.

De Minister van Financiën antwoordt dat het ten dele gaat om beslissingen van de vorige regering, met name de toepassing van het sociale programma-akkoord van de overheidssector in het onderwijs, de eerste trap van de weddeherwaardering van de kleuterleidsters en de invoering van een zevende beroepsjaar.

M. Verhofstadt demande comment les moyens destinés à l'enseignement N ont pu passer de 153 milliards (1987) à 164 milliards (1989), montant de base retenu dans le projet.

Le Ministre des Finances répond que le précédent gouvernement avait sous-estimé l'incidence budgétaire de certaines décisions prises en 1987. C'est la raison pour laquelle on s'est à nouveau basé sur le budget initial de 1987 et on a procédé à une nouvelle estimation de l'impact budgétaire de ces décisions.

En outre, les montants retenus prennent aussi en compte les dépenses des fonds des bâtiments scolaires et du Fonds national de Garantie des bâtiments scolaires.

A la demande de *M. Vandenbroucke*, *M. Verhofstadt* précise la portée d'une de ses interventions précédentes, qui concernaient essentiellement l'incidence financière du projet. Il répète qu'il faut également tenir compte de la dénatalité dans un scénario sans réforme de l'Etat. Il s'oppose fondamentalement au point de vue du Gouvernement, selon lequel il est impossible d'imputer la dénatalité sans réforme de l'Etat. Selon lui, les ministres F et N se sont mis d'accord (en ce qui concerne la fixation des moyens N à 164 milliards) pour mettre entre parenthèses leurs divergences de vues de manière à fixer un montant de base maximum dans le cadre du projet à l'examen. C'est ce qui explique, selon lui, cette augmentation de 11 milliards. La Flandre obtient ainsi 5,5 milliards de plus que ce dont elle a besoin.

M. Vandenbroucke estime que les déclarations de *M. Denys* et de *M. Verhofstadt* sont contradictoires. En effet, *M. Denys* affirme, en se fondant sur le mécanisme des annuités, que la Flandre recevra trop peu d'argent, alors que *M. Verhofstadt* estime que la Flandre recevra trop de moyens par le jeu des mêmes annuités.

M. Verhofstadt répond qu'il s'agit d'une déformation des propos de *M. Denys*. Celui-ci a dit, selon *M. Verhofstadt*, que les transferts du nord au sud ne seront pas suffisamment réduits, même dans la phase définitive, et non pas que la Flandre aurait, après la réalisation de la réforme en projet, trop peu de moyens pour couvrir ses besoins.

M. Beysen conclut que l'application de ce projet exigera des corrections entre les Communautés, surtout au cours de la phase définitive.

M. Beysen aborde ensuite brièvement le problème de l'endettement des grandes villes, auquel le projet de loi à l'examen n'apporte pas de solution. Si ce problème n'est pas résolu avant l'adoption du projet, il faudra bien en déduire que le Gouvernement demande au Parlement de lui faire aveuglément confiance pour le régler par la suite. Selon l'intervenant, il faut faire jouer la responsabilité de la Région wallonne. De plus, le fédéralisme de consommation est également à proscrire en l'occurrence, et les membres de la majorité devront prendre leurs responsabilités.

De heer Verhofstadt vraagt hoe de onderwijsmiddelen N konden stijgen van 153 (1987) tot 164 miljard (1989), d.i. het basisbedrag voor dit ontwerp.

De Minister van Financiën antwoordt dat de vorige regering een aantal beslissingen in 1987 budgettair heeft onderschat. Derhalve werd gesteund op de initiële begroting 1987 en werden een aantal beslissingen herhaamd.

Bovendien houden de in aanmerking genomen bedragen ook rekening met de uitgaven van het Fonds voor schoolgebouwen en het Nationaal Waarborgfonds inzake schoolgebouwen.

Op vraag van *de heer Vandenbroucke* verduidelijkt *de heer Verhofstadt* zijn vroegere interventie in deze algemene bespreking. Het betrof hier voornamelijk de weerslag op de openbare financiën. *De heer Verhofstadt* herhaalt dat de denataliteit evengoed dient ingecalculeerd in een scenario zonder staatshervorming. Hij is het oneens met de regering, wanneer deze stelt dat de denataliteit niet kan worden ingebouwd zonder staatshervorming. Zijn inziens hebben de Ministers N en F (met betrekking tot de stijging tot 164 miljard) hun onderlinge geschilpunten opgeschort, om een maximaal basisbedrag voor dit ontwerp in de wacht te slepen. Dit is volgens hem de verklaring voor de stijging met 11 miljard. Aldus bekomt Vlaanderen 5,5 miljard die het niet nodig heeft.

De heer Vandenbroucke is van mening dat de uitspraken van *de heer Denys* en *de heer Verhofstadt* tegenstrijdig zijn. Steunend op het annuïtetenmechanisme, beweert *de heer Denys* dat Vlaanderen te weinig geld krijgt; *de heer Verhofstadt* beweert daarentegen dat de annuïteten tot te veel middelen voor Vlaanderen leiden.

De heer Verhofstadt antwoordt dat dit een verdraaiing is van de woorden van *de heer Denys*. Laatstgenoemde heeft volgens *de heer Verhofstadt* gesteld dat de transfertenstroom van Noord naar Zuid te weinig wordt afgebouwd, zelfs in de definitieve fase en niet dat Vlaanderen na de hervorming die thans wordt besproken, te weinig middelen zou hebben om zijn behoeften te dekken.

De heer Beysen besluit dat de uitvoering van dit ontwerp vooral in de definitieve fase correcties tussen de Gemeenschappen zal vergen.

Bondig schetst *de heer Beysen* ook nog de problematiek van de schuldenlast van de grote steden, die niet wordt geregeld door dit ontwerp. Indien deze kwestie niet wordt geregeld vóór de goedkeuring van dit ontwerp, vraagt *de Regering* als het ware blindelings vertrouwen voor deze kwestie. Volgens spreker moet de verantwoordelijkheid van het Waalse Gewest hier gelden. Bovendien is consumptiefederalisme ook hier uit den boze en dienen de leden van de meerderheid hun verantwoordelijkheid te nemen.

INTERVENTION DE M. L. MICHEL

M. Michel regrette que le Gouvernement ait refusé de consulter certains organismes dont les lumières auraient certainement éclairé le flou artistique du projet actuellement présenté. Selon lui, cette absence de consultation est due à la méfiance existante entre les différents partis de la majorité.

S'adressant à ceux qui ont par le passé critiqué le Gouvernement qui plaidait pour obtenir les pouvoirs spéciaux, M. Michel déclare que la manière dont ils permettent au débat d'avoir lieu est encore plus grave et plus hypocrite.

M. Michel souligne que son intervention ne vise pas à offenser l'autre Communauté. Il est évident que dans un projet de cette ampleur, il fallait trouver un compromis et des éléments de compensation et d'équilibre.

M. Michel regrette que les chiffres avancés dans le projet soient purement théoriques et ne permettent pas de juger de l'équilibre entre les Communautés.

En effet, du côté francophone, d'aucuns avaient promis dans leurs slogans électoraux que tout irait mieux avec une autonomie accrue, que l'on ferait plus avec moins de moyens. Or, M. Michel constate un énorme écart entre les promesses et les réalisations.

Le Gouvernement prétend que ce projet vise la pacification. Or, M. Michel rappelle que le gouvernement précédent n'est pas tombé sur un problème de partage de moyens financiers entre les Communautés mais sur l'affaire Happart. On a donc changé radicalement de politique pour un sujet dont on ne parle plus aujourd'hui et qui n'était en fait qu'un prétexte.

Même si les moyens financiers demeurent globalement les mêmes, M. Michel souligne qu'ils diminuent fortement en part relative chaque année, pour en arriver dans la phase définitive à la répartition de l'impôt des personnes physiques. Les francophones semblent très heureux de ce qu'ils ont obtenu à terme (10 ans) mais ils s'apercevront bien vite que les moyens transférés sont insuffisants pour couvrir leurs besoins. L'intervenant fait remarquer que les moyens transférés à la Communauté française permettront à peine d'assurer une maintenance minimale des charges et des missions transférées.

Il cite un exemple relatif au département des Travaux publics. Il souhaiterait savoir si les montants transférés sont basés sur le cadre théorique ou sur le personnel réellement occupé de ce département.

Etant donné qu'il existe déjà des distorsions au niveau du personnel entre le régime francophone et le régime flamand. M. Michel fait remarquer que dans le cadre du nouveau système de financement, la Wal-

BETOOG VAN DE HEER L. MICHEL

De heer Michel betreurt dat de Regering geweigerd heeft een aantal instellingen te raadplegen die met hun advies ongetwijfeld enig licht zouden hebben gebracht in de duisternis die het ontwerp thans kenmerkt. Volgens hem is het feit dat geen advies werd ingewonnen, te wijten aan het wantrouwen tussen de verschillende meerderheidspartijen.

De heer Michel richt zich tot diegenen die in het verleden kritiek hebben geuit op de Regering, die aandrang op bijzondere machten en hij verklaart dat het feit dat zij dit debat laten doorgaan nog veel erger en hypocrieter is.

De heer Michel zegt dat het geenszins zijn bedoeling is met zijn uiteenzetting de andere Gemeenschap te krenken. Het spreekt vanzelf dat in een ontwerp van die omvang een compromis moest worden gevonden en dat compenserende en evenwichtbevorderende elementen moesten worden ingebouwd.

De heer Michel betreurt dat de in het ontwerp vermelde cijfers zuiver theoretisch zijn en geen oordeel over het evenwicht tussen de Gemeenschappen mogelijk maken.

Van Franstalige zijde hadden sommigen in hun verkiezingslogans immers beloofd dat met een grotere autonomie alles beter zou gaan, dat men meer zou doen met minder middelen. De heer Michel constateert evenwel een enorme kloof tussen beloften en daden.

De Regering beweert dat het ontwerp op pacificatie aanstuurt. De heer Michel herinnert eraan dat de vorige Regering evenwel niet gestruikeld is over een kwestie van verdeling van financiële middelen tussen de Gemeenschappen, maar wel over de zaak Happart. Men is dus radicaal van beleid veranderd in een materie waarover vandaag niet meer wordt gepraat en die toen in feite niet meer dan een voorwendsel was.

Al blijven de financiële middelen door de band gelijk, ze nemen, aldus de heer Michel, relatief gezien jaarlijks aanzienlijk af en dat moet uiteindelijk in een definitieve fase leiden tot de verdeling van de personenbelasting. De Franstaligen blijken erg blij te zijn met wat ze op termijn (10 jaar) hebben verkregen, maar zij zullen spoedig genoeg merken dat de overgedragen middelen niet toereikend zijn om hun behoeften te dekken. Spreker merkt op dat met de aan de Franse Gemeenschap overgedragen middelen nauwelijks de overgehevelde lasten zullen kunnen worden gedragen en al evenmin de overgedragen taken zullen kunnen worden volbracht.

Hij citeert een voorbeeld in verband met het departement van Openbare Werken. Hij wenst te weten of de overgehevelde bedragen gebaseerd zijn op de theoretische personeelsformatie dan wel op het werkelijk bij het departement werkzame personeel.

Aangezien tussen de Nederlandstalige en Franstalige stelsels reeds thans een scheeftekening qua personeel bestaat, merkt de heer Michel op dat Wallonië in het nieuwe financieringssysteem genoopt zal

lonie sera contrainte d'engager du personnel et même de réaliser de nouveaux investissements, si elle veut assurer la maintenance actuellement existante au niveau national. Il se demande où la Région wallonne va trouver les moyens de financer ces engagements.

Le Gouvernement prétend que l'autonomie va permettre de tracer de nouvelles orientations.

M. Michel se demande de quelle manière le Gouvernement va financer ces nouvelles orientations, étant donné que les moyens prévus pour la phase transitoire du projet sont insuffisants et que ceux prévus dans la phase définitive sont encore moindres.

L'intervenant affirme que le projet (dans sa phase transitoire mais encore plus dans sa phase définitive) défavorise la Wallonie et crée en outre un écart colossal entre les deux Communautés sur le plan de la compétitivité et de la capacité concurrentielle.

L'intervenant est persuadé que la Communauté flamande va pouvoir être compétitive.

Il faudra évidemment le temps que les deux Communautés mettent en place ce système compliqué de financement.

L'intervenant souligne que ce projet intervient au moment où tous les autres pays européens tentent de reconstruire leur compétitivité. Le Gouvernement s'engage donc dans un sombre tunnel sans pouvoir chiffrer les effets de la réforme.

M. Michel s'inquiète de constater à quel point les Wallons ont été imprudents. En effet, l'accord de Gouvernement prévoyait que les Exécutifs seraient associés à l'élaboration du projet de loi de financement. M. Michel regrette que les Exécutifs n'aient pas été associés à la conception de ce projet et que de ce fait, ils n'ont pas pu faire part au Gouvernement des besoins et des problèmes de leur Région et que leur absence ne permet aucune pression. Il s'agit d'un acte irresponsable.

L'intervenant déclare que le projet de loi ne prévoit pas une solidarité suffisante. Il souhaiterait savoir qui va payer à la Communauté le montant des mises en disponibilité dans l'enseignement.

Il considère qu'étant donné que ces mises en disponibilité sont à considérer comme des revenus de remplacement, elles relèvent de la même philosophie de solidarité interpersonnelle que la sécurité sociale.

M. Michel déclare que le projet de loi entraîne la rupture totale de la cohérence fiscale et de la capacité concurrentielle entre les Régions. Il se demande comment on pourra maintenir l'union économique et l'unité monétaire.

Il souligne à cet égard la distinction sémantique entre le mot « union » et « unité ». Que cache cette nuance ?

Il se rallie à la proposition de M. Simons et de Mme Vogels de créer un serpent fiscal qui semble une

zijn personeel aan te werven en zich zelfs bijkomende investeringen zal moeten getroosten indien het algemeen beheer dat thans op nationaal niveau wordt waargenomen, wil overnemen. Hij vraagt zich af waar het Waalse Gewest de middelen zal halen om die nieuwe opdrachten te financieren.

De Regering beweert dat dank zij de autonomie nieuwe wegen zullen kunnen worden bewandeld.

Spreker vraagt zich af op welke wijze de Regering die nieuwe oriënteringen gaat financieren, aangezien de middelen waarin het ontwerp voorziet, voor de overgangsfase ontoereikend zijn en er voor de definitieve fase nog minder middelen zijn.

Volgens de heer Michel wordt Wallonië benadeeld (in de overgangsfase van het ontwerp maar nog meer in zijn definitieve fase) en het ontwerp slaat bovendien een kolossale bres tussen de beide Gemeenschappen inzake concurrentievermogen.

Spreker is ervan overtuigd dat de Vlaamse Gemeenschap concurrentieel zal kunnen zijn.

Uiteraard zal er enige tijd over heengaan voor de twee Gemeenschappen dat ingewikkelde financieringssysteem op gang hebben gebracht.

Spreker onderstreept dat dit ontwerp er komt uitgerekend op een ogenblik dat alle andere Europese landen proberen hun concurrentievermogen te herstellen. De Regering begeeft zich bijgevolg in een donkere tunnel, zonder dat ze de gevolgen van de hervorming kan voorrekenen.

De heer Michel constateert bezorgd dat de Walen wel erg onvoorzichtig zijn geweest. Het Regeerakkoord bepaalde immers dat de Executieven zouden worden betrokken bij de uitwerking van het wetsontwerp betreffende de financiering. De heer Michel betreurt dat de Executieven geen inspraak kregen tijdens de totstandbrenging van het ontwerp en dat ze daardoor de Regering niet attent hebben kunnen maken op de behoeften en problemen van hun Gewest. Bovendien konden zij, doordat zij afwezig waren, niet de minste pressie uitoefenen. Dat is een zeer lichtzinnige houding geweest.

Volgens spreker voorziet het wetsontwerp niet in een voldoende grote solidariteit. Hij wenst te vernemen wie aan de Gemeenschap de op non-actief stellingen in het Onderwijs zal betalen.

Aangezien het op non-actief stellen als een vervangingsinkomen moet worden beschouwd, vindt hij dat het net als de sociale zekerheid in dezelfde opvatting van interpersonele solidariteit thuishoort.

De heer Michel verklaart dat het wetsontwerp een algehele breuk teweegbrengt in de fiscale samenhang en het concurrentievermogen van de Gewesten. Hij vraagt hoe de economische unie en de monetaire eenheid zullen kunnen worden gehandhaafd.

Hij beklemtoont in dat verband het semantische verschil tussen het woord « eenheid » en het woord « unie ». Wat moet achter dat betekenisverschil worden gezocht ?

Hij sluit zich aan bij het voorstel van de heer Simons en Mevrouw Vogels om een belastingsslang te

idée plus réaliste et créant un moindre espace de tension.

En ce qui concerne la pacification, M. Michel a le sentiment que le projet de loi crée de trop nombreuses possibilités de faire appel à l'arbitrage national, ce qui risque de créer des tensions communautaires et linguistiques. M. Michel craint que les francophones et les Wallons n'aient plus beaucoup recours à l'aide de l'Etat central et ne disposent dès lors plus d'aucun levier de compensation, ni de négociation, alors que les Flamands risquent fort d'être moins demandeurs étant donné qu'ils auront pu compter sur une série de boni.

Il se dit défenseur d'un fédéralisme qui implique une solidarité telle qu'elle permette aux plus faibles de redresser leur situation et de ne pas la laisser stagner.

Si le financement des Régions et des Communautés consiste à ouvrir des crédits sur des comptes nationaux comme c'est le cas pour les communes, M. Michel espère que ces crédits seront libérés suffisamment tôt, afin de ne pas forcer les Communautés et les Régions qui n'ont pas de réserves de trésorerie à préfinancer le transfert des moyens, comme les communes ont dû le faire en payant en plus des intérêts au Crédit Communal.

Il rappelle que beaucoup de communes wallones sont parvenues à restaurer leur équilibre financier mais que cet équilibre est encore précaire.

Il se réfère à une circulaire du Ministre régional pour les pouvoirs locaux, M. Cools, qui pénalise les petites et moyennes communes en ce qui concerne les dotations au Fonds des Communes.

En ce qui concerne l'enseignement, M. Michel déclare que le choix de l'année 1987 comme année de base n'est pas un choix fortuit (ce choix politique est destiné à accorder dès le départ un avantage à une Communauté. En effet en 1988, le nombre d'élèves est en légère croissance pour les francophones).

Il déplore que le nombre d'élèves et l'effet de la dénatalité ne seront pas revus chaque année. Il estime de plus que le coefficient de correction démographique de 1,37 est trop élevé. Il n'existe pas de mécanisme fixe et objectif pour quantifier la population scolaire.

L'intervenant déclare qu'il est malaisé de calculer la population scolaire sur base du registre de la population. Ce système s'est toujours révélé illusoire, notamment en raison des élèves qui ne sont pas domiciliés en Belgique et des incertitudes relatives à la répartition linguistique à Bruxelles et dans la périphérie. Cette méthode de calcul a été adoptée par la Communauté flamande mais jamais par la Communauté française.

créëren, wat een realistischer idee blijkt te zijn en vermoedelijk een kleiner spanningsveld zal teweegbrengen.

Met betrekking tot de pacificatie heeft de heer Michel het gevoel dat het wetsontwerp al te veel mogelijkheden schept om een beroep te doen op nationale arbitrage, wat tot communautaire spanningen en taalperikelen dreigt te leiden. De heer Michel vreest dat de Franstaligen en Walen veel vaker een beroep zullen doen op de centrale Staat en bijgevolg over geen enkele compensatie- of onderhandelingshefboom meer beschikken, terwijl de Vlamingen vermoedelijk veel minder zullen vragen, aangezien zij een aantal bonussen hebben ontvangen.

Hij verklaart voorstander te zijn van een federalisme dat gepaard gaat met een vorm van solidariteit, die de zwaksten in staat stelt uit de problemen te komen en niet te blijven steken.

Indien de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten gebeurt — zoals voor de gemeenten — door het openen van een kredietlijn op nationale rekeningen, hoopt de heer Michel dat die kredieten op tijd zullen worden vrijgegeven. Zoniet zullen de Gemeenschappen en Gewesten die geen liquiditeitsreserves hebben, zich genoodzaakt zien om de overheveling van de middelen vooruit te financieren. Dat is destijds ook gebeurd met de gemeenten, die bovendien nog rente moesten betalen aan het Gemeentekrediet.

Hij wijst erop dat vele Waalse gemeenten er weliswaar in geslaagd zijn hun financieel evenwicht te herstellen, maar dat dit nog wankel is.

Hij verwijst naar een omzendbrief van Gewestminister van Plaatselijke Besturen, de heer Cools, ten gevolge waarvan de kleine en middelgrote gemeenten worden benadeeld inzake de dotaties aan het Gemeentefonds.

Met betrekking tot het onderwijs, stelt de heer Michel dat 1987 niet toevallig als refertejaar is uitgekozen. Het gaat om een beleidskeuze die gemaakt werd om een bepaalde Gemeenschap vanaf het begin te bevoordelen. In 1988 is het aantal Fransstalige leerlingen immers lichtjes gestegen.

Hij betreurt dat het aantal leerlingen en de weerslag van de daling van het geboortecijfer niet ieder jaar worden herzien. Bovendien vindt hij dat de demografische-correctiecoëfficiënt van 1,37 % te hoog is. Er bestaat geen vaststaand en objectief mechanisme om de schoolbevolking in cijfers te vertalen.

Spreeker stelt dat het een hachelijke onderneming is om de schoolbevolking te berekenen op grond van het bevolkingsregister. Dat stelsel is steeds een hersenschim gebleken, onder andere omdat er leerlingen zijn die geen woonplaats hebben in België en omdat onzekerheid heerst over de taalgroep waartoe de inwoners van Brussel en de randgemeenten behoren. De Vlaamse Gemeenschap gebruikt die berekeningswijze wel, maar de Franse Gemeenschap heeft ze nooit toegepast.

M. Michel ajoute, sans vouloir prêter de mauvaises intentions à la Communauté flamande, qu'il a le sentiment que l'on a voulu faire bénéficier les caisses de l'Etat central de l'effet de la dénatalité mais que l'on n'a tenu compte que des effets de la dénatalité dans la Communauté où la réduction est la plus faible.

Il ne reproche pas au Gouvernement d'avoir prévu la déduction de l'effet de la dénatalité dans le projet de loi. Toutefois, étant donné la distorsion des chiffres de la population scolaire, M. Michel estime que tôt ou tard, ce critère de dénatalité entraînera des disputes.

M. Michel estime que le critère « habitant de moins de 18 ans » n'est pas un critère valable car il ne correspond pas à la scolarité réelle. Que deviennent les élèves de plus de 18 ans encore à l'école en raison du retard scolaire ?

Il ajoute que le Gouvernement n'a pas tenu compte du fait que la réduction du nombre d'élèves n'entraîne pas une réduction proportionnelle des charges.

Au contraire, les professeurs excédentaires ne sont pas éliminés mais ils sont mis en disponibilité avec octroi de salaire (*). M. Michel réitère la question de savoir qui va payer ces salaires.

Le Ministre des Finances répond que ces salaires seront à charge de la Communauté française (ou flamande), puisqu'ils étaient à charge des budgets de l'Education nationale qui sont transférés aux Communautés.

M. Michel rappelle que l'accord gouvernemental prévoit d'accorder un traitement spécial à l'enseignement dans la Communauté germanophone qui est très coûteux étant donné la situation géographique. Il se demande si la dotation de la Communauté germanophone sera prélevée sur l'enveloppe francophone. De plus, l'accord gouvernemental prévoit que les montants restant dus relatifs à la période avant le transfert restent à charge du budget national. L'intervenant craint que certains milieux exigent que les dettes localisables, plus importantes du côté francophone par le transfert de Louvain-la-Neuve, restent à charge de la Communauté concernée.

M. Michel souhaite obtenir des explications en ce qui concerne les modalités de financement des charges du passé, relatives aux investissements immobiliers dans les universités libres et aux installations immobilières à caractère social dans les universités de l'Etat.

Il déclare que le Gouvernement n'a pas tenu compte des besoins nouveaux liés au développement d'un projet pédagogique s'adressant à un public défavori-

De heer Michel wil de Vlaamse Gemeenschap geen kwade bedoelingen in de schoenen schuiven. Hij heeft evenwel de indruk dat men de schatkist van de centrale staat de vruchten laat plukken van de daling van het geboortecijfer, maar dat men daarbij alleen rekening houdt met de gevolgen van die daling in die Gemeenschap waar de daling het kleinst is.

Hij verwijt de Regering niet dat zij in het wet-sontwerp rekening heeft gehouden met de daling van het geboortecijfer. Gezien de verstoring van het evenwicht tussen de cijfers van de schoolbevolking is de heer Michel echter van oordeel dat het criterium van de daling van het geboortecijfer vroeg of laat tot betwistingen zal leiden.

De heer Michel vindt dat het criterium « inwoner van minder dan 18 jaar » geen bruikbaar criterium is, omdat het niet met de werkelijke leerplicht overeenstemt. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de leerlingen van meer dan 18 jaar, die nog school lopen omdat ze niet zijn overgegaan ?

Hij voegt daaraan toe dat de Regering geen rekening heeft gehouden met het feit dat een vermindering van het aantal leerlingen niet tot een evenredige daling van de kosten leidt.

De overtallige leraars vloeien immers niet af, maar zij worden op non-actief gesteld met behoud van wedde (*). De heer Michel vraagt nogmaals wie die wedden zal betalen.

De Minister van Financiën antwoordt dat die wedden zullen worden betaald door de Franse (of Vlaamse) Gemeenschap, aangezien ze ten laste kwamen van de begrotingen van Onderwijs die aan de Gemeenschappen worden overgedragen.

De heer Michel herinnert eraan dat het Regeerakkoord in een speciale behandeling voorziet voor het onderwijs in de Duitstalige Gemeenschap, dat ten gevolge van de geografische toestand erg duur is. Hij vraagt zich af of de dotatie van de Duitstalige Gemeenschap van de kredieten voor de Franse Gemeenschap zal worden afgehouden. Het Regeerakkoord bepaalt bovendien dat de overige verschuldigde bedragen met betrekking tot de periode die aan de overheveling voorafgaat, ten laste van de nationale begroting blijven. Spreker vreest dat sommigen zullen eisen dat de lokaliseerbare schulden, die ingevolge de overheveling van Louvain-la-Neuve groter zijn aan Franstalige kant, ten laste van de betrokken Gemeenschap blijven.

De heer Michel wil meer uitleg over de wijze waarop de lasten van het verleden die betrekking hebben op de investeringen in onroerende goederen in de vrije universiteiten en op de onroerende installaties met een sociaal karakter in de Rijksuniversiteiten, worden gefinancierd.

De heer Michel vindt dat de Regering geen rekening heeft gehouden met de nieuwe behoeften die voortvloeien uit de ontwikkeling van een pedagogisch

(*) De plus l'effet de la dénatalité va augmenter les mises en disponibilité.

(*) Ten gevolge van de daling van het geboortecijfer zal het aantal leraars die op non-actief worden gesteld trouwens stijgen.

sé. Il cite en exemple l'enseignement alternatif, les zones d'éducation prioritaire, la formation permanente, les biennales,...

Comment ces éléments vont-ils être financés ?

Comment le Gouvernement va-t-il financer la revalorisation du salaire des enseignants, annoncée par certains partis lors de la campagne électorale ?

Comment va-t-il financer l'augmentation dans les services publics ?

L'intervenant se pose des questions en ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche scientifique. Il souligne que l'étudiant francophone coûte plus cher car il s'oriente beaucoup plus que l'étudiant flamand vers des filières d'enseignement pour lesquelles le coût forfaitaire par étudiant est plus élevé. De plus le nombre de petites institutions universitaires est plus élevé du côté francophone. M. Michel se dit favorable à un regroupement de ces facultés, dans un but d'assainissement et de revalorisation de l'université. Il est partisan d'une restructuration et d'une rationalisation des institutions universitaires.

M. Michel demande des précisions en ce qui concerne le Fonds des Bâtiments scolaires.

Il fait remarquer que certains montants destinés au Fonds des Bâtiments scolaires de l'Etat n'ont pas été comptabilisés.

Enfin, M. Michel souligne que le projet de loi de financement préfigure un nouveau type de relations entre le citoyen et l'Etat et qu'un minimum de compréhension est nécessaire vis-à-vis des préoccupations quotidiennes des citoyens.

INTERVENTION DE M. VERMEIREN

M. Vermeiren fait tout d'abord remarquer que la fédéralisation est un processus lent dont notre pays a fait l'expérience.

Il ne faut pas oublier que le but final de la fédéralisation est le bien-être culturel et économique de la population.

Il rappelle qu'en 1846 déjà, un juge bruxellois affirmait qu'une séparation administrative était nécessaire entre la Flandre et la Wallonie pour que la coexistence soit possible en Belgique.

L'intervenant rappelle qu'au Congrès national wallon en 1945, une majorité écrasante s'était prononcée pour le rattachement à la France. Depuis la création de l'autonomie culturelle, on assiste à un élargissement du réseau d'institutions. Certains partis, en particulier le SP et la VU, ont refusé en 1981 de participer à la Commission parlementaire de révision de la Constitution car ils étaient à cette époque sur les bancs de l'opposition.

M. Vermeiren en conclut que depuis la naissance de la Belgique, l'idée d'un Etat fédéral était déjà présente.

programma ten behoeve van minder begunstigden. Hij haalt de voorbeelden aan van het alternatieve onderwijs, de prioritaire opvoedingszones, de voortgezette opleiding en de biënnales.

Hoe zal dat alles worden gefinancierd ?

Hoe zal de Regering de verhoging van de wedden van de leerkrachten, die tijdens de kiescampagne door sommige partijen werd aangekondigd, financieren ?

Hoe zal ze de aan het openbaar ambt toegekende loonsverhoging financieren ?

Spreker verkeert in het onzekere omtrent het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Hij onderstreept dat een Franstalige student méér kost omdat hij vaker dan een Vlaamse student voor studierichtingen kiest waar de vaste kosten per student hoger zijn. Bovendien zijn er aan Franstalige kant meer kleine universitaire instellingen. De heer Michel zegt voorstander te zijn van een hergroepering van de universiteiten. Hij is gewonnen voor de herstructurering en de rationalisering van de universitaire instellingen.

De heer Michel vraagt preciseringen aangaande het Fonds voor Schoolgebouwen.

Hij merkt op dat bepaalde bedragen die voor het Gebouwenfonds voor de Rijksscholen bestemd waren, niet in de rekening voorkomen.

Tenslotte onderstreept hij dat het wetsontwerp een voorafbeelding is van een nieuw soort relaties tussen de burger en de Staat en dat een minimum aan begrip voor de dagelijkse zorgen van de burgers noodzakelijk is.

BETOOG VAN DE HEER VERMEIREN

De heer Vermeiren merkt eerst en vooral op dat de federalisering een traag proces is, zoals ons land heeft ondervonden.

Men mag niet uit het oog verliezen dat het uiteindelijke doel van de federalisering het culturele en economische welzijn van de bevolking is.

Reeds in 1846 bevestigde een Brusselse rechter dat een administratieve scheiding tussen Vlaanderen en Wallonië noodzakelijk was om de vreedzame coëxistentie in België mogelijk te maken.

Op het Waalse nationaal Congres in 1945 sprak een overweldigende meerderheid zich uit voor aanhechting bij Frankrijk. Sinds de invoering van de culturele autonomie is er een verruiming van het aantal instellingen gekomen. Bepaalde partijen, en in het bijzonder de SP en de VU, hebben in 1981 geweigerd deel te nemen aan de parlementaire commissie voor de herziening van de Grondwet omdat zij toen op de oppositiebanken vertoefden.

Spreker concludeert dat de gedachte van een federale Staat al sinds het ontstaan van België aanwezig was.

M. Vermeiren souhaite aborder certains thèmes qui ont d'ailleurs fait l'objet de slogans électoraux et qui ont été qualifiés de prioritaires par certains partis politiques.

Il cite « le retour du cœur », « een hart in de politiek », « meer aandacht voor de kansarmen », « een beter leefmilieu », ...

L'intervenant rappelle que lors de l'examen de divers budgets, l'attention a été attirée sur la pauvreté et certains membres ont alors parlé, à juste titre, d'une (nouvelle) forme de pauvreté. Personne ne nie ce phénomène. Il plaide dès lors pour une réforme urgente.

Il est indéniable que notre pays connaît un grave problème démographique. D'énormes crédits devront être débloqués à l'avenir pour les personnes âgées et les malades.

Personne ne conteste que le déficit budgétaire augmente et qu'il faudra continuer à assainir, si on ne mène pas une politique sociale au bénéfice de chaque citoyen.

De plus, il est clair que des crédits sont nécessaires pour sauvegarder notre environnement.

Nonobstant tous ces éléments, l'intervenant constate que le projet met en place un système de dépenses supplémentaires.

Sous l'influence de l'échec électoral du CVP, ce parti a sciemment voulu accélérer ce processus de fédéralisation.

M. Vermeiren déplore que cette fédéralisation nécessaire à notre pays ne se déroule pas d'une manière sereine mais fasse l'objet de débats pendant quelques réunions nocturnes, s'articulant autour du principe d'« un donné pour un rendu ».

Personne (au sein du Parlement) ne conteste le principe de la solidarité, d'autant plus qu'il s'agit du bien-être des citoyens mais cela ne justifie pas que l'on gaspille l'argent et que l'on achète la solidarité réciproque.

Si M. Gol souhaite que l'on vive bien en Flandre, les Flamands formulent le même souhait pour la Wallonie mais il faut que chacun puisse tenir le gouvernail afin de créer le bien-être pour chacun.

M. Vermeiren se demande si la hâte avec laquelle ce projet a été élaboré va permettre d'atteindre cet objectif. Il se rallie à la proposition de M. Verhofstadt qu'un accord soit conclu entre les partis sur la réforme de l'Etat, qui ne soit pas un accord conclu au désavantage des citoyens et des contribuables et à la gloire des « spending politicians » mais un accord sur le « vrai retour du cœur ».

M. Vermeiren rappelle les paroles de M. Anciaux qui souhaite pour sa communauté une Europe unie.

L'intervenant fait remarquer à celui-ci que ce projet de loi ne sert pas l'Europe unie par sa politique de dépenses et par le fait qu'il désarme la Belgique.

De heer Vermeiren wenst vervolgens bepaalde thema's aan te snijden, die overigens onder de verkiezings slogans voorkwamen en door bepaalde politieke partijen als prioritair werden gebrandmerkt.

Hij citeert « le retour du coeur », « een hart in de politiek », « meer aandacht voor de kansarmen », « een beter leefmilieu »...

Bij de bespreking van verschillende begrotingen werd de aandacht gevestigd op de armoede en sommige leden hebben toen terecht gesproken van een (nieuwe) vorm van armoede. Niemand zal dat verschijnsel ontkennen. Spreker pleit dan ook voor een spoedige hervorming.

Het is een feit dat ons land een ernstig demografisch probleem doormaakt. Enorme kredieten zullen in de toekomst moeten worden vrijgemaakt voor bejaarden en zieken.

Niemand ontkent dat het begrotingstekort toeneemt en dat men zal moeten blijven saneren indien men geen sociaal beleid voert dat iedereen ten goede komt.

Bovendien is het duidelijk dat er kredieten nodig zijn om ons leefmilieu te vrijwaren.

Desondanks stelt spreker vast dat het ontwerp een regeling met bijkomende uitgaven invoert.

Onder de invloed van haar verkiezingsnederlaag heeft de CVP opzettelijk het federaliseringsproces willen versnellen.

De heer Vermeiren betreurt dat die voor ons land noodzakelijke federalisering niet op een serene manier kan verlopen, maar het voorwerp uitmaakt van enkele nachtvergaderingen, waarin het bekende « voor wat hoort wat » overheerst.

Niemand in het Parlement betwist het solidariteitsbeginsel, te meer daar het gaat om het welzijn van de burgers. Dat is echter geen reden om het geld over de balk te gooien en de wederzijdse solidariteit af te kopen.

De heer Gol wenst dat men in Vlaanderen goed leeft, de Vlamingen wensen hetzelfde voor Wallonië, maar iedereen moet het roer in handen kunnen nemen om ieders welzijn te verzorgen.

De heer Vermeiren vraagt zich af of de haast waarmee dit ontwerp werd uitgewerkt, de verwezenlijking van dat doel wel mogelijk zal maken. Hij schaart zich achter het voorstel van de heer Verhofstadt om onder alle partijen een akkoord over de Staatshervorming te sluiten, dat geen akkoord is op de rug van de burgers en van de belastingplichtigen en tot meerdere glorie van de « spending politicians », doch een akkoord over de « echte terugkeer van het hart ».

De heer Vermeiren herinnert aan de woorden van de heer Anciaux, die voor zijn Gemeenschap een eengemaakt Europa wenst.

Spreker repliceert hierop dat het voorliggende wetsontwerp de zaak van een eengemaakt Europa niet dient wegens het uitgavenbeleid en het feit dat België erdoor ontwapend wordt.

Au contraire, alors qu'il faudrait (à l'aube de 1992) mieux armer nos entreprises, la politique de dépenses prônée par le présent projet ne fait que les affaiblir et fait de la Belgique le maillon faible de l'Europe.

INTERVENTION DE M. DRAPS

M. Draps souligne l'impuissance du Parlement face au projet de réforme le plus important qu'ait connu la Belgique depuis 1930. Il déplore le calendrier qui est imposé au Parlement et l'absence de consultation qui ne permettent qu'une fiction de débat parlementaire.

Non seulement l'opinion publique est totalement indifférente aux débats qui ont lieu, mais la compréhension du projet dépasse l'entendement de nombreux parlementaires et, au sein même du Gouvernement, les contradictions sont nombreuses. Ces contradictions se manifestent notamment au niveau des moyens accordés à la Région bruxelloise. *M. Draps* fait également remarquer que les Ministres n'ont pas prévu les mesures pratiques de fonctionnement de leur administration dans le cadre de la fédéralisation.

Les communications

Contrairement aux dettes des grandes villes qui ne sont pas réglées par le projet du gouvernement, *M. Draps* fait remarquer que le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles, a déclaré que la régionalisation avait clarifié tous les problèmes en matière de communication.

M. Draps convient qu'un effort didactique a été réalisé. En effet, le Vice-Premier Ministre a édité une brochure intitulée « Le Ministère des Communications dans la régionalisation » qui prévoit, en ce qui concerne le transport public urbain, que la répartition future des subsides d'exploitation n'est que la copie conforme de la situation actuelle.

Bruxelles supporte donc la charge d'exploitation d'un réseau qui a été conçu non seulement pour les Bruxellois mais pour les quelque 150 000 à 200 000 navetteurs qui utilisent les moyens de transports publics pour se rendre chaque jour à Bruxelles. Le coût d'exploitation d'un tel réseau est énorme pour une société de transports publics, étant donné qu'elle doit faire face à un trafic d'heure de pointe particulièrement dense, qui nécessite la mobilisation d'effectifs et de matériel roulant importants.

Terwijl men met 1992 voor de deur ondernemingen integendeel beter zou moeten wapenen, doet het uitgavenbeleid van het wetsontwerp niets anders dan ze verzwakken, zodat het van België de zwakke schakel van Europa maakt.

BETOOG VAN DE HEER DRAPS

De heer Draps beklemtoont de machteloosheid van het Parlement ten aanzien van het belangrijkste hervormingsontwerp dat België sedert 1930 gekend heeft. Hij betreurt het tijdsschema dat aan het Parlement opgelegd wordt en het ontbreken van raadpleging, waardoor het parlementair debat slechts een fictie kan zijn.

De publieke opinie staat niet alleen totaal onverschillig tegenover de huidige debatten, maar het ontwerp gaat zelfs het begripsvermogen van talrijke parlementsleden te boven en bij de Regering zelf zijn de tegenstrijdigheden schering en inslag. Die tegenstrijdigheden komen meer bepaald tot uiting op het vlak van de aan het Brusselse Gewest toegekende middelen. De heer Draps wijst er tevens op dat de Ministers geen praktische maatregelen genomen hebben om hun bestuur in een gefederaliseerd kader te laten werken.

Verkeerswezen

In tegenstelling met de schulden van de grote steden die door het Regeringsontwerp geregeld worden, heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en van Institutionele Hervormingen, volgens de heer Draps, verklaard dat de gewestvorming alle vraagstukken op het gebied van Verkeerswezen opgehelderd had.

De heer Draps geeft toe dat een didactische inspanning geleverd werd. De Vice-Eerste Minister heeft immers een brochure uitgegeven onder de Titel « De Minister van Verkeerswezen in de Gewestvorming » waarin, in verband met het openbaar stadsvervoer, bepaald wordt dat de toekomstige verdeling van de exploitatiesubsidies de getrouwe afspiegeling van de huidige situatie is.

Brussel draagt dus de exploitatielast van een verkeersnet dat niet alleen voor de Brusselaars aangelegd werd, maar ook voor ongeveer 150 000 tot 200 000 pendelaars die van het openbaar vervoer gebruik maken om zich dagelijks naar Brussel te begeven. De exploitatiekosten voor een dergelijk net zijn voor een maatschappij voor openbaar vervoer enorm, aangezien die het hoofd moet bieden aan een op de spitsuren buitengewone verkeersdrukte die aanzienlijke middelen aan personeel en rollend materieel noodzakelijk maakt.

M. Draps rappelle que l'on a justifié la construction du métro lourd à Bruxelles par la nécessité de faire face à des pointes de trafic, notamment vers les gares.

Or, selon les normes internationales, seule la section de métro comprise entre la gare centrale et la gare Schuman transporte, les jours ouvrables, un nombre de voyageurs suffisant pour justifier ce type d'investissement.

Il souligne qu'en ce qui concerne la STIB, les lignes desservent des zones qui ne feront pas partie de la Région bruxelloise, telle que définie par le projet de loi sur le statut de Bruxelles. M. Draps en conclut que la problématique des transports à Bruxelles dépasse largement le cadre régional.

Dès lors, l'enveloppe accordée à Bruxelles pour gérer ses transports est nettement insuffisante et laisse entrevoir la fin du métro lourd à Bruxelles. Etant donné le coût du métro lourd (1,5 milliard par kilomètre de tunnel en site urbain) et le peu de subsides et de crédits à l'investissement accordés, il sera totalement impossible de poursuivre l'extension du réseau du métro.

Toutefois, M. Draps fait observer que si la construction du métro lourd est stoppée, il faudra néanmoins continuer pendant quelques années encore à investir des moyens importants.

En effet, il faut mettre en service des tronçons presque terminés et pour lesquels des sommes très importantes ont déjà été investies (par exemple, le tronçon gare du Midi-abattoirs d'Anderlecht), il faut en outre assurer la jonction entre des tronçons entièrement terminés (par exemple, la ligne sous Saint-Gilles), il faut enfin, pour rentabiliser la ligne n° 1 dite ligne Est-Ouest, prolonger celle-ci jusqu'à son terminus naturel (l'hôpital Erasme à Anderlecht).

M. Draps craint qu'après les déclarations de M. Moureaux, la commune d'Anderlecht doive attendre encore longtemps la réalisation de ce tronçon.

L'intervenant fait observer que la Région bruxelloise continuera à être très mal desservie, étant donné qu'elle n'aura pas les moyens de mener à bien ces investissements et même si cela était le cas, elle devrait encore investir quelques années pour assurer un transport valable dans des communes telles que Schaerbeek, Evere, Forêt et Uccle.

En matière de transports publics, le problème est simple :

— soit on prend des mesures efficaces pour réduire l'utilisation de la voiture individuelle en ville; mais selon le présent projet de loi ces mesures ne peuvent être prises qu'au niveau national, étant donné que le système de taxation de la voiture (accises sur le car-

De heer Draps herinnert eraan dat men de aanleg van de zware Brusselse metro verantwoord had onder verwijzing naar de noodzaak om het verkeer op de spitsuren, meer bepaald naar de stations, in goede banen te leiden.

Welnu, volgens de internationaal vigerende normen worden alleen reeds op het metrovak tussen het Centraal Station en het Station Schuman, op werkdagen althans, genoeg reizigers vervoerd om dat type van investering te rechtvaardigen.

In verband met de MIVB, beklemtoont hij dat de metrolijnen zones bedienen die geen deel uitmaken van het Brusselse Gewest zoals dat bij het wetsontwerp betreffende het statuut van Brussel omschreven wordt. De heer Draps concludeert daaruit dat het probleem van het Brusselse vervoer het gewestelijke kader ruimschoots overstijgt.

Bijgevolg is de aan Brussel toegekende enveloppe om zijn vervoermiddelen te beheren, volstrekt ontoereikend en laat zij het einde van de zware metro te Brussel vermoeden. Gelet op de kostprijs van de zware metro (1,5 miljard per km tunnel in de stad) en de weinige subsidies en kredieten die voor investering toegekend worden, zal een verdere uitbreiding van het metronet waarschijnlijk onmogelijk zijn.

De heer Draps merkt echter op dat, indien de bouw van de zware metro stilgelegd wordt, men niettemin nog enkele jaren aanzienlijke bedragen zal moeten blijven investeren.

Er moeten immers bijna voltooide stukken in gebruik genomen worden en daarvoor werden reeds zeer belangrijke sommen geïnvesteerd (bijvoorbeeld het vak « Zuidstation-slachthuizen van Anderlecht »; bovendien moet de aansluiting tussen volledig afgewerkte stukken (bijvoorbeeld de lijn die onder Sint-Gillis doorloopt) verzekerd worden en tenslotte vereist het rendabiliseren van lijn n° 1, de zogenaamde oost-west-lijn, het doortrekken van die lijn tot het natuurlijke eindpunt ervan (het Erasmus-ziekenhuis in Anderlecht).

De heer Draps vreest dat de gemeente Anderlecht na de verklaringen van de heer Moureaux nog lang op de voltooiing van het bedoelde baanvak zal moeten wachten.

Het lid merkt op dat het Brusselse Gewest in de toekomst slecht bediend zal blijven aangezien het niet de middelen heeft om de investeringen tot een goed einde te brengen. Zelfs al mocht dat het geval zijn, dan nog zou dat Gewest nog enkele jaren moeten investeren om in gemeenten zoals Schaarbeek, Evere, Vorst en Ukkel voor degelijk vervoer te zorgen.

Inzake openbaar vervoer, is het probleem eenvoudig :

— ofwel neemt men efficiënte maatregelen om het gebruik van de individuele auto in de stad te beperken, maar volgens het huidige wetsontwerp kunnen die maatregelen slechts op landelijk vlak worden genomen, aangezien het belastingssysteem voor die-

burant, taxe de circulation, TVA sur l'achat de véhicules neufs) demeure national;

— soit les Régions ont la possibilité de prélever des droits de péage sur les infrastructures routières dont elles assurent la gestion. Lors des négociations du mois d'août, le Gouvernement a répondu à cette proposition par l'affirmative.

Si on ne permet plus à Bruxelles de financer ses investissements dans le domaine des transports publics — qui servent d'ailleurs très partiellement aux Bruxellois — et de créer des infrastructures routières capables de drainer le flux de voitures qui déferle chaque jour sur Bruxelles, créant d'ailleurs de nombreux embouteillages, Bruxelles sera une ville entièrement congestionnée. Il faudrait creuser des tunnels pour assurer une séparation entre le transport individuel et les transports publics.

M. Draps préconise l'introduction d'une vignette d'abonnement aux transports publics pour les véhicules qui ne seraient pas immatriculés à Bruxelles, comme cela est le cas à Singapour.

M. Draps rappelle que le précédent Ministre des Communications avait décidé de poursuivre la construction du métro lourd dans l'agglomération bruxelloise, afin de lutter contre le problème des embouteillages alors que les municipalistes bruxellois étaient plutôt réservés sur ce point.

Les décisions ont été prises et les plans ont été exécutés, notamment celui de la petite ceinture.

Toutefois, la STIB se trouve actuellement confrontée à un manque de matériel roulant, entraînant une capacité de transport sur la ligne 2 réduite de moitié par rapport à la ligne 1. Un investissement de 2 milliards est nécessaire pour acheter 20 rames de métro. Le Gouvernement précédent avait prévu que le financement de ces rames de métro serait pris en charge par le Ministère des Communications, dans le cadre des crédits de la promotion des transports urbains et d'autant plus que la STIB ne pouvait pas financer ces investissements à la suite de l'assainissement drastique dont elle avait fait l'objet.

M. Draps regrette que le Gouvernement décrète actuellement qu'il appartiendra à la Région bruxelloise de financer ces rames de métro.

Il conclut qu'en ce qui concerne la problématique des communications à Bruxelles, le Gouvernement a sous-estimé le rôle très particulier que joue la société de transport intercommunal de Bruxelles.

zelfde auto (accijnzen op de brandstof, verkeersbelasting, BTW op de aankoop van nieuwe voertuigen) op nationale leest geschoeid blijft;

— ofwel hebben de Gewesten de mogelijkheid tol te heffen op de wegeninfrastructuur die onder hun beheer valt. Tijdens de onderhandelingen in de maand augustus heeft de Regering op dat voorstel bevestigend beantwoord.

Als men Brussel niet langer de mogelijkheid biedt zijn investeringen op het gebied van openbaar vervoer — dat trouwens maar gedeeltelijk de Brusselaars ten goede komt — te financieren en de wegeninfrastructuur aan te leggen voor de enorme massa auto's die Brussel dagelijks overspoelt en overigens talrijke verkeersopstoppen veroorzaakt, raakt het verkeer te Brussel helemaal in de knoei. Er zouden tunnels moeten worden gegraven om het individueel vervoer van het openbaar vervoer te scheiden.

De heer Draps is voorstander van een vignet als abonnement op het vervoer voor de voertuigen die niet te Brussel ingeschreven zijn, zoals dat het geval is te Singapore.

De heer Draps herinnert eraan dat de vorige Minister van Verkeerswezen om het probleem van de verkeersopstoppen te bestrijden, besloten had de bouw van de zware metro in de Brusselse agglomeratie voort te zetten, ofschoon de Brusselse gemeentebesturen daar eerder terughoudend tegenover stonden.

De beslissingen werden genomen en de projecten, met name dat voor de Kleine Ring, werden uitgevoerd.

De MIVB heeft thans echter te kampen met een gebrek aan rollend materieel, waardoor de vervoerscapaciteit op lijn 2 maar de helft bedraagt van die op lijn 1. Een investering van 2 miljard is noodzakelijk om 20 metrostellen aan te kopen. De vorige Regering had bepaald dat de financiering van die metrostellen in het raam van de kredieten ter bevordering van het stadsvervoer ten laste van de Minister van Verkeerswezen zou komen, temeer daar de MIVB, wegens de drastische saneringsmaatregelen waaraan zij onderworpen werd, die investering zelf niet kon financieren.

De heer Draps betreurt dat de Regering thans komt vertellen dat het Brusselse Gewest die metrostellen maar zelf moet bekostigen.

De heer Draps besluit dat de Regering, in verband met de verkeersproblematiek te Brussel, de wel erg bijzondere rol van de Maatschappij voor intercommunaal vervoer te Brussel onderschat heeft.

REPONSES DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (N)

Le Vice-Premier Ministre souligne d'abord les caractères du mécanisme de financement pour analyser ensuite ses implications pour les finances publiques et ses conséquences pour les Communautés et les Régions.

I. — Caractères du mécanisme de financement

Le mécanisme de financement se caractérise par une responsabilité financière (1), une autonomie fiscale (2) et une solidarité (3). Sa complexité ne peut être niée (4).

1) *La responsabilité financière*

A. Définition de la responsabilité financière des composantes dans un système fédéral.

La responsabilité financière des composantes signifie qu'elles doivent acquérir de manière autonome les moyens, dont elles ont besoin, dans le cadre de leur politique des dépenses. Elles sont ainsi entièrement responsables des conséquences de la politique qu'elles ont menée.

L'absence de responsabilité financière (= fédéralisme de consommation) signifie que les composantes :

- soit sont dépendantes de la politique de l'autorité fédérale;
- soit peuvent rejeter les conséquences financières de leur politique sur l'autorité fédérale.

Le système de financement élaboré répond entièrement au critère de la responsabilité financière :

a) les moyens transférés sont calculés au départ de manière à être largement suffisants et correspondent entièrement aux dépenses que l'Etat aurait faites aussi pour les compétences transférées — dans le cadre de la politique budgétaire menée (ligne zéro pour les dépenses sans charges d'intérêts).

b) en ce qui concerne les moyens des Régions et la partie des moyens des Communautés financée par l'impôt des personnes physiques, l'autonomie des composantes est garantie par une loi à majorité spéciale. Une action unilatérale de l'autorité fédérale est donc impossible.

c) en marge de leurs moyens, les Régions disposent de suffisamment d'espace (les 7 impôts localisables après remise complète, les centimes additionnels et les remises sur les impôts des personnes physiques) pour harmoniser les moyens avec les dépenses.

d) enfin, les Communautés et les Régions peuvent contracter des emprunts sans garantie de l'Etat et

ANTWOORDEN VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (N)

De Vice-Eerste Minister beklemtoont in de eerste plaats de aard van het financieringsmechanisme en analyseert vervolgens de weerslag ervan op de overheidsfinanciën en op de Gemeenschappen.

I. — Aard van het financieringsmechanisme

Het financieringsmechanisme wordt gekenmerkt door financiële verantwoordelijkheid (1), fiscale autonomie (2) en solidariteit (3). Dat het complex is, kan niet worden geloochend (4).

1) *Financiële verantwoordelijkheid*

A. Definitie van de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden in een federaal systeem.

De financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden betekent dat zij in het kader van hun uitgavenbeleid op autonome wijze de nodige middelen dienen te verwerven. Aldus zijn zij volledig verantwoordelijk voor de gevolgen van hun beleid.

De afwezigheid van financiële verantwoording (ook consumptiefederalisme genaamd) betekent dat de deelgebieden :

- hetzij afhankelijk zijn van het beleid van de federale overheid;
- hetzij de financiële gevolgen van hun beleid kunnen afwentelen op de federale overheid.

Het ontworpen financieringssysteem beantwoordt helemaal aan het criterium van de financiële verantwoordelijkheid :

a) de overgedragen middelen zijn aanvankelijk voldoende ruim berekend en stemmen overeen met de uitgaven die de Staat — in het kader van het budgettaire beleid (nullijn van de uitgaven, exclusief rentelasten) — ook voor de overgedragen bevoegdheden zou hebben gedaan.

b) wat de middelen van de Gewesten en het door de personenbelasting gefinancierde deel van de middelen van de Gemeenschappen betreft, wordt de autonomie van de deelgebieden gewaarborgd door een wet met bijzondere meerderheid. Een eenzijdige ingreep van de federale overheid is bijgevolg onmogelijk.

c) in de marge van hun middelenvoorziening beschikken de Gewesten over voldoende ruimte (de 7 localiseerbare belastingen na volledige ristoring, de opcentiemen en kortingen op de personenbelasting) om middelen en uitgaven op elkaar af te stemmen.

d) ten slotte kunnen Gewesten en Gemeenschappen onder nader in de wet omschreven voorwaarden

aux conditions spécifiées dans la loi, emprunts dont elles assument toutes les charges.

B. La structure des moyens des composantes reflète la responsabilité financière propre

a) Structure des moyens et responsabilité financière

i) La structure des moyens dont les Régions disposeront correspond entièrement au critère de la responsabilité financière.

En effet, 90 % de leurs moyens sont financés par le produit de l'impôt des personnes physiques. Les autres moyens proviennent des impôts propres (les 7 impôts localisables).

ii) La structure des moyens des Communautés se présente comme suit :

— impôt des personnes physiques (entre autres la partie actuelle de la dotation)	22,0 %
— rétribution (redevance radio et télévision)	3,0 %
— part dans la TVA (enseignement)	75,0 %
	100,0 %

La partie des recettes TVA accordée aux Communautés peut être interprétée comme un produit d'impôt partagé destiné à un besoin spécifique (enseignement). Les Communautés peuvent cependant mettre des accents propres dans leur politique en utilisant des moyens provenant de l'impôt des personnes physiques et de la redevance radio et télévision à des fins d'enseignement et vice versa.

Par conséquent, la structure des moyens des Communautés et des Régions peut être résumée comme suit :

1. impôts exclusifs (les impôts localisables et la redevance radio et télévision)	5,9 %
2. l'impôt conjugué (impôt des personnes physiques)	49,3 %
3. impôt partagé (TVA)	44,8 %
	100,0 %

L'interprétation de la partie transférée de la TVA comme impôt partagé, pourrait être contestée du point de vue technique et financier, puisque le pourcentage d'attribution dépend des nécessités de l'enseignement. Le mécanisme d'attribution est cependant fixé dans la loi de façon à ce que l'autonomie financière des Communautés soit sauvegardée, contrairement à une dotation qui doit être votée annuellement lors de l'établissement du budget.

Même lorsqu'on interprète l'autonomie financière au sens strict, les Régions et les Communautés obtiennent 55,2 % de leurs moyens d'une façon qui implique leur responsabilité financière totale.

leningen aangaan zonder staatswaarborg, waarvan zij de lasten volledig zelf dragen.

B. De structuur van de middelen van de deelgebieden weerspiegelt de eigen financiële verantwoordelijkheid

a) Middelenstructuur en financiële verantwoordelijkheid

i) De structuur van de middelen waarover de Gewesten zullen beschikken beantwoordt volledig aan het criterium van de financiële verantwoordelijkheid.

Immers, 90 % van hun middelen wordt gefinancierd door de opbrengst van de personenbelasting. De overige middelen zijn afkomstig van de eigen belastingen (de 7 localiseerbare belastingen).

ii) De structuur van de middelen van de Gemeenschappen ziet er als volgt uit :

— personenbelasting (onder andere het huidige dotatiegedeelte)	22,0 %
— retributie (kijk- en luistergeld)	3,0 %
— aandeel in de BTW (onderwijs)	75,0 %
	100,0 %

Het deel van de BTW-opbrengsten dat aan de Gemeenschappen wordt toegekend kan worden geïnterpreteerd als een gedeelde belastingopbrengst die voor een specifieke behoefte (onderwijs) bestemd is. De Gemeenschappen kunnen echter eigen accenten in hun beleid leggen wanneer ze middelen afkomstig uit de restornering van de personenbelasting en van het kijk- en luistergeld voor onderwijsdoeleinden aanwenden en omgekeerd.

De middelenstructuur van Gewesten en Gemeenschappen kan bijgevolg worden samengevat als volgt :

1. exclusieve belastingen (de localiseerbare belastingen en het kijk- en luistergeld)	5,9 %
2. samengevoegde belasting (personenbelasting)	49,3 %
3. gedeelde belasting (BTW)	44,8 %
	100,0 %

De interpretatie van het overgedragen deel van de BTW als gedeelde belasting kan uit een financieringstechnisch oogpunt worden betwist, aangezien het toewijzingspercentage afhankelijk is van de onderwijsbehoeften. Nochtans wordt het toewijzingsmechanisme in de wet vastgelegd zodat de financiële autonomie van de Gemeenschappen wordt gewaarborgd, zulks in tegenstelling tot een dotatie waarover jaarlijks bij de opmaak van de begroting gestemd moet worden.

Zelfs indien men de financiële autonomie in enge zin interpreteert, verwerven de Gewesten en Gemeenschappen 55,2 % van hun middelen op een wijze die hun volledige financiële verantwoordelijkheid impliceert.

b) Comparaison internationale

La responsabilité financière se manifeste dans la partie des moyens que des composantes obtiennent de façon autonome, soit par des impôts exclusifs, des impôts concurrentiels ou conjugués, des impôts partagés et des rétributions.

Les dotations dont l'ampleur et l'évolution dépendent d'une décision du pouvoir fédéral ne sont pas considérées comme des moyens obtenus avec une autonomie financière totale.

Tableau 1 : Autonomie financière : une comparaison internationale (a) (en %)

	Suisse — Zwitserland (1980)	Etats-Unis — VS (1980)	Australie — Australië (1981)	Canada — Canada (1981)	RFA — DBR (1980)	Belgique — België
A. Moyens propres (excepté impôts conjugués et partagés concurrents et autres revenus propres). — <i>Eigen middelen (excl. concurrente, samengev. en gedeelde belast., andere eigen inkomst.)</i>	85,2	77,7	69,6	79,6	52,7	55,2
B. Impôts partagés à % variable et clé démogr. — <i>Gedeelde belast. met variabel percentage en bevolk.sleutel</i>	—	—	—	—	17,6 (b)	44,8 (c)
C. Dotations. — <i>Dotaties</i>	14,8	22,3	30,4	20,4	29,7	—
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a) Source : V. Van Rompuy, E. Heylen : « Openbare financiën in de deelgebieden van de federale landen », Acco Leuven 1986, p. 74, et calculs personnels.

b) Il s'agit de la partie de la TVA qui est transférée aux « Länder » sous forme d'impôt partagé à pourcentage variable.

c) La part de la TVA des Communautés dans le total des moyens.

a) Ce résumé montre que l'autonomie financière est plus considérable dans des Etats fédéraux « mûrs » que dans la future Belgique fédérale. La Belgique présente cependant une image plus favorable, lorsqu'elle est comparée à un état fédéral « plus récent » comme la RFA.

En outre, des dotations paraissent fréquemment dans tous les modèles fédéraux, mais sont absentes dans le système belge de financement ⁽¹⁾. De plus, ces dotations ont dans tous les modèles fédéraux un caractère conditionnel spécifique. Elles sont donc préalablement destinées à une dépense déterminée. De telles dotations permettent peu de responsabilité financière réelle. Contrairement aux autres pays fédéraux, il n'existe en Belgique aucun système de do-

⁽¹⁾ Dans le sens d'un crédit budgétaire qui doit être approuvé annuellement par le Parlement national.

b) Internationale vergelijking

De financiële verantwoordelijkheid komt tot uiting in het aandeel van de middelen die deelgebieden op een autonome wijze verwerven, hetzij door exclusieve belastingen, concurrerende of samengevoegde belastingen, gedeelde belastingen en retributies.

Dotaties waarvan de omvang en de ontwikkeling afhankelijk zijn van een beslissing van de federale overheid komen niet in aanmerking als met volledige financiële autonomie verworven middelen.

Tabel 1 : Financiële autonomie : een internationale vergelijking (a) (in %)

	Suisse — Zwitserland (1980)	Etats-Unis — VS (1980)	Australie — Australië (1981)	Canada — Canada (1981)	RFA — DBR (1980)	Belgique — België
A. Bron : V. Van Rompuy, E. Heylen : Openbare financiën in de deelgebieden van de federale landen, Acco Leuven 1986, blz. 74, en eigen berekeningen.	85,2	77,7	69,6	79,6	52,7	55,2
b) Het betreft het aandeel van de BTW dat als een gedeelde belasting met variabel percentage aan de Länder wordt overgedragen.	—	—	—	—	17,6 (b)	44,8 (c)
c) Het BTW-aandeel van de Gemeenschappen in de totale middelen.	14,8	22,3	30,4	20,4	29,7	—
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a) Bron : V. Van Rompuy, E. Heylen : Openbare financiën in de deelgebieden van de federale landen, Acco Leuven 1986, blz. 74, en eigen berekeningen.

b) Het betreft het aandeel van de BTW dat als een gedeelde belasting met variabel percentage aan de Länder wordt overgedragen.

c) Het BTW-aandeel van de Gemeenschappen in de totale middelen.

a) Uit dit overzicht blijkt dat de financiële autonomie in « gerijpte » federale Staten aanzienlijker is dan in het toekomstige federale België. In vergelijking met een « jongere » federale Staat zoals de BRD scoort België echter gunstiger.

Bovendien komen dotaties frequent voor in alle federale modellen, terwijl zij in het Belgische financieringssysteem afwezig zijn ⁽¹⁾. Daarbij komt dat die dotaties in alle federale modellen een specifiek voorwaardelijk karakter hebben. Ze zijn derhalve vooraf bestemd voor een bepaalde uitgave. Dergelijke dotaties laten dan ook weinig ruimte voor enige echte financiële verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot de andere federale landen ontbreekt in België elk do-

⁽¹⁾ In de betekenis van een jaarlijks door het nationale Parlement goed te keuren begrotingskrediet.

tations, donc aucun système de subventions conditionnées.

Finalement, il faut indiquer qu'une comparaison avec d'autres Etats fédéraux existant depuis longtemps n'est pas pertinente.

b) Selon le nouveau système de financement, la croissance des moyens autonomes sera plus prononcée que celle du produit TVA transféré. Ceci s'explique par l'élasticité de l'impôt des personnes physiques vis-à-vis du PNB qui est plus grand que un. A ceci, il faut ajouter l'effet de ristournes continues desdits impôts localisables.

L'un et l'autre font que l'autonomie financière incluse dans le système de financement augmentera substantiellement, spécifiquement pendant la phase définitive lorsque le système atteint sa pleine vitesse de croisière.

Ceci peut être illustré par les résultats d'un modèle de simulation (2 % de croissance réelle et 2 % d'inflation, prognose démographique).

La partie des moyens autonomes évolue comme suit :

An 1 phase définitive : 59,8 %

An 5 phase définitive : 63,6 %.

On peut donc en conclure que, dès que tout le système aura acquis sa vitesse optimale, l'autonomie financière fonctionnera très convenablement dans une perspective internationale.

2) L'autonomie fiscale

Lorsqu'à l'occasion du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, il est affirmé qu'on n'accorde pas d'autonomie fiscale suffisante aux Communautés et aux Régions, on oublie en général que la compétence fiscale des Communautés et des Régions est non seulement fondée sur le présent projet, mais que les Communautés et les Régions puisent en outre directement une très large compétence fiscale dans la Constitution.

Si on n'oublie cependant pas cette compétence fiscale fondée sur la Constitution, on part parfois de l'idée que le projet relatif au financement des Communautés et des Régions met une limite à cette compétence fiscale constitutionnelle. Cette assertion est fausse : le présent projet ne touche nullement à la compétence fiscale que la Constitution confère aux Communautés et aux Régions. Ce n'est pas pour rien que les §§ 1^{er} et 2 de l'article 1^{er} de ce projet commencent par les termes « Sans préjudice de l'article 110, § 2, de la Constitution ».

Comme le Conseil d'Etat le fait remarquer à juste titre dans son avis sur le présent projet, celui-ci ne peut, sous aucun aspect, toucher à la compétence fiscale constitutionnelle des Communautés et des Ré-

tatiesystème, dus ook een systeem van voorwaardelijke subsidies.

Tot slot zij erop gewezen dat een vergelijking met andere federale staten, die reeds geruime tijd tot volle rijpheid zijn gekomen, in feite niet relevant is.

b) Volgens het nieuwe financieringssysteem zal de groei van de autonome middelen krachtiger zijn dan die van de overgedragen BTW-opbrengst. Dat wordt verklaard door de elasticiteit van de personenbelasting ten opzichte van het BNP die groter is dan één. Hieraan dient overigens het effect te worden toegevoegd van de verdere ristoring van de zogenaamde lokaliseerbare belastingen.

Een en ander leidt er dus toe dat de financiële autonomie vervat in het financieringssysteem substantieel zal toenemen, in het bijzonder in de definitieve fase wanneer het systeem op volle kruissnelheid komt.

Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van de resultaten van een simulatiemodel (2 % reële groei en 2 % inflatie, demografische prognose).

Het aandeel van de autonome middelen evolueert als volgt :

Jaar 1 definitieve fase : 59,8 %

Jaar 5 definitieve fase : 63,6 %.

Hieruit kan men bijgevolg concluderen dat zodra het toekomstige systeem op volle kruissnelheid is gekomen, de financiële autonomie in een internationaal perspectief zeer behoorlijk scoort.

2) De fiscale autonomie

Wanneer naar aanleiding van het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt beweerd dat aan de Gemeenschappen en de Gewesten geen voldoende fiscale autonomie wordt verleend, vergeet men doorgaans dat de belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten niet alleen stoelt op het onderhavige wetsontwerp, maar dat Gemeenschappen en Gewesten daarnaast ook een zeer belangrijke belastingbevoegdheid rechtstreeks uit de Grondwet putten.

Indien men evenwel deze belastingbevoegdheid die rechtstreeks op de Grondwet is gestoeld, niet vergeet, dan gaat men soms toch uit van de idee dat het ontwerp betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten een beperking stelt op die grondwettelijke belastingbevoegdheid. Dat is evenwel een verkeerd uitgangspunt : het onderhavige wetsontwerp raakt geenszins aan de grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het is niet voor niets dat in artikel 1 van dat ontwerp de §§ 1 en 2 aanvangen met de woorden « Onverminderd artikel 110, § 2, van de Grondwet ».

Zoals de Raad van State in zijn advies bij dit wetsontwerp terecht opmerkt, kan dit ontwerp in geen enkel opzicht raken aan de grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewes-

gions. En effet, ce projet doit être adopté par le Parlement à la majorité spéciale prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution. Par contre, l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution dispose que le législateur national peut par une loi ordinaire — et donc non par une loi spéciale — établir à l'égard de la compétence fiscale des Communautés et des Régions, des exceptions dont la nécessité est démontrée.

Il en ressort que les Communautés et les Régions ont donc une double compétence fiscale : d'une part celle qu'elles puisent directement de la Constitution, et, d'autre part, celle que le présent projet de loi leur confère.

2.1. Compétence fiscale des Communautés et des Régions en vertu de la Constitution

2.1.1. Article 110, § 2, de la Constitution.

L'article 110, § 2, de la Constitution dispose : « Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

L'article 110, § 2, 1^{er} alinéa, de la Constitution confère donc aux Communautés et aux Régions une compétence fiscale générale et complète. Cette attribution est d'ailleurs conférée dans les mêmes termes au pouvoir national (cf. article 110, § 1^{er}, de la Constitution).

Le deuxième alinéa, article 110, § 2, de la Constitution, permet cependant au législateur national de déterminer des exceptions à cette compétence générale et complète. Cette possibilité pour le législateur national est néanmoins limitée : il doit pouvoir démontrer la nécessité de ces exceptions. En outre, il faut souligner que les exceptions doivent être interprétées restrictivement selon les règles d'interprétation généralement acceptées.

Le 1^{er} décembre 1988, le Conseil des Ministres a décidé de faire usage de cette possibilité pour faire une exception à la compétence fiscale des Communautés et des Régions, afin de faire une règle légale du principe « non bis in idem ». A cette fin, le Gouvernement déposera un projet de loi ordinaire qui stipule que les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à prélever des centimes additionnels ni à accorder des remises sur des impôts nationaux et qu'elles ne peuvent dans aucun cas imposer des matières qui sont déjà taxées par un impôt national.

A la lumière de l'avis du Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres a décidé en même temps de convertir la règle « non bis in idem » en obligation légale vis-à-vis

ten. Het moet immers bij de bijzondere meerderheid, bepaald in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet worden goedgekeurd door het Parlement. Daartegenover staat dat in artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet wordt bepaald dat de nationale wetgever bij gewone — en dus niet bij bijzondere — wet uitzonderingen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, kan maken op de grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Hieruit blijkt dat de Gemeenschappen en de Gewesten derhalve een dubbele belastingbevoegdheid hebben : enerzijds die welke ze rechtstreeks uit de Grondwet putten en anderzijds die welke hen door het onderhavige wetsontwerp wordt toegekend.

2.1. Belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten krachtens de Grondwet

2.1.1. Artikel 110, § 2, van de Grondwet

Artikel 110, § 2, van de Grondwet bepaalt :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

Door artikel 110, § 2, eerste lid, van de Grondwet wordt derhalve aan de Gemeenschappen en de Gewesten een algemene en volledige belastingbevoegdheid toegekend. Die toekenning is trouwens in dezelfde bewoordingen gesteld als de belastingbevoegdheid van de nationale overheid (cfr. artikel 110, § 1, van de Grondwet).

Op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet wordt evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid geboden om op deze algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken. Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij beklemtoond dat volgens de algemeen aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

Op 1 december 1988 heeft de Ministerraad besloten van deze mogelijkheid gebruik te maken om op de belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten een uitzondering te bepalen teneinde van het beginsel « non bis in idem » een wettelijke regel te maken. Daartoe zal de Regering een ontwerp van gewone wet indienen waarin bepaald wordt dat de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd zijn tot het heffen van opcentiemen, noch tot het toekennen van kortingen op nationale belastingen en dat zij in geen enkel geval materies kunnen belasten waarop een nationale belasting wordt geheven.

In het licht van het advies van de Raad van State heeft de Ministerraad toen ook beslist om van het beginsel « non bis in idem » een wettelijke verplichting

des impôts faisant partie du système de financement des Communautés et des Régions. Le Conseil d'Etat a fait valoir que cela devait se faire par une loi adoptée à la majorité spéciale visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution. Ainsi, l'article 8 du présent projet de loi spéciale prévoit que les Communautés et les Régions ne peuvent prélever des impôts ou des centimes additionnels ni accorder des remises sur les impôts faisant partie du système de financement, abstraction faite des exceptions prévues par ce projet lui-même.

2.1.2. Article 113 de la Constitution

Sans préjudice de la compétence fiscale générale et totale des Communautés et des Régions, sur base de l'article 110, § 2, de la Constitution, on omet souvent de faire référence à la compétence fiscale qu'elles puisent de l'article 113 de la Constitution.

Cet article dispose :

« Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune. »

Cet article attribue aux Communautés et aux Régions comme au pouvoir national une double compétence fiscale :

1) d'une part, les Communautés et les Régions sont autorisées, sur la base de l'article 113 de la Constitution, à imposer une taxe en échange de certaines prestations d'un service public;

2) d'autre part, l'article 113 de la Constitution autorise les Communautés et les Régions à établir un impôt en faveur d'une autre autorité qu'elles-mêmes, que cet impôt soit compensé ou pas par cette autre instance. Au niveau national, les contributions de la sécurité sociale en sont le meilleur exemple.

2.2. La compétence fiscale des Régions en vertu de l'actuel projet de loi

2.2.1. En vertu de l'article 4, § 1^{er}, du projet de loi, les Régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exemptions des trois taxes suivantes :

- la taxe sur les jeux et paris mutuels;
- la taxe sur les appareils de jeux automatiques;
- la taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées.

En vertu de l'article 4, § 2, du projet de loi, les Régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition et les exemptions des deux taxes suivantes :

ting te maken ten aanzien van de belastingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van de Gemeenschappen en de Gewesten. De Raad van State heeft erop gewezen dat zulks diende te gebeuren bij een wet aangenomen met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet. Daarom wordt in artikel 8 van het onderhavige ontwerp van bijzondere wet bepaald dat de Gemeenschappen en de Gewesten geen belastingen of opcentiemen mogen heffen, noch kortingen mogen toestaan op de belastingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel, behoudens de uitzonderingen bepaald door dit ontwerp zelf.

2.1.2. Artikel 113 van de Grondwet

Behoudens de algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten op grond van artikel 110, § 2, van de Grondwet, wordt vaak voorbijgegaan aan de belastingbevoegdheid die zij putten uit artikel 113 van de Grondwet.

Dat grondwetsartikel bepaalt :

« Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeenten. »

Dat artikel kent aan de Gemeenschappen en de Gewesten, precies zoals aan de nationale overheid, een dubbele belastingbevoegdheid toe :

1) enerzijds zijn de Gemeenschappen en de Gewesten op grond van artikel 113 van de Grondwet bevoegd om een heffing in te stellen in ruil voor bepaalde prestaties van een openbare dienst;

2) anderzijds geeft artikel 113 van de Grondwet de Gemeenschappen en de Gewesten de bevoegdheid om een belasting in te stellen ten voordele van een andere overheid dan zijzelf, zulks ongeacht of die andere overheid daarvoor al dan niet een bepaalde tegenprestatie levert. Op nationaal niveau zijn de sociale-zekerheidsbijdragen het beste voorbeeld.

2.2. Belastingbevoegdheid van de Gewesten krachtens het huidige wetsontwerp

2.2.1. Krachtens artikel 4, § 1, van het wetsontwerp zijn de Gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de volgende drie belastingen te wijzigen :

- de belasting op de spelen en weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspannings-toestellen;
- de openingsbelasting op de slijterijen van giste dranken.

Verder zijn de Gewesten krachtens artikel 4, § 2, van het wetsontwerp bevoegd om de aanslagvoet en de vrijstellingen te wijzigen van de volgende twee belastingen :

— les droits de succession et les droits de mutation par décès;

— le précompte immobilier.

Les Régions sont aussi compétentes pour modifier les taux d'imposition et les exemptions des droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles à titre onéreux dès que le produit de cet impôt leur sera entièrement attribué. Tant qu'elles ne disposent pas de la recette totale, elles sont cependant compétentes pour lever des centimes additionnels ou accorder des remises sur cet impôt.

Les Régions obtiennent aussi, concernant ces six impôts et la taxe de circulation, un droit de veto vis-à-vis de modifications éventuelles que le pouvoir national voudrait appliquer dans son domaine de compétence. En vertu de l'article 4, § 4, du projet de loi, ce n'est qu'avec l'accord des Régions et des Communautés que le pouvoir national peut apporter des modifications en matière de taux d'imposition, d'exonération de la taxe de circulation, de taux d'imposition sur les droits de succession, de précompte immobilier et de droit d'enregistrement.

On pourrait se demander s'il est utile de définir dans ce projet la compétence des Régions en matière d'impôts. Ces dispositions sont judicieuses : il s'agit en effet d'impôts nationaux, du moins quant à leur base d'origine. En conférant, au sujet de ces impositions, des compétences importantes aux Régions, elles sont protégées contre le pouvoir national. Si l'on ne prévoit aucune disposition, ces impôts et la répartition des compétences à leur sujet, tomberaient sans plus sous le champ d'application de l'article 110 de la Constitution. Le législateur national pourrait ainsi, par loi ordinaire, imposer dans le domaine de ces impositions des limites à la compétence fiscale des Régions.

2.2.2. L'article 6 du projet de loi confère aux Régions la compétence d'imposer des centimes additionnels et d'accorder à partir du 1^{er} janvier 1994 des remises sur l'impôt des personnes physiques.

Comme en 1980, une période transitoire est prévue. En instaurant des centimes additionnels, les Régions ne peuvent augmenter la pression fiscale durant une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il est, en outre, prévu que le Roi peut, en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire, imposer à partir du 1^{er} janvier 1994 un pourcentage maximal à ces centimes additionnels et remises, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres pris après concertation des Exécutifs concernés. Cet arrêté royal doit être confirmé à bref délai par la loi.

2.2.3. Enfin, il faut encore faire remarquer que l'article 6 du présent projet prévoit une concertation annuelle entre l'autorité nationale et les composantes, dans le cadre du Comité de concertation en

— het successierecht en het recht van overgang bij overlijden;

— de onroerende voorheffing.

De bevoegdheid om de aanslagvoeten en de vrijstellingen te wijzigen wordt de Gewesten eveneens toegekend voor het registratierecht op de overdrachten onder bezwarende titel van onroerende goederen, zodra de opbrengst uit deze belasting hen volledig zal zijn toegewezen. Zolang ze niet over de hele opbrengst ervan beschikken, zijn ze evenwel bevoegd om inzake deze belasting opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan.

Voorts krijgen de Gewesten inzake de voornoemde zes types van belastingen, evenals voor de verkeersbelasting een vetorecht ten aanzien van eventuele wijzigingen die de nationale overheid binnen zijn bevoegdheidsdomein zou willen doorvoeren. Op grond van artikel 4, § 4, van het wetsontwerp kan de nationale overheid alleen maar met het akkoord van de Gewesten een wijziging aanbrengen in de aanslagvoet en de vrijstellingen van de verkeersbelasting en in de heffingsgrondslag van het successierecht, de onroerende voorheffing en het registratierecht.

Men kan zich afvragen of het wel enige zin heeft in het onderhavige wetsontwerp de bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van die belastingen te definiëren. Deze bepalingen zijn duidelijk zinvol : het gaat hier immers, althans wat de ontstaansgrond ervan betreft, om nationale belastingen. Door in dit wetsontwerp ten aanzien van deze belastingen aan de Gewesten belangrijke bevoegdheden toe te kennen, beschermt men de Gewesten tegen de nationale overheid. Indien men niets zou bepalen, zouden deze belastingen en de bevoegdheidsverdeling ter zake zonder meer onder het toepassingsgebied vallen van artikel 110 van de Grondwet. Aldus zou de nationale wetgever bij gewone wet beperkingen kunnen stellen aan de belastingbevoegdheid van de Gewesten op het vlak van deze belastingen.

2.2.2. Artikel 6 van het wetsontwerp kent aan de Gewesten de bevoegdheid toe om opcentiemen te heffen en vanaf 1 januari 1994 kortingen op de personenbelasting toe te staan.

Net als in 1980 wordt ook nu in een overgangsperiode voorzien. Zo mogen de Gewesten door het instellen van opcentiemen de globale fiscale druk gedurende een periode van drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet niet verhogen.

Bovendien wordt bepaald dat de Koning ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid, bij in Ministerraad overlegd besluit, genomen na overleg met de betrokken Executieven, met ingang van 1 januari 1994 een maximumpercentage kan opleggen voor de bovengenoemde opcentiemen en kortingen. Dat koninklijk besluit dient binnen korte termijn bij wet te worden bekrachtigd.

2.2.3. Tot slot dient nog te worden gewezen op het feit dat in artikel 6 van dit wetsontwerp voorzien wordt in een jaarlijks overleg tussen de nationale overheid en de deelgebieden in het raam van het

matière de politique fiscale. L'objectif est de mettre les composantes au courant des modifications éventuelles que l'autorité nationale veut apporter en matière d'impôts partagés et conjugués. Elles peuvent, sur base de cette information, faire connaître leur position à l'autorité nationale, de sorte que celle-ci peut en tenir compte en définissant sa propre politique. Les composantes ont ainsi la possibilité d'influencer réellement la politique fiscale nationale.

2.3. De tout ceci, il ressort clairement que les Communautés et les Régions disposent d'une autonomie financière assez large. A ce sujet, il faut faire remarquer que l'autonomie fiscale ne signifie pas l'autonomie financière. L'autonomie financière signifie qu'on peut librement utiliser les moyens financiers que l'on a. L'autonomie fiscale implique que l'on peut soi-même déterminer avec quels impôts on acquiert des moyens financiers. C'est une constante des systèmes fédéraux que les composantes n'acquiescent pas tous leurs moyens sur la base de leur autonomie fiscale. Il est toutefois exact qu'elles disposent, en marge, d'une autonomie fiscale qui contribue à l'autonomie financière. Par cette autonomie fiscale, elles ont la possibilité de réaliser l'équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses.

2.4. En définissant l'autonomie fiscale des Communautés et des Régions, il faut tenir compte des exigences nécessaires à la sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire.

Il est contradictoire de plaider d'un côté en faveur d'une large autonomie fiscale et d'exiger d'autre part des garanties maximales pour sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire.

Une autonomie fiscale dans le cadre d'une union économique et d'une unité monétaire implique un rapport équilibré entre les impôts fixés au niveau national et les recettes fiscales établies de façon autonome par les composantes.

On conviendra que les droits d'importations, les accises, la TVA, l'impôt des sociétés et le précompte mobilier ne peuvent pas faire l'objet de la compétence fiscale des Communautés et des Régions.

En d'autres termes, la mobilité des matières imposables trace les limites de la répartition de la compétence fiscale. En outre, cette répartition ne peut pas donner lieu à des coûts de production fiscalement déformés et à des mesures qui entravent le commerce (cf. la taxe wallonne sur l'eau).

L'autonomie fiscale qui se concrétise dans le mécanisme de financement répond aux critères de l'union économique et de l'unité monétaire.

D'une part, l'autonomie fiscale desdits impôts localisables est conçue largement. D'autre part, la pos-

Overlegcomité voor het fiscaal beleid. De bedoeling hiervan is dat de deelgebieden op de hoogte zijn van de eventuele wijzigingen die de nationale overheid wil doorvoeren inzake de gedeelde en de samengevoegde belastingen. Op grond van deze informatie kunnen zij hun standpunt ter zake aan de nationale overheid meedelen, zodat deze laatste bij het uitstippen van haar eigen beleid hiermee rekening kan houden. Er wordt derhalve aan de deelgebieden de mogelijkheid geboden om op reële wijze het nationale fiscale beleid te beïnvloeden.

2.3. Uit dit alles blijkt duidelijk dat de Gemeenschappen en de Gewesten over een vrij ruime fiscale autonomie beschikken. Er moet hierbij worden onderstreept dat fiscale autonomie niet identiek is aan financiële autonomie. Financiële autonomie betekent dat men vrij is in het aanwenden van de financiële middelen die men heeft. Fiscale autonomie impliceert dat men zelf kan bepalen door middel van welke belastingen men financiële middelen verwerft. Het is een constante in federale systemen dat de deelgebieden niet al hun middelen op grond van hun fiscale autonomie verwerven. Wel is het juist dat zij in de marge over fiscale autonomie moeten beschikken die bijdraagt tot de financiële autonomie. Door hun fiscale autonomie hebben zij immers de mogelijkheid om een evenwicht te brengen tussen hun ontvangsten en uitgaven.

2.4. Bij het bepalen van de fiscale autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten moet rekening worden gehouden met de vereisten om de economische unie en de monetaire eenheid te vrijwaren.

Het is contradictoires aan de ene kant te pleiten voor een ruime fiscale autonomie en aan de andere kant maximale waarborgen te eisen voor het vrijwaren van de economische unie en de monetaire eenheid.

Fiscale autonomie in een economische unie en een monetaire eenheid impliceert een evenwichtige verhouding tussen nationaal genormeerde belastingen en door de deelgebieden autonoom bepaalde fiscale inkomsten.

Men zal het erover eens zijn dat de invoerrechten, accijnzen, de BTW, de vennootschapsbelasting en de roerende voorheffing niet het voorwerp kunnen uitmaken van de fiscale bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De mobiliteit van de belastbare materies bakent met andere woorden de grenzen af voor de fiscale bevoegdheidsverdeling. Bovendien mag deze verdeling niet leiden tot fiscaal vertekende produktiekosten in de ondernemingen en tot eventuele handelsbelemmerende maatregelen (cf. de Waalse waterbelasting).

De fiscale autonomie zoals die in het financieringsmechanisme tot uiting komt, voldoet aan de criteria van de economische unie en de monetaire eenheid.

Enerzijds wordt de fiscale autonomie van de zogenaamde lokaliseerbare belastingen ruim opgevat.

sibilité d'imposer des centimes additionnels pour accorder des remises est aussi instaurée.

Les distorsions fiscales néfastes à l'union économique et à l'unité monétaire qui peuvent naître en matière d'impôt sur les personnes physiques, sont limitées par l'intervention du pouvoir national (le Conseil des Ministres, par arrêté royal).

En outre, l'effet levier des centimes additionnels et des remises sur l'impôt des personnes physiques ne peut pas être sous-estimé.

Par point de pourcentage, ceci rapporte aux Régions :

Région flamande : 4,2 milliards de francs

Région bruxelloise : 0,7 milliard de francs

Région wallonne : 2,3 milliards de francs.

Ceci signifie pour la Région flamande environ 4 % de l'impôt des personnes physiques transféré au début de la phase de transition, et 3 % pour les Régions wallonne et bruxelloise.

3) *La solidarité*

En ce qui concerne la répartition des moyens financiers, une structure fédérale de l'Etat ne se caractérise pas uniquement par la responsabilité financière, mais aussi par la solidarité. On distingue généralement deux formes de solidarité : la solidarité interpersonnelle et la solidarité interrégionale. La solidarité interpersonnelle est garantie par la sécurité sociale qui reste nationale.

Le présent projet concerne la solidarité interrégionale. Cette solidarité est caractérisée par sa transparence et sa réversibilité. Les deux caractéristiques sont entièrement présentes dans le mécanisme de solidarité élaboré par le présent projet :

— le mécanisme est transparent puisque le projet décrit clairement la manière dont l'intervention de solidarité est fixée, et que cette intervention de solidarité est établie sur la base de critères objectifs;

— le mécanisme est réversible parce qu'on utilise des critères objectifs qui ont un caractère évolutif. Tandis qu'on utilisait en 1980 des critères fixes comme le critère de surface ou une clé de répartition fixe, on opte à présent pour le produit pro capita de l'impôt des personnes physiques.

Afin de montrer le fonctionnement du mécanisme de solidarité, il faut faire une distinction entre la phase transitoire et la phase définitive.

a) Au cours de la phase transitoire

Comme la solidarité est prélevée au préalable sur l'ensemble des moyens à attribuer, cela signifie que le pourcentage attribué est inférieur. En d'autres termes, chaque Région fait un apport proportionnel à sa part de l'impôt des personnes physiques, y compris la Région qui bénéficie de la solidarité.

Anderzijds is ook voorzien in de mogelijkheid tot het heffen van opcentiemen en tot het toestaan van kortingen.

De voor de economische unie en de monetaire eenheid nadelige fiscale distorties die op het vlak van de personenbelasting zouden kunnen ontstaan, worden afgeremd door het optreden van de nationale overheid (de Ministerraad via een koninklijk besluit).

Het hefboomeffect van de opcentiemen en kortingen op de personenbelasting mag bovendien niet worden onderschat.

Per percentpunt levert dit voor de Gewesten de volgende opbrengst op :

Vlaamse Gewest : 4,2 miljard frank

Brusselse Gewest : 0,7 miljard frank

Waalse Gewest : 2,3 miljard frank.

Dit betekent voor het Vlaamse Gewest circa 4 % van de overgedragen personenbelasting bij de start van de overgangsfase en 3 % voor het Waalse en Brusselse Gewest.

3) *De solidariteit*

Wat de financiële middelenverdeling betreft, wordt een federale staatsstructuur niet alleen door financiële verantwoordelijkheid, maar ook door solidariteit gekenmerkt. Men onderscheidt doorgaans twee vormen van solidariteit, namelijk de interpersonele en de interregionale. De interpersonele solidariteit wordt gegarandeerd via de sociale zekerheid die nationaal blijft.

Het onderhavig ontwerp betreft de interregionale solidariteit. Die wordt gekenmerkt door doorzichtigheid en door omkeerbaarheid. Beide kenmerken zijn volledig aanwezig in het solidariteitsmechanisme dat door het onderhavige ontwerp wordt uitgewerkt :

— het mechanisme is doorzichtig omdat in het ontwerp de manier waarop de solidariteitstegemoetkoming wordt bepaald, duidelijk wordt omschreven en omdat deze solidariteitstegemoetkoming aan de hand van objectieve criteria wordt bepaald;

— het mechanisme is omkeerbaar precies omdat objectieve criteria worden gehanteerd die een evolutief karakter hebben. Terwijl men in 1980 starre criteria hanteerde, zoals het oppervlaktecriterium of een vaste verdeelsleutel, wordt nu gekozen voor de opbrengst per capita van de personenbelasting.

Om duidelijk te tonen hoe het solidariteitsmechanisme werkt, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de overgangsfase en de definitieve fase.

a) In de overgangsfase

Doordat de solidariteit wordt voorafgenomen op het geheel van de toe te wijzen middelen, betekent dit dat het toegewezen percentage lager ligt; met andere woorden, er is vanwege elk Gewest een inbreng naar verhouding van zijn aandeel in de personenbelasting, het Gewest dat de solidariteit ontvangt inbrengt.

Mais par l'influence de la correction de transition, l'effet net de la solidarité ne se manifeste que progressivement au cours de la phase transitoire pour n'atteindre sa valeur complète qu'à la fin de cette période.

En raison de la neutralité de la correction de transition, la solidarité est donc une opération neutre pour le Trésor; la solidarité provoque progressivement un glissement des moyens de la Région « plus riche » vers la Région « plus pauvre », mais moins rapidement que le glissement des dépenses actuelles étant donné que la répartition se fait selon la localisation de l'impôt des personnes physiques dans les autres parties du mécanisme de financement. Ceci a d'ailleurs comme conséquence que les moyens attribués sont presque répartis selon l'impôt des personnes physiques après la période transitoire, la solidarité exceptée. Ainsi, dans les simulations, la solidarité au cours de la onzième année s'élève à environ 3 % du total des moyens attribués aux Régions (soit environ 1 % des moyens attribués durant cette année à l'ensemble des Communautés et des Régions).

b) Au cours de la phase définitive

Alors que durant la phase transitoire, il est à première vue relativement difficile de localiser exactement la solidarité dans l'ensemble des moyens, en raison de l'interaction même de la solidarité dans le mécanisme de calcul, la situation devient bien plus claire durant la phase définitive, étant donné qu'il y a alors une nette distinction entre l'évolution de la solidarité d'une part et l'évolution de l'attribution totale d'autre part. Il n'y a alors plus aucune interaction directe entre les deux mécanismes de calcul. On peut, par conséquent, dire simplement que la solidarité tombe entièrement à charge du Trésor et qu'il y a donc un apport des contribuables des différentes Régions, au prorata de leur partie localisée de l'impôt des personnes physiques. La Région qui reçoit contribue donc à l'intervention nationale de solidarité qu'elle reçoit.

4) La complexité du mécanisme de calcul

4.1. On ne peut nier que le système de financement est compliqué. Comme M. Verhofstadt est d'accord avec la plupart des composantes du système, mais non avec les différents modes de calcul, le système serait encore toujours compliqué, même dans sa variante.

4.2. Il est inhérent au système fédéral qu'il soit plus compliqué qu'un système unitaire puisqu'il faut nécessairement tenir compte de plus de variables, ne fût-ce que pour pouvoir partager les moyens d'une manière équilibrée et équitable entre les composantes.

Door de invloed van de overgangscorrectie evenwel, komt het netto-effect van de solidariteit tijdens de overgangsfase slechts geleidelijk op gang, en bereikt pas aan het einde van de overgangsfase zijn volle waarde.

Wegens de neutraliteit van de overgangscorrectie, is de solidariteit bijgevolg een voor de Schatkist neutrale operatie; de solidariteit veroorzaakt progressief een verschuiving van middelen van het « rijkere » naar het « armere » Gewest, doch minder snel dan in de andere delen van het financieringsmechanisme. De verschuiving gebeurt van huidige uitgavenpatroon naar verdeling volgens gelokaliseerde personenbelasting. Dat heeft trouwens tot gevolg dat na de overgangperiode de toegewezen middelen bijna zijn verdeeld volgens personenbelasting, op de solidariteit na. Zo bedraagt in onze simulaties de solidariteit in het elfde jaar ongeveer 3 % van de totale aan de Gewesten toegekende middelen (of ongeveer 1 % van de in dat jaar aan Gewesten en Gemeenschappen samen toegekende middelen).

b) In de definitieve fase

Terwijl tijdens de overgangsfase het eigenlijk op het eerste gezicht, wegens de interactie zelf van de solidariteit in het berekeningsmechanisme, relatief moeilijk is de solidariteit in de totale middelen exact te lokaliseren, wordt de toestand in de definitieve fase veel duidelijker, aangezien er dan een duidelijke scheiding bestaat tussen de evolutie van de solidariteit enerzijds, en de evolutie van de globale toewijzing anderzijds. Er is dan geen enkele rechtstreekse interactie meer tussen beide berekeningsmechanismen. Men kan bijgevolg het eenvoudigste stellen dat de solidariteit volledig ten laste komt van de Schatkist en er bijgevolg een inbreng is van de belastingbetalers van de onderscheiden Gewesten, naar rato van hun gelokaliseerd aandeel in de personenbelasting. Ook het ontvangend Gewest draagt bijgevolg zijn deel bij in de nationale solidariteitstussenkomst die het zelf ontvangt.

4) De complexiteit van het berekeningsmechanisme

4.1. Dat het financieringssysteem ingewikkeld is, kan niet worden ontkend. Aangezien de heer Verhofstadt akkoord gaat met de meeste componenten van het systeem, maar niet met de verschillende soorten berekeningswijzen, zou zelfs in zijn variante het systeem nog altijd ingewikkeld zijn.

4.2. Vergeleken met een unitair systeem is complexiteit inherent aan een federaal systeem. Noodzakelijkerwijze moet met meer variabelen rekening worden gehouden, al was het maar om de middelen op een evenwichtige en billijke wijze over de deelstaten te kunnen verdelen.

4.3. Notre système de calcul est en réalité compliqué au cours de la seule phase transitoire; il est très simple au cours de la phase définitive et même beaucoup plus simple que dans d'autres Etats fédéraux. La complexité résulte par conséquent exclusivement de la nécessité d'insérer un système transitoire, passant d'une manière harmonieuse d'une répartition selon le modèle actuel de dépenses vers une répartition selon l'impôt des personnes physiques localisé ou, pour l'enseignement, à une répartition selon le nombre des élèves actuels, selon le cas.

4.4. Une autre raison très importante, qu'on ne peut nier, de la complexité résulte du fait que, lors des calculs des moyens, on tient constamment compte des facteurs macro-économiques les plus importants, de sorte que le système ne peut être influencé par aucun des partenaires, d'une part, et que selon l'évolution de la conjoncture économique, ni l'Etat central ni les composantes ne peuvent se nuire ou se favoriser l'un l'autre, d'autre part.

II. — Implications du mécanisme de financement pour les finances publiques

1) Introduction

1.1. Le mécanisme de financement des Régions et Communautés, prévu par le projet de loi spéciale, a pour but de permettre l'exercice de compétences par les Régions et Communautés conformément au principe de responsabilité financière, accompagné d'une solidarité limitée mais nécessaire.

Le passage du système existant de financement au nouveau, s'opère au moment où l'assainissement des finances publiques, particulièrement la réduction de l'effet boule de neige néfaste des charges d'intérêt, est une des priorités du Gouvernement.

Il s'avère donc opportun de situer les moyens futurs des Régions et Communautés dans le cadre des efforts à réaliser dans les années qui viennent, afin de réduire le déficit sur le budget national à un niveau qui met fin au processus endogène de la croissance de la dette.

1.2. Ce processus d'auto-alimentation, par lequel l'accroissement de la dette produit des charges d'intérêt qui à leur tour entretiennent l'accroissement de la dette, s'arrête au moment où la dette cesse d'augmenter plus fortement que le PNB, ou, en d'autres termes, au moment où le rapport entre la dette et le PNB (appelé l'indice de la dette) n'augmente plus. Dès ce moment, l'effet boule de neige est brisé.

1.3. A cette fin, la ligne de conduite que le Gouvernement s'est assignée dans l'accord de Gouverne-

4.3. Ons berekeningssysteem is eigenlijk uitsluitend ingewikkeld tijdens de overgangsfase; in de definitieve fase zelf is het zeer eenvoudig, en mijns inziens zelfs heel wat eenvoudiger dan in andere federale staten. De complexiteit vloeit bijgevolg uitsluitend voort uit de noodzaak een overgangssysteem in te bouwen waarbij op een vloeiende en harmonieuze wijze van de middelen wordt overgegaan van een verdeling volgens het huidige uitgavenpatroon naar een verdeling volgens de gelokaliseerde personenbelasting of naar een verdeling volgens de huidige leerlingen, naargelang het geval.

4.4. Een andere uitermate belangrijke reden van complexiteit is de ingrijpende wijze waarop constant bij de berekening van de middelen rekening wordt gehouden met de belangrijkste macro-economische factoren zodat enerzijds het systeem door geen enkele van de betrokken partners rechtstreeks beïnvloed kan worden en anderzijds naargelang de evolutie van de economische conjunctuur noch de centrale Staat noch de deelstaten elkaar voor- of nadeel kunnen berokkenen.

II. — De implicaties van het financieringsmechanisme voor de openbare financiën

1) Inleiding

1.1. Het financieringsmechanisme voor Gewesten en Gemeenschappen dat in het ontwerp van bijzondere wet is vervat, heeft tot doel de bevoegdheidsuitoefening van de Gewesten en Gemeenschappen mogelijk te maken overeenkomstig het principe van de financiële verantwoordelijkheid, aangevuld met een beperkte maar noodzakelijke solidariteit.

De overgang van het bestaande naar het nieuwe financieringssysteem heeft evenwel plaats op een ogenblik dat de beheersing van de overheidsfinanciën, in het bijzonder het terugdringen van het nefaste sneeuwbaaleffect van de rentelasten, één van de hoofdprioriteiten van de Regering is.

Het is daarom aangewezen de toekomstige middelenvoorziening van de Gewesten en Gemeenschappen te situeren tegen de achtergrond van de inspanningen die de komende jaren moeten worden geleverd om het tekort op de Rijksbegroting terug te dringen tot een peil dat een einde maakt aan het zelfvoedende proces van de schuldaangroei.

1.2. Dit zelfvoedende proces, waarbij de schuldaangroei rentelasten teweegbrengt die op hun beurt de schuldaangroei in stand houden, komt tot stilstand op het ogenblik dat de schuld niet meer sterker stijgt dan het BNP, of, anders uitgedrukt, op het ogenblik dat de verhouding tussen de schuld en het BNP (die men de schuldindex noemt) niet meer toeneemt. Vanaf dat ogenblik is het sneeuwbaaleffect doorbroken.

1.3. De beleidslijn die de Regering met dat doel heeft vooropgesteld in het regeerakkoord is die van

ment est celle de la croissance zéro des dépenses de l'Etat à l'exclusion des charges d'intérêt. Ceci implique l'indexation des masses budgétaires, sans croissance réelle. En plus, l'accord de Gouvernement précise que le solde net à financer, fixé à 7 % au maximum du PNB pour 1989, ne peut pas augmenter en termes nominaux durant les années suivantes. Cette politique exercera un puissant effet d'assainissement sur les finances publiques qui conduira, sous des hypothèses raisonnables concernant la croissance économique et le taux d'intérêt, à un arrêt de l'effet boule de neige des charges d'intérêt vers le milieu des années nonante.

1.4. Il importe dès à présent d'élaborer la réforme de l'Etat et plus particulièrement le financement des Communautés et des Régions de manière à ce qu'elles ne compromettent pas cet objectif de rupture de l'effet boule de neige.

Dans cette perspective, le nouveau système de financement prévoit une contribution des Régions et des Communautés à l'assainissement, non pas en leur passant une partie de la dette contractée dans le passé, mais en intégrant un effort d'assainissement dans le mécanisme d'approvisionnement en moyens.

Ainsi, les moyens qui seront transférés aux Régions et aux Communautés restent constants en termes réels durant la phase de transition du système de financement; ils ne subissent donc qu'une adaptation à l'inflation.

En outre, les moyens destinés à l'enseignement et transmis aux Communautés, sont adaptés en fonction des besoins. L'évolution du nombre d'élèves, corrigée pour une dénatalité atténuée, a été prise en considération comme indicateur représentatif de ces besoins. Ainsi, un réel effort d'assainissement est demandé aux Communautés.

En matière de dépenses courantes correspondant aux nouvelles compétences, les Régions contribueront, en outre, au cours de la période transitoire, à la diminution du déficit de l'Etat par un écrêtement de 2 % par rapport à la ligne zéro. Pour les dépenses d'investissement des Régions, la partie non transférée s'élève à 14,3 % par rapport à la ligne zéro, de sorte qu'elles devront emprunter la partie non accordée, si le volume des investissements en termes réels est maintenu.

Ainsi est recherchée une répartition équitable des efforts d'assainissement entre le pouvoir national, d'une part, et les Communautés et les Régions, d'autre part.

Le mécanisme de financement est fondé sur l'hypothèse d'une diminution de la dette publique à un niveau économiquement justifié pour la fin de la période transitoire (1999), moment où l'effort d'assainissement accompli par les Régions et Communautés pourra se terminer. Les moyens transférés (à l'except-

de nulgroei van de overheidsuitgaven, exclusief rentelasten. Dat impliceert het louter indexeren van de begrotingsmassa's, zonder reële groei. Bovendien wordt in het regeerakkoord gepreciseerd dat het tekort op de Rijksbegroting, dat voor 1989 op maximaal 7 % van het BNP werd gesteld, in de daaropvolgende jaren in nominale termen niet mag aangroeiën. Door het volgen van deze beleidslijn wordt een krachtig saneringseffect op de openbare financiën uitgeoefend dat, onder redelijke hypothesen met betrekking tot de economische groei en de rentestand, tot een stopzetting van het rentesneeuwbaaleffect tegen het midden van de jaren negentig zou leiden.

1.4. Het komt er nu op aan de Staatshervorming, en meer bepaald de financiering van Gewesten en Gemeenschappen, dusdanig op te zetten dat zij dat doel, met name het doorbreken van het sneeuwbaaleffect, niet in het gedrang brengen.

In dat perspectief werd in het nieuwe financieringssysteem een bijdrage van de Gewesten en Gemeenschappen tot de sanering voorzien, niet door een deel van de in het verleden opgebouwde schuld aan hen over te dragen, maar wel door een saneringsinspanning in te bouwen in het mechanisme van middelenvoorziening.

Zo werd ervan uitgegaan dat gedurende de overgangsfase van het financieringssysteem de middelen die worden overgedragen aan Gewesten en Gemeenschappen in reële termen constant blijven en dus enkel een inflatie-aanpassing ondergaan.

Bovendien worden de middelen die ten behoeve van het onderwijs aan de Gemeenschappen worden overgemaakt, afgestemd op de ontwikkeling van de behoeften. In dat verband wordt de evolutie van het leerlingenaantal berekend volgens een afgezwakte denataliteitscorrectie, als representatieve behoeftenindicator ingevoerd. Op die wijze wordt van de Gemeenschappen een reële saneringsinspanning gevraagd.

De Gewesten dragen, met betrekking tot de lopende uitgaven die met nieuwe bevoegdheden overeenstemmen, bovendien gedurende de overgangsfase bij tot het terugdringen van het tekort van de Staat door een inlevering ten belope van 2 % ten opzichte van de nullijn. Voor de investeringsuitgaven van de Gewesten bedraagt het niet overgedragen gedeelte 14,3 % ten opzichte van de nullijn zodat zij, indien het investeringsvolume in reële termen wordt gehandhaafd, het niet toegekende gedeelte dienen te lenen.

Aldus wordt een evenwichtige verdeling nagestreefd van de saneringsinspanningen tussen de nationale overheid en de Gewesten en Gemeenschappen.

Bij het ontwerpen van het financieringsmechanisme, werd ervan uitgegaan dat tegen het einde van de overgangsfase (1999) de Rijksschuld tot een economisch verantwoord peil zou zijn teruggedrongen zodat de saneringsinspanning van de Gemeenschappen en Gewesten dan ook een einde

tion de ceux pour l'enseignement) seront, à partir de l'année 2000, liés à l'évolution du PNB.

1.5. Afin d'évaluer la répercussion de la réforme de l'Etat sur les finances publiques, il est nécessaire de comparer l'évolution de la dette dans deux scénarios. Le premier scénario décrit comment, sous certaines hypothèses, la dette du pouvoir national évoluerait sans réforme de l'Etat. Le deuxième scénario décrit comment, dans des hypothèses semblables, la dette totale de l'Etat national, des Régions et des Communautés évoluera après la réforme de l'Etat.

2) Le scénario de référence : les finances publiques sans réforme de l'Etat

2.1. Ce scénario de référence est fourni par une simulation de l'évolution future des finances de l'Etat en l'absence d'une nouvelle réforme de l'Etat.

Le scénario de référence sans réforme de l'Etat esquisse l'évolution future des recettes et des dépenses du pouvoir central, partant du budget des recettes (voies et moyens) et des dépenses pour 1989.

Pour les années suivantes, les hypothèses sont celles de la Banque nationale à deux différences près.

L'« Etat » est considéré ici dans un sens strict, c'est-à-dire à l'exclusion de la sécurité sociale, du secteur débudgétisé et des pouvoirs locaux.

M. Verhofstadt souligne que selon la Banque nationale, il faut ajouter la sécurité sociale et les communes et les provinces.

Le boni éventuel que la Communauté flamande réalisera sur le plan de la réduction de la dette est isolé des dépenses en la matière de la Région flamande et de la Communauté française. On se base en l'occurrence sur l'hypothèse que la Flandre dépensera effectivement les bonis après que la dette aura été réduite à zéro.

Une deuxième correction concerne la réduction des montants des ordonnancements au niveau du budget national, conformément au mécanisme de financement prévu à l'article 12 (un tiers pendant l'année en cours et un tiers au cours de chacune des années suivantes). Les montants des ordonnancements précités sont en effet augmentés simultanément sur le plan des entités fédérées. Il convient donc d'éviter les doubles emplois dans le calcul.

2.2. Hypothèses

a) Croissance réelle et inflation

La croissance réelle du PNB est évaluée à 2 % par an. Cette même hypothèse vaut pour l'inflation, ce

neemt. Hun middelen (op die voor het onderwijs na) zullen vanaf het jaar 2000 aan de ontwikkeling van het BNP worden gebonden.

1.5. Om de invloed van het financieringssysteem op de overheidsfinanciën in te schatten, is het noodzakelijk de schuldontwikkeling in twee scenario's te vergelijken. Het eerste scenario beschrijft hoe de schuld van de nationale overheid onder bepaalde hypotheseën zou evolueren zonder Staatshervorming. Het tweede scenario beschrijft hoe de globale schuld van de nationale Staat, de Gewesten en Gemeenschappen onder gelijkaardige hypotheseën zal evolueren na de Staatshervorming.

2) Het referentiescenario : de overheidsfinanciën zonder Staatshervorming

2.1. Dit referentiescenario wordt gevormd door een simulatie van de toekomstige ontwikkeling van de staatsfinanciën bij afwezigheid van een nieuwe Staatshervorming.

Het referentiescenario zonder Staatshervorming schetst de toekomstige ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de centrale overheid, uitgaande van de begroting van ontvangsten (Rijksmiddelen) en uitgaven voor 1989.

Voor de volgende jaren werden hypotheseën aangehouden die (op twee verschilpunten na) die van de Nationale Bank zijn.

De « Staat » wordt hier in een strikte betekenis opgevat, dit is exclusief de sociale zekerheid, de gedebudgetteerde sector en de lagere overheden.

De heer Verhofstadt onderstreept dat men er, volgens de Nationale Bank, de sociale zekerheid, de gemeenten en de provincies moet aan toevoegen.

De eventuele bonus die de Vlaamse Gemeenschap verwezenlijkt ten opzichte van de afbouw van de schuld wordt afgezonderd van de uitgaven van het Vlaamse Gewest en de Franse Gemeenschap ter zake. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat Vlaanderen de bonussen effectief zal uitgeven nadat de schuld op nul werd gebracht.

Een tweede correctie betreft de afbouw van de ordonnanceringsbedragen op het niveau van de Nationale begroting, overeenkomstig het financieringsmechanisme van artikel 12 (een derde tijdens het lopende jaar en een derde tijdens elk van de twee volgende jaren). Voormelde ordonnanceringsbedragen worden immers gelijktijdig opgebouwd op het vlak van de deelgebieden. Een dubbeltelling moet dan ook worden vermeden.

2.2. Hypothesen

a) Reële groei en inflatie

De reële groei van het BNP wordt op 2 % per jaar geraamd. Dezelfde onderstelling geldt voor de infla-

qui fait que le PNB nominal augmente annuellement de 4,04 %.

b) Recettes

- i) Impôt des personnes physiques
Il est tenu compte, d'une part, d'une réduction du facteur de progression, et, d'autre part, de l'indexation des barèmes fiscaux. L'élasticité des recettes d'impôt des personnes physiques par rapport au PNB réel a été fixée à 1,6 et par rapport à l'inflation à 1. Suite à ces hypothèses et à la dynamique de croissance du PNB, la croissance de l'impôt des personnes physiques revient à 5,26 % par an.
- ii) Autres recettes
L'élasticité de ces recettes par rapport au PNB nominal est fixé à 0,8. La croissance annuelle de ces recettes revient donc à 3,23 % par an.
- iii) Recettes totales
Suite aux hypothèses précitées, l'élasticité des recettes totales par rapport au PNB nominal s'élève à 1,1 en moyenne pendant la période.

c) Dépenses

- i) Les dépenses, à l'exclusion des charges d'intérêt :
pour les dépenses à l'exclusion des charges d'intérêt (y inclus les dotations existantes aux Communautés et aux Régions), on part de la ligne zéro. Ceci implique une adaptation annuelle à l'inflation (c'est-à-dire une croissance de 2 % par an).
- ii) Les charges d'intérêt sur la dette publique:
le calcul de ces charges d'intérêt part d'un taux d'intérêt implicite de 8,37 % (rapport des charges d'intérêt du budget 1989 à la dette fin 1988), qui descend progressivement à un niveau de 7 % en 1994, ce qui paraît acceptable vu l'hypothèse basse d'inflation.

d) Le solde net à financer en 1989

Le solde net à financer de 1989 s'élève à 452,2 milliards de francs dans la simulation de base. Ceci résulte du solde net à financer (selon le budget) à concurrence de 403,2 milliards de francs, augmenté de l'emprunt de régularisation de 49 milliards de francs dans le cadre du réaménagement de la dette.

Il faut observer que le solde des opérations de trésorerie pour 1989 (3,5 milliards de francs) a été inclus dans le poste « autres dépenses » et en tant que tel aussi dans la dette publique.

tie zodat het nominaal BNP jaarlijks met 4,04 % toeneemt.

b) Ontvangsten

- i) Personenbelasting
Hier wordt rekening gehouden met de vermindering van de progressiefactor enerzijds en met het indexeren van de belasting-schalen anderzijds. De elasticiteit van de personenbelastingopbrengst met betrekking tot het reëel BNP, werd op 1,6 ingesteld en deze met betrekking tot de inflatie op 1. Als gevolg van deze hypothesen en van de groeidynamiek van het BNP bedraagt de groei van de personenbelasting 5,26 % per jaar.
- ii) Overige ontvangsten
De elasticiteit van deze ontvangsten met betrekking tot het nominaal BNP wordt op 0,8 ingesteld. Hierdoor bedraagt de jaarlijkse groei van deze ontvangsten 3,23 % per jaar.
- iii) Totale ontvangsten
Als gevolg van bovenstaande onderstellingen bedraagt de elasticiteit van de totale ontvangsten ten opzichte van het nominaal BNP gemiddeld 1,1 gedurende de periode.

c) Uitgaven

- i) De uitgaven, exclusief de rentelasten :
voor de uitgaven exclusief de rentelasten (inclusief de bestaande dotaties aan Gewesten en Gemeenschappen) wordt uitgegaan van de nul-lijn. Dit impliceert een jaarlijkse inflatiecorrectie (dit is een groei met 2 % per jaar).
- ii) De intrestlasten op de Rijksschuld :
voor de berekening van deze rentelasten werd uitgegaan van een impliciete rentevoet van 8,37 % (verhouding van rentelasten begroting 1989 tot schuld eind 1988) die geleidelijk daalt tot een niveau van 7 % in 1994, hetgeen aannemelijk lijkt gegeven de lage onderstelde inflatie.

d) Het netto te financieren saldo in 1989

Het netto te financieren saldo van 1989 bedraagt in de basissimulatie 452,2 miljard frank. Dit resulteert uit het netto te financieren saldo (volgens de begroting) ten belope van 403,2 miljard frank, vermeerderd met de regularisatielening van 49 miljard frank in het kader van de schuldverschikking.

Op te merken valt dat het saldo van de schatkist-verrichtingen voor 1989 (3,5 miljard frank) opgenomen werd in de post « andere uitgaven » en als dusdanig ook in de Rijksschuld.

e) La dette publique

La dette publique du début de l'année 1989 (6 364 milliards de francs) figure dans la troisième colonne. Elle contient la dette de fin 1987 (5 872,5 milliards de francs) augmentée du solde net à financer de 1988 (458,5 milliards de francs) et de 33 milliards de francs d'emprunts de régularisation dans le cadre du réaménagement de la dette.

Il faut observer qu'on retient la dette publique à la fin de l'année (y inclus le déficit de l'année) pour calculer le rapport dette-PNB (ledit indice de dette : avant-dernière colonne), en opposition avec la troisième colonne « dette publique » où le début de l'année est pris comme date de référence.

2.3. Résultats

Les résultats de simulation (tableau 1) montrent un déficit nominal descendant. En pourcentage du PNB, le déficit est réduit de 7,85 % en 1989 à 5,16 % en 1993. L'année suivante (1994), le déficit relatif est pratiquement réduit au niveau de la croissance nominale du PNB, de façon que l'indice de la dette (dette publique vis-à-vis du PNB) diminue à partir de 1994. La boule de neige des charges d'intérêt s'arrête donc à partir de 1993.

M. Verhofstadt fait observer que le fait que le déficit relatif est réduit à la croissance du PNB ne constitue pas encore une situation idéale. Lorsque l'effet boule de neige est brisé, il faut continuer à réduire le déficit.

Le Vice-Premier Ministre estime que cette question relève de choix politiques et plus précisément de la conception du degré d'intervention de l'Etat dans la société.

3) Le scénario avec réforme de l'Etat

3.1. Ce scénario est fourni par une simulation de l'évolution future des finances du pouvoir national, des Communautés et des Régions avec la nouvelle réforme de l'Etat.

3.2. Hypothèses

a) Croissance, inflation et dynamique des recettes :

Les hypothèses concernant ces variables économiques sont identiques à celles du scénario de référence sans réforme de l'Etat (cf. 2.2.)

b) Taux d'intérêt

Le taux d'intérêt implicite de la dette publique est identique à celui du scénario de référence sans réforme de l'Etat.

e) De Rijksschuld

De Rijksschuld bij het begin van het jaar 1989 (6 364 miljard frank) komt voor in de derde kolom. Deze omvat de Rijksschuld eind 1987 (5 872,5 miljard frank) vermeerderd met het netto te financieren saldo van 1988 (458,5 miljard frank) en met 33 miljard frank regularisatieleningen in het kader van de schuldverschikking.

Opgemerkt zij dat voor de berekening van de verhouding Rijksschuld-BNP (de zogenaamde schuldindex : voorlaatste kolom) de Rijksschuld op het einde van het jaar wordt genomen (inclusief het tekort van het jaar) zulks in tegenstelling tot de derde kolom « Rijksschuld », waar als referentiedatum het begin van het jaar geldt.

2.3. Resultaten

De simulatieresultaten (tabel 1) geven een dalend nominaal tekort te zien. In percentage van het BNP daalt het tekort van 7,85 % in 1989 tot 5,16 % in 1993. In het volgend jaar (1994) is het relatief tekort vrijwel gedaald tot op het peil van de nominale BNP-groei zodat de schuldindex (Rijksschuld tegenover het BNP) vanaf 1994 afneemt. De rentesnieuwbal komt bijgevolg tot stilstand vanaf 1993.

De heer Verhofstadt merkt op dat het nog geen ideale toestand is wanneer het relatief tekort beperkt is tot de groei van het BNP. Zodra het sneeuwbaaleffect gebroken is, moet men het tekort blijven terugdringen.

De Vice-Eerste Minister meent dat die vraag verband houdt met een politieke keuze en meer bepaald met de opvatting over de mate waarin de Staat in de samenleving mag ingrijpen.

3) Het scenario met Staatshervorming

3.1. Dit scenario wordt gevormd door een simulatie van de toekomstige ontwikkeling van de financiën van de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in het geval van de nieuwe Staatshervorming.

3.2. Onderstellingen

a) Groei, inflatie en dynamiek van de ontvangsten :

De onderstellingen omtrent deze economische variabelen zijn identiek aan die in het referentiescenario zonder Staatshervorming (cfr. 2.2.).

b) Rentevoeten

De impliciete rentevoet voor de Rijksschuld is dezelfde als die in het referentiescenario zonder Staatshervorming.

c) Moyens à transférer et déficit

En ce qui concerne les montants qui seront, en vertu du mécanisme de financement, transférés aux Régions et Communautés, il s'agit clairement de montants nets, c'est-à-dire les moyens à transférer, compte tenu du mécanisme de retenue pour la participation dans la dette et des retenues uniques prévues par la loi.

En effet, en ce qui concerne les moyens pour l'enseignement, il faut observer que le montant à transférer prévu pour 1989 (290,9 milliards de francs) a été diminué par un prélèvement unique de 8 milliards de francs. Ce prélèvement résulte du fait qu'en 1989, la situation de trésorerie est encore obérée par les charges du passé (traitements arriérés) et le déblocage de moyens pour des investissements (sur l'alimentation de ces derniers, une économie unique est réalisée en application des décisions budgétaires du mois d'août 1988). ⁽¹⁾ Il va de soi qu'on a tenu compte de ces dépenses uniques dans les dépenses du Trésor pour l'année 1989. Y sont ajoutés, pour la même année, les ordonnancements relatifs au montant d'investissement de 36,6 milliards de francs (transférés aux Régions) qui restent à charge de la Trésorerie (2/3 ou 24,4 milliards de francs), ce qui revient à un total de 32,4 milliards de francs.

Pour l'année 1990, le tiers restant des investissements transférés (12,2 milliards de francs) reste à charge de la Trésorerie. ⁽²⁾ Pour la correction de dénatalité appliquée à 80 %, il est tenu compte d'une dénatalité de 1 %.

d) Dépenses des Communautés et des Régions

On a tenu compte des dotations et des nouvelles compétences, mais on a neutralisé les impôts déjà ristournés.

On part de l'hypothèse que, à l'exception des dépenses d'enseignement (pour lesquelles on suit le même scénario, lié à la dénatalité, que pour la fixation des moyens attribués aux Communautés), les Régions et les Communautés suivent la ligne zéro dans leurs dépenses, tout comme l'Etat dans le scénario de référence sans réforme de l'Etat (indexation sans croissance réelle).

Cette hypothèse de croissance nulle en termes réels des dépenses est maintenue dans la phase

⁽¹⁾ A partir de 1990, le montant original de 290,9 milliards de francs est à nouveau repris et transféré aux Communautés de façon indexée.

⁽²⁾ On remarquera que dans l'hypothèse alternative où ces montants ne sont pas considérés comme uniques, mais sont maintenus et indexés (hypothèse utilisée par la Banque nationale), les résultats ne diffèrent pas beaucoup de ceux repris au 3.3.

Une Communauté dépensera effectivement le boni qu'elle viendrait à réaliser.

c) Over te dragen middelen en tekort

Wat de krachtens het financieringsmechanisme aan de Gemeenschappen en Gewesten overgemaakte middelen betreft, gaat het duidelijk om netto-bedragen, met andere woorden de over te dragen middelen, uiteraard rekening houdend met het mechanisme van inhouding voor de deelname in de schuld en met de in de wet voorziene eenmalige inhoudingen.

Ten aanzien van de middelen voor het onderwijs wordt het voorziene over te dragen bedrag voor 1989 (290,9 miljard frank) inderdaad éénmalig vermindert met 8 miljard frank. Deze inhouding vloeit voort uit het feit dat de Schatkisttoestand in 1989 nog bezwaard wordt door de lasten van het verleden (achterstallige wedden) en het vrijgeven van middelen voor investeringen (op de stijving van deze laatste wordt volgens de begrotingsbeslissingen van augustus 1988 een éénmalige besparing uitgevoerd). ⁽¹⁾ In het jaar 1989 werd voor de uitgaven van de Staatskas uiteraard nog met deze eenmalige uitgaven rekening gehouden. Hieraan werden voor hetzelfde jaar de ordonnancements met betrekking tot een investeringsbedrag van 36,6 miljard frank (overgedragen aan de Gewesten) die ten laste van de Schatkist blijven (2/3 of 24,4 miljard frank) toegevoegd, zodat een totaal van 32,4 miljard frank wordt verkregen.

Voor het jaar 1990 blijft dan nog het resterende derde van de overgedragen investeringen (12,2 miljard frank) ten laste van de Staatskas ⁽²⁾. Voor de denataliteitscorrectie toegepast op 80 % wordt rekening gehouden met een denataliteit van 1 %.

d) Uitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten

Er werd rekening gehouden met de nieuwe bevoegdheden, maar de al gerestorneerde belastingen werden erbuiten gehouden.

Er werd uitgegaan van de onderstelling dat, met uitzondering van de onderwijsuitgaven (waar hetzelfde, aan de denataliteit gekoppelde, scenario wordt gevolgd als dat voor de bepaling van de aan de Gemeenschappen toegewezen middelen), de Gewesten en Gemeenschappen de nullijn volgen in hun bestedingsbedrag, zoals dit ook geldt voor de Staat in het referentiescenario zonder Staatshervorming (indexering zonder reële groei).

Deze onderstelling van reële nulgroei van de uitgaven wordt ook in de definitieve fase aangehou-

⁽¹⁾ Vanaf 1990 wordt het oorspronkelijke bedrag van 290,9 miljard frank opnieuw opgenomen en geïndexeerd overgedragen aan de Gemeenschappen.

⁽²⁾ Op te merken valt dat ook in de alternatieve onderstelling dat deze bedragen niet als eenmalig werden beschouwd, maar gehandhaafd en geïndexeerd worden (onderstelling gehanteerd door de Nationale Bank), de resultaten weinig verschillen van die vermeld in punt 3.3.

Wanneer een Gemeenschap een overschot boekt, zal zij het inderdaad uitgeven.

définitive, bien que les moyens transférés augmentent alors au rythme de la croissance nominale du PNB.

Le scénario tient également compte des charges d'intérêt que les Communautés et les Régions paient sur les emprunts qu'elles contractent dans les hypothèses décrites ci-avant.

En outre, il est supposé que, pour autant que des surplus financiers apparaissent, ceux-ci sont utilisés pour l'amortissement de la dette, mais ne sont plus maintenus dès que la dette est, le cas échéant, amortie entièrement. Dans ce dernier cas, les surplus sont censés être utilisés pour une croissance plus importante des dépenses que dans le scénario de base de la croissance nulle. ⁽³⁾.

e) Dépenses de l'Etat

Pour les dépenses de l'Etat, la ligne de croissance nulle en termes réels prévue par l'accord de gouvernement est appliquée. Les charges d'intérêt tiennent compte de ce que l'Etat devra, par la réforme de l'Etat, contracter moins de dettes au cours des prochaines années.

3.3. Résultats

a) La dette de l'Etat

Suite aux retenues prévues par la loi, le déficit de l'Etat est de 27,1 milliards de francs inférieur à celui du scénario sans réforme de l'Etat en 1989.

Au cours des années prochaines, ce déficit évolue favorablement par les retenues sur les moyens transférés aux Communautés et aux Régions, de même qu'en fonction de la diminution des charges d'intérêt à la suite d'une dette inférieure.

b) La dette globale des Régions et des Communautés

Le rapport de la dette totale des Régions et des Communautés au PNB augmente jusqu'en 1994 et atteint alors une valeur maximale pour diminuer par la suite.

c) La dette globale de l'Etat et des Régions et des Communautés

Le tableau 2 reprend la dette globale de l'Etat et des Régions et Communautés; il permet une com-

den, alhoewel vanaf dan de overgedragen middelen gelijke tred houden met de nominale BNP-groei.

Ook de rentelasten die de Gemeenschappen en Gewesten dragen op de leningen die zij in de hiervoor beschreven hypothesen aangaan, zijn in het scenario ingebouwd.

Bovendien wordt verondersteld dat, voor zover financiële overschotten ontstaan, die wel worden gebruikt voor de afbouw van de schuld maar niet meer worden aangehouden zodra in voorkomend geval de schuld geheel is afgebouwd. In dat laatste geval worden de overschotten dus geacht te worden gebruikt voor een grotere groei van de uitgaven dan in het basisscenario van de nulgroei ⁽³⁾.

e) Uitgaven van de Staat :

Voor de uitgaven van de Staat wordt de nulgroeilijn in reële termen, voorzien in het Regeerakkoord, toegepast. In de rentelasten is de invloed ingebouwd van het feit dat de Staat in de volgende jaren door de Staatshervorming minder schulden zal moeten aangaan.

3.3. Resultaten

a) De schuld van de Staat

In vergelijking met het scenario zonder Staatshervorming ligt het tekort van de Staat in 1989 27,1 miljard frank lager, tengevolge van de in de wet voorziene inhoudingen.

De volgende jaren evolueert dit tekort gunstig, door de inhoudingen op de aan de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen middelen, evenals in functie van de vermindering van de rentelasten ten gevolge van een lagere schuld.

b) De globale schuld van Gewesten en Gemeenschappen

De verhouding van de totale schuld van de Gewesten en Gemeenschappen tot het BNP neemt toe tot in 1994 en bereikt er een maximale waarde om vervolgens af te nemen.

c) De globale schuld van de Staat en van de Gewesten en Gemeenschappen

Tabel 2 bevat de globale schuld van de Staat en van de Gewesten en Gemeenschappen; dit laat een

⁽³⁾ Contrairement à la méthode de calcul de la Banque nationale, les dettes d'une des Communautés ou des Régions ne sont donc pas compensées en partie par les avoirs financiers éventuels de l'autre Communauté ou des autres Régions. Si une Communauté réalise un boni, elle va en effet le dépenser.

⁽³⁾ In tegenstelling tot de berekeningsmethode van de Nationale Bank, worden de schulden van de ene Gemeenschap of het ene Gewest dus niet gedeeltelijk gecompenseerd door eventuele financiële tegoeden van de andere Gemeenschap of andere Gewesten. Wanneer een Gemeenschap een overschot boekt, zal ze het inderdaad uitgeven.

paraison significative avec le scénario sans réforme de l'Etat.

L'évolution de l'indice de la dette montre que la boule de neige des charges d'intérêt est arrêtée à partir de 1993, c'est-à-dire la même année que dans le scénario de référence sans réforme de l'Etat. Le niveau de la dette totale est alors un peu plus bas que celui de ce scénario (indice 124,0 au lieu de 124,5).

Jusqu'en 2001 inclus, la dette totale dans le scénario avec réforme de l'Etat est inférieure à celle dans le scénario de référence sans réforme de l'Etat.

Les simulations décrites montrent que la réforme de l'Etat n'exerce pas d'influence négative sur les finances publiques, bien au contraire.

Sans réforme de l'Etat, dans des hypothèses macro-économiques raisonnables et moyennant le respect de l'accord de gouvernement, la boule de neige des charges d'intérêt de la dette publique s'arrêterait dès 1993. Le réforme de l'Etat ne ralentira pas l'arrêt de l'effet boule de neige : dans les mêmes hypothèses macro-économiques et avec un profil adapté des dépenses des Régions et des Communautés, la boule de neige s'arrêtera au même moment que sans réforme de l'Etat, grâce à l'application des mécanismes prévus par la loi de financement. Cet arrêt s'opère à un niveau de dette globale de l'Etat national, des Régions et des Communautés qui est quelque peu inférieur à celui du scénario sans réforme de l'Etat. Après 1993, cette dette évolue encore longtemps d'une façon plus favorable que dans le scénario sans réforme de l'Etat.

Ce n'est que vers la fin de la période que la dette totale de l'Etat, des Régions et des Communautés évolue moins favorablement que dans le scénario de référence sans réforme de l'Etat, à un moment cependant où la boule de neige des charges d'intérêt s'est arrêtée depuis longtemps et sans que se déclenche une nouvelle dynamique de boule de neige. Cette évolution moins favorable s'explique par le fait que les moyens des Communautés et des Régions augmentent au rythme de la croissance nominale du PNB dans la période définitive, alors que le scénario de référence sans réforme de l'Etat part d'une simple indexation des dépenses. Cette dernière hypothèse est évidemment à relativiser : au moment où l'effet boule de neige sera brisé, il n'est plus évident que les dépenses restent stabilisées en termes réels alors que les recettes enregistrent une croissance réelle.

Pour *M. Verhofstadt*, le tableau présenté par le Gouvernement est inexact. Il est impossible qu'entre 1994 et 1999, la situation soit meilleure dans l'hypothèse de l'application de la réforme de l'Etat que sans celle-ci.

Le Vice-Premier Ministre estime que cette différence s'explique par les mécanismes d'assainissement inclus dans le projet.

zinnvolle vergelijking toe met het scenario zonder Staatshervorming.

Uit de evolutie van de schuldindex blijkt dat de rentesnieuwbal gestopt wordt vanaf 1993, dit is hetzelfde jaar als in het referentiescenario zonder Staatshervorming. Het peil van de totale schuld ligt dan iets lager dan in dit referentiescenario (index 124,0 in plaats van 124,5).

Tot en met het jaar 2001 blijft de totale schuld in het scenario met Staatshervorming op een lager niveau dan in het referentiescenario zonder Staatshervorming.

Uit bovenstaande simulaties blijkt dat de Staatshervorming geen nadelige invloed uitoefent op de openbare financiën, wel integendeel.

Zonder Staatshervorming zou de sneeuwbal van de rentelasten op de openbare schuld, onder redelijke macro-economische hypothesen en mits naleving van het regeerakkoord, vanaf 1993 een einde nemen. De Staatshervorming zal die stopzetting van het sneeuwbaaleffect niet vertragen : bij dezelfde macro-economische hypothesen en een aangepast uitgaven-gedrag van Gewesten en Gemeenschappen zal het sneeuwbaaleffect, dank zij de toepassing van de in de financieringswet bepaalde mechanismen, op hetzelfde ogenblik tot staan worden gebracht als zonder Staatshervorming. Dit gebeurt op een iets lager peil van de totale schuld van nationale overheid, Gewesten en Gemeenschappen dan in het scenario zonder Staatshervorming. Ook na 1993 evolueert deze schuld nog geruime tijd gunstiger dan in het scenario zonder Staatshervorming.

Slechts tegen het einde van de periode evolueert de totale schuld van de Staat, de Gewesten en Gemeenschappen minder gunstig dan in het referentiescenario zonder Staatshervorming, maar zulks op een ogenblik dat de rentesnieuwbal reeds lang is stopgezet en zonder dat een nieuwe sneeuwbal-dynamiek op gang komt. Die minder gunstige ontwikkeling is te verklaren door het feit dat de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten in de definitieve fase toenemen met de nominale groei van het BNP, terwijl in het referentiescenario zonder Staatshervorming wordt uitgegaan van een eenvoudige indexering van de Staatsuitgaven. Deze laatste hypothese is natuurlijk te relativiseren : op het ogenblik dat het sneeuwbaaleffect zal zijn doorbroken, is het niet meer evident dat de uitgaven in reële termen stabiel blijven, terwijl de ontvangsten wel een reële groei vertonen.

Volgens *de heer Verhofstadt* is de door de Regering voorgelegde tabel onjuist. Het is onmogelijk dat de toestand tussen 1994 en 1999 erop verbeterd indien de Staatshervorming wordt uitgevoerd.

De Vice-Eerste Minister wijt dat verschil aan de saneringsmechanismen die in het ontwerp vervat liggen.

COMPARAISON DES HYPOTHESES

VERGELIJKING HYPOTHESEN

Hypothèses générales — <i>Algemene hypothesen</i>	Gouvernement — <i>Regering</i>	Banque nationale Note d'août Scénario 1 — <i>Nationale Bank Nota augustus Scenario 1</i>
Croissance réelle. — <i>Reële groei</i>	+ 2 %	+ 2 %
Inflation. — <i>Inflatie</i>	+ 2 %	+ 2 %
Croissance nominale. — <i>Nominale groei</i>	+ 4,04 %	+ 4,04 %
Elasticité des recettes publiques. — <i>Elasticiteit overheidsontvangsten</i>	Moyenne 1.1. — <i>Gemiddeld 1.1</i>	1
Intérêts. — <i>Rente</i>		
Annuités avec. — <i>Annuititeiten berekend met</i>	De 8,37 à 7 %. — <i>Van 8,37 naar 7 %</i>	De 8,20 à 7 %. — <i>Van 8,20 naar 7 %</i>
Evolution population. — <i>Evolutie bevolking</i>	8 %	8 %
Localisation impôt des personnes physiques. — <i>Lokalisatie personenbelasting</i>	Non. — <i>Neen</i> Constante. — <i>Constant</i>	
Sans la réforme de l'Etat — <i>Zonder staatshervorming</i>		
Accroissement des dépenses hors charges d'intérêts. — <i>Stijging uitgaven exclusief rentelasten</i>	Avec inflation. — <i>Met inflatie</i>	Avec inflation. — <i>Met inflatie</i>
Avec la réforme de l'Etat — <i>Met staatshervorming</i>		
Augmentation des dépenses hors charges d'intérêts des Régions et Communautés, hors enseignement. — <i>Stijging uitgaven exclusief rentelasten Gewesten en Gemeenschappen, exclusief onderwijs</i>	Avec inflation. — <i>Met inflatie</i> Avec inflation. — <i>Met inflatie</i> Moins dénatalité. — <i>Min denataliteit</i> 1 % x 0,8	Avec inflation. — <i>Met inflatie</i> Avec inflation. — <i>Met inflatie</i> Moins dénatalité. — <i>Min denataliteit</i> 1,37 %
Dette négative des Régions et Communautés. — <i>Negatieve schuld van Gewesten en Gemeenschappen</i> ..	Non. — <i>Neen</i>	Oui. — <i>Ja</i>

INDICE DE DETTE
(par rapport au P.N.B.)

SCHULDINDEX
(t.o.v. het B.N.P.)

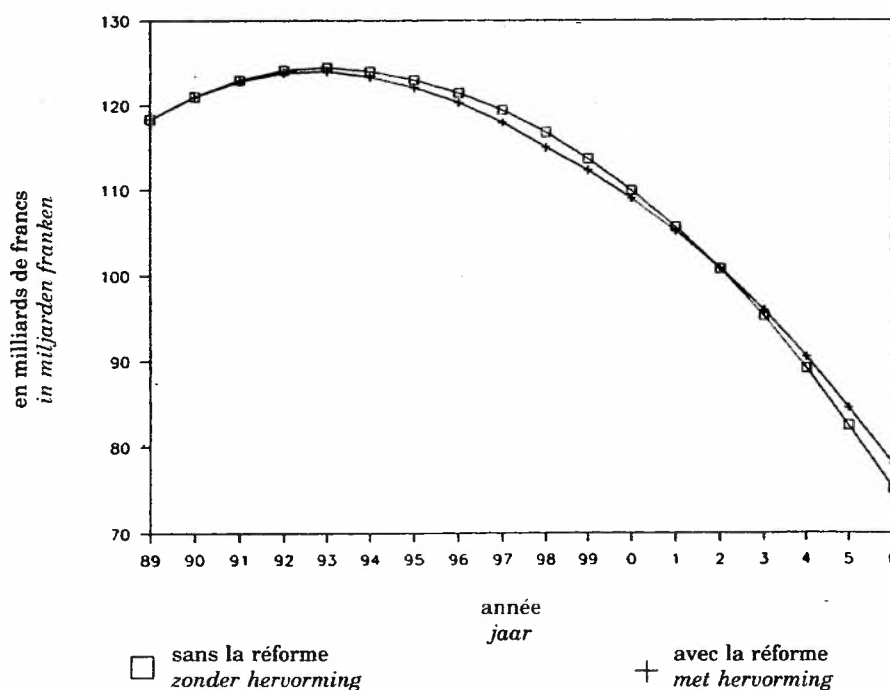


TABLEAU 1
SANS REFORME DE L'ETAT

TABEL 1
ZONDER STAATSHERVORMING

Année — Jaar	PNB — BNP	Dette publique (fin de l'année précédente) — Rijksschuld (eind vorig jaar)	Recettes — Inkomsten			Dépenses — Uitgaven						Déficit — Tekort		Indice de dette — Schuld- index	Dette — Schuld
			IPP — Pers. bel.	Autres — Andere	Total — Totaal	Ch. d'int. — Rentelast	Taux — Rente	A transf. — Overdr.	Enseign. — Onderwijs	Autres — Andere	Dépenses totales — Totale uitgaven	Milliard — Miljard	% PNB — % BNP	(fin année cour.) — (einde lopend jaar)	
1989	5 758,0	6 364,0	722,3	841,3	1 563,6	533,0	8,37 %	319,7	290,9	872,2	2 015,8	452,2	− 7,85 %	118,4	6 816,2
1990	5 990,6	6 816,2	760,3	868,4	1 628,8	551,8	8,10 %	326,1	296,7	889,6	2 064,3	435,5	− 7,27 %	121,1	7 251,7
1991	6 232,6	7 251,7	800,3	896,4	1 696,8	567,2	7,82 %	332,6	302,7	907,4	2 109,9	413,1	− 6,63 %	123,0	7 664,8
1992	6 484,4	7 664,8	842,5	925,4	1 767,8	578,5	7,55 %	339,2	308,7	925,6	2 152,1	384,2	− 5,93 %	124,1	8 049,0
1993	6 746,4	8 049,0	886,8	955,2	1 842,0	585,5	7,27 %	346,0	314,9	944,1	2 190,5	348,4	− 5,16 %	124,5	8 397,4
1994	7 019,0	8 397,4	933,5	986,0	1 919,5	587,8	7,00 %	352,9	321,2	963,0	2 224,9	305,4	− 4,35 %	124,0	8 702,8
1995	7 302,5	8 702,8	982,6	1 017,8	2 000,5	609,2	7,00 %	360,0	327,6	982,2	2 279,0	278,6	− 3,81 %	123,0	8 981,3
1996	7 597,6	8 981,3	1 034,4	1 050,7	2 085,0	628,7	7,00 %	367,2	334,2	1 001,9	2 331,9	246,9	− 3,25 %	121,5	9 228,2
1997	7 904,5	9 228,2	1 088,8	1 084,6	2 173,4	646,0	7,00 %	374,5	340,8	1 021,9	2 383,3	209,9	− 2,66 %	119,4	9 438,1
1998	8 223,8	9 438,1	1 146,1	1 119,5	2 265,7	660,7	7,00 %	382,0	347,7	1 042,4	2 432,7	167,0	− 2,03 %	116,8	9 605,2
1999	8 556,1	9 605,2	1 206,5	1 155,6	2 362,1	672,4	7,00 %	389,7	354,6	1 063,2	2 479,8	117,7	− 1,38 %	113,6	9 722,9
2000	8 901,8	9 722,9	1 270,0	1 192,9	2 462,9	680,6	7,00 %	397,5	361,7	1 084,5	2 524,2	61,3	− 0,69 %	109,9	9 784,2
2001	9 261,4	9 784,2	1 336,8	1 231,4	2 568,2	684,9	7,00 %	405,4	368,9	1 106,2	2 565,4	− 2,8	0,03 %	105,6	9 781,4
2002	9 635,5	9 781,4	1 407,2	1 271,1	2 678,3	684,7	7,00 %	413,5	376,3	1 128,3	2 602,8	− 75,5	0,78 %	100,7	9 705,9
2003	10 024,8	9 705,9	1 481,3	1 312,1	2 793,4	679,4	7,00 %	421,8	383,8	1 150,8	2 635,9	− 157,5	1,57 %	95,2	9 548,3
2004	10 429,8	9 548,3	1 559,2	1 354,4	2 913,7	668,4	7,00 %	430,2	391,5	1 173,9	2 664,0	− 249,7	2,39 %	89,2	9 298,6
2005	10 851,2	9 298,6	1 641,3	1 398,1	3 039,5	650,9	7,00 %	438,8	399,3	1 197,3	2 686,4	− 353,0	3,25 %	82,4	8 945,6
2006	11 289,6	8 945,6	1 727,7	1 443,2	3 171,0	626,2	7,00 %	447,6	407,3	1 221,3	2 702,4	− 468,5	4,15 %	75,1	8 477,0
2007	11 745,7	8 477,0	1 818,7	1 489,8	3 308,5	593,4	7,00 %	456,6	415,5	1 245,7	2 711,1	− 597,3	5,09 %		

TABLEAU 2
TOTAL NATIONAL + COMMUNAUTÉS +
REGIONS

TABEL 2
TOTAAL NATIONAAL + GEMEENSCHAPPEN +
GEWESTEN

Année — Jaar	PNB — BNP	Dette publique (fin de l'année précédente) — Rijksschuld (eind vorig jaar)	Dépenses — Uitgaven		Indice de dette — Schuldindex	Dette — Schuld
			Ch. d'int. — Rentelast	Taux — Rente	(fin année cour.) — (einde lopend jaar)	
1989	5 758,0	6 364,0	533,0	8,37 %	118,4	6 816,2
1990	5 990,6	6 816,2	551,8	8,10 %	121,0	7 248,8
1991	6 232,6	7 248,8	567,0	7,82 %	122,8	7 656,1
1992	6 484,4	7 656,1	577,9	7,55 %	123,9	8 031,6
1993	6 746,4	8 031,6	584,2	7,27 %	124,0	8 368,0
1994	7 019,0	8 368,0	585,8	7,00 %	123,4	8 658,0
1995	7 302,5	8 658,0	606,1	7,00 %	122,1	8 917,3
1996	7 597,6	8 917,3	624,2	7,00 %	120,3	9 140,7
1997	7 904,5	9 140,7	639,8	7,00 %	117,9	9 322,5
1998	8 223,8	9 322,5	652,6	7,00 %	115,0	9 458,4
1999	8 556,1	9 458,4	662,1	7,00 %	112,3	9 605,4
2000	8 901,8	9 605,4	672,4	7,00 %	109,0	9 702,1
2001	9 261,4	9 702,1	679,1	7,00 %	105,2	9 740,7
2002	9 635,5	9 740,7	681,8	7,00 %	100,8	9 713,1
2003	10 024,8	9 713,1	679,9	7,00 %	95,9	9 613,9
2004	10 429,8	9 613,9	673,0	7,00 %	90,5	9 438,6
2005	10 851,2	9 438,6	660,7	7,00 %	84,5	9 170,9
2006	11 289,6	9 170,9	642,0	7,00 %	77,9	8 799,7
2007	11 745,7	8 799,7	616,0	7,00 %		

III. — Implications du système de financement sur les rapports revenus/dépenses des Communautés et Régions

a) Points de départ

— Les Régions font des emprunts à concurrence de 2 % pour les dépenses courantes et de 14,3 % pour les ordonnancements. Sur ces emprunts, elles doivent payer des intérêts;

— les Régions et les Communautés continuent à indexer leurs dépenses sine die.

b) Résultats

1) Régions (voir tableaux)

Région flamande : les revenus sont supérieurs aux dépenses à partir de 1995.

Région wallonne : les revenus sont supérieurs aux dépenses à partir de l'an 2000, ce qui ne serait pas le cas sans clé Moureaux.

Ceci démontre que sans cette clé, la Région wallonne serait dans une situation intenable.

Région bruxelloise : les revenus dépassent les dépenses à partir de 1997.

III. — Weerslag van het financieringssysteem op de verhouding van inkomsten/uitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten

a) Uitgangspunt

— De Gewesten gaan leningen aan ten belope van 2% voor de lopende uitgaven en ten belope van 14,3% voor de ordonnanceringsuitgaven. Op die leningen moeten ze rente betalen;

— de Gewesten en de Gemeenschappen blijven hun uitgaven onbeperkt indexereren.

b) Resultaten

1) Gewesten (zie tabellen)

Vlaams Gewest : vanaf 1995 liggen de inkomsten hoger dan de uitgaven.

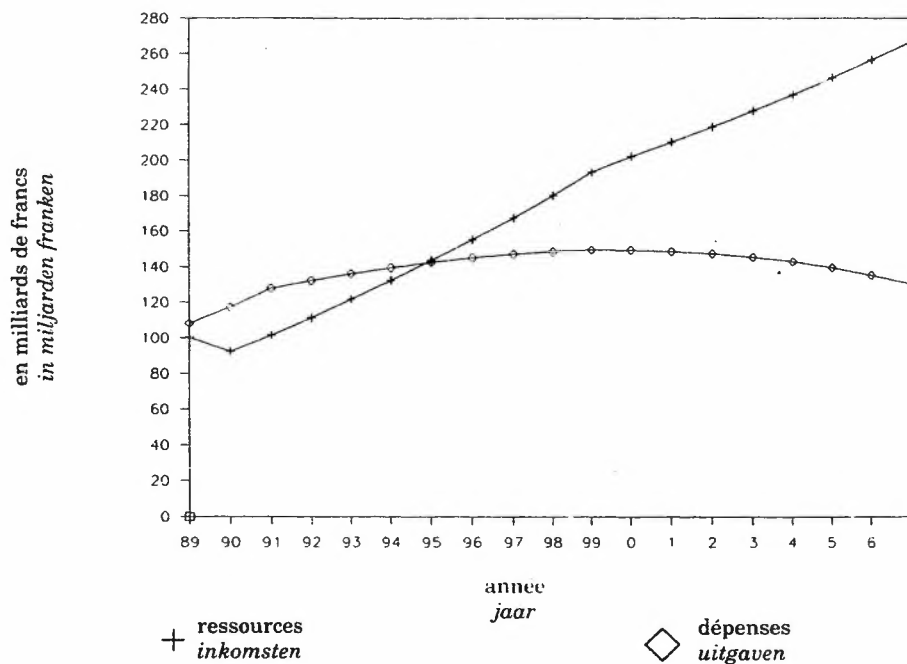
Waals Gewest : de inkomsten liggen hoger dan de uitgaven vanaf het jaar 2000, hetgeen niet het geval zal zijn zonder toepassing van de « sleutel Moureaux ».

Zulks bewijst dat zonder deze sleutel het Waalse Gewest in een ondraaglijke toestand terechtkomt.

Brusselse Gewest : vanaf 1997 liggen de inkomsten hoger dan de uitgaven.

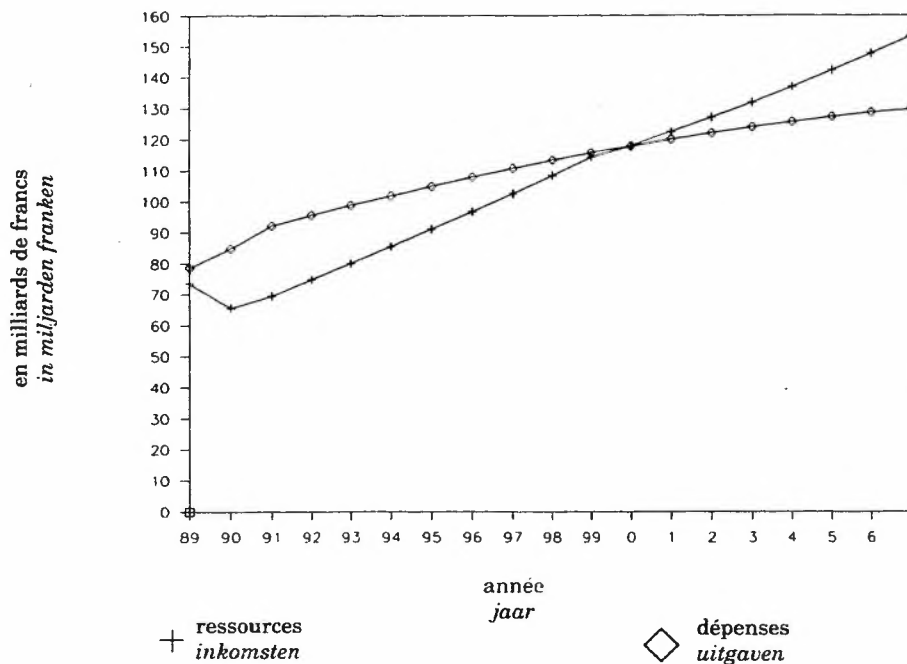
RESSOURCES - DEPENSES
(Région flamande)

INKOMSTEN - UITGAVEN
(Vlaams Gewest)



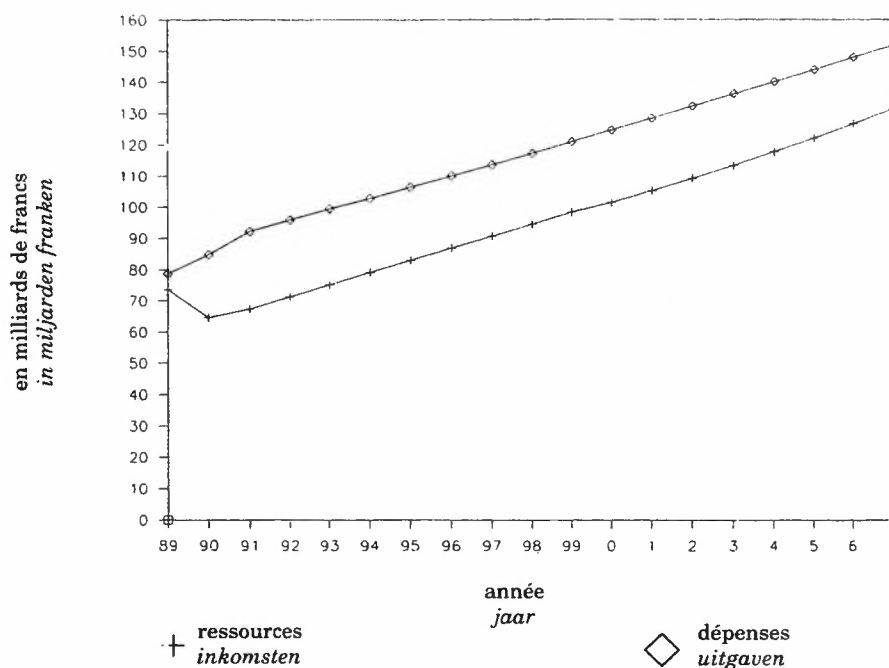
RESSOURCES - DEPENSES
(Région wallonne)

INKOMSTEN - UITGAVEN
(Waals Gewest)



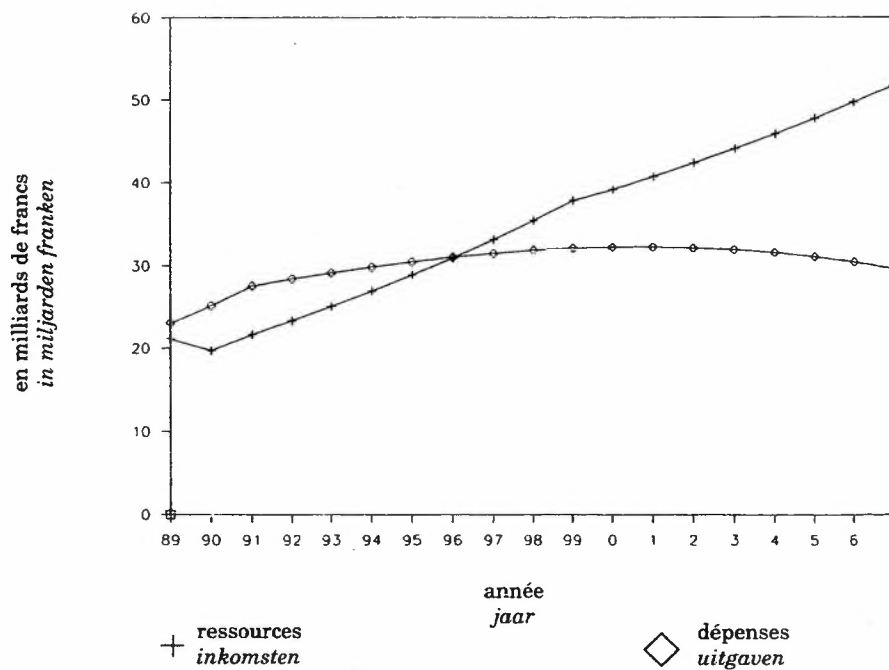
RESSOURCES - DEPENSES
(Région wallone - sans la clé Moureaux)

INKOMSTEN - UITGAVEN
(Waals Gewest - zonder sleutel Moureaux)



RESSOURCES - DEPENSES
(Région bruxelloise)

INKOMSTEN - UITGAVEN
(Brussels Gewest)



M. Verhofstadt souhaiterait un graphique de l'absence d'application du principe Moureaux pour la Région flamande et la Région bruxelloise.

M. Denys ajoute qu'un tel graphique démontrerait qu'un système fondé sur la solidarité horizontale serait plus viable pour les finances publiques.

Le Vice-Premier Ministre est convaincu qu'un transfert interrégional causerait dans une structure fédérale à deux ou trois composantes de nombreuses difficultés entre ces composantes.

Dans le système retenu, il n'est pas possible d'identifier celui qui finance la solidarité.

M. Gol demande s'il a été tenu compte pour les différentes Régions des dépenses qui devaient être faites par l'Etat central (TAU, métro bruxellois Liefkenshoek par exemple) et que celui-ci aurait débudgétisées.

Le Vice-Premier Ministre répond qu'il a été tenu compte de ces investissements dans la mesure où les dépenses corrélatives figuraient dans le budget national.

M. Simons demande où figurent les dettes des communes pour Bruxelles.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes Institutionnelles (N) répond que si elles ne sont pas inscrites au budget des Régions, elles n'y figurent pas. A titre personnel, le Ministre estime que la Région bruxelloise sera un jour confrontée avec le problème de la fusion des 19 communes.

M. Gol voudrait savoir s'il a été tenu compte du Fonds n° 208 pour le redressement financier des communes.

Le Vice-Premier Ministre souligne qu'il n'est repris nulle part, les créances non récupérables sont à charge de l'Etat et les créances recouvrables seront reprises par les Régions.

M. Gol rappelle que la Région wallonne aura au début un déficit de 30 milliards pour lequel elle devra emprunter.

Le Vice-Premier Ministre souligne que la Région wallonne reçoit à cet effet des annuités. Ces annuités doivent lui permettre d'éviter que sa dette ne s'aggrave et lui donner la possibilité de la rembourser.

2) Communautés (voir tableaux)

Communauté flamande : les revenus dépassent les dépenses à partir de 1994.

Communauté française : l'équilibre se réalise plus tard (2000-2005) mais sans le principe des boni, la situation serait catastrophique.

De heer Verhofstadt wenst een grafiek waarin geen rekening wordt gehouden met de toepassing van het principe -Moureaux voor het Vlaamse Gewest en het Brusselse Gewest.

De heer Denys voegt eraan toe dat een dergelijke grafiek zou bewijzen dat een systeem dat steunt op de horizontale solidariteit, gunstiger zou uitvallen voor de overheidsfinanciën.

De Vice-Eerste Minister is ervan overtuigd dat een interregionale overdracht, in een federale structuur met twee of drie componenten, tot heel wat moeilijkheden tussen die componenten aanleiding zal geven.

In het voorgestelde systeem is het niet mogelijk uit te maken wie de solidariteit financiert.

De heer Gol vraagt zich af of voor de verschillende Gewesten rekening werd gehouden met de uitgaven die door de centrale Staat moeten worden gedaan (TAU, Brusselse metro, Liefkenshoek, bijvoorbeeld) en welke deze laatste buiten begroting zou hebben geplaatst.

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat met die investeringen rekening wordt gehouden voor zover de overeenkomstige uitgaven in de nationale begroting voorkwamen.

De heer Simons vraagt waar de schulden van de gemeenten voor Brussel voorkomen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) antwoordt dat indien ze niet in de begroting van de Gewesten zijn opgenomen, zij er niet in voorkomen. Persoonlijk meent de Minister dat het Brusselse Gewest ooit zal worden geconfronteerd met het vraagstuk van de fusie van de 19 gemeenten.

De heer Gol zou willen weten of er rekening werd gehouden met Fonds n° 208 voor het financieel herstel van de gemeenten.

De Vice-Eerste Minister onderstreept dat het nergens is opgenomen; de niet-terugvorderbare schuld-vorderingen vallen ten laste van de Staat en de terugvorderbare schuld-vorderingen worden door de Gewesten overgenomen.

De heer Gol wijst erop dat het Waalse Gewest zal starten met een tekort van 30 miljard, waarvoor het leningen zal moeten aangaan.

De Vice-Eerste Minister onderstreept dat het Waalse Gewest te dien einde annuïteiten ontvangt. Die annuïteiten moeten het in staat stellen te voorkomen dat de schuld toeneemt en het de mogelijkheid biedt ze af te lossen.

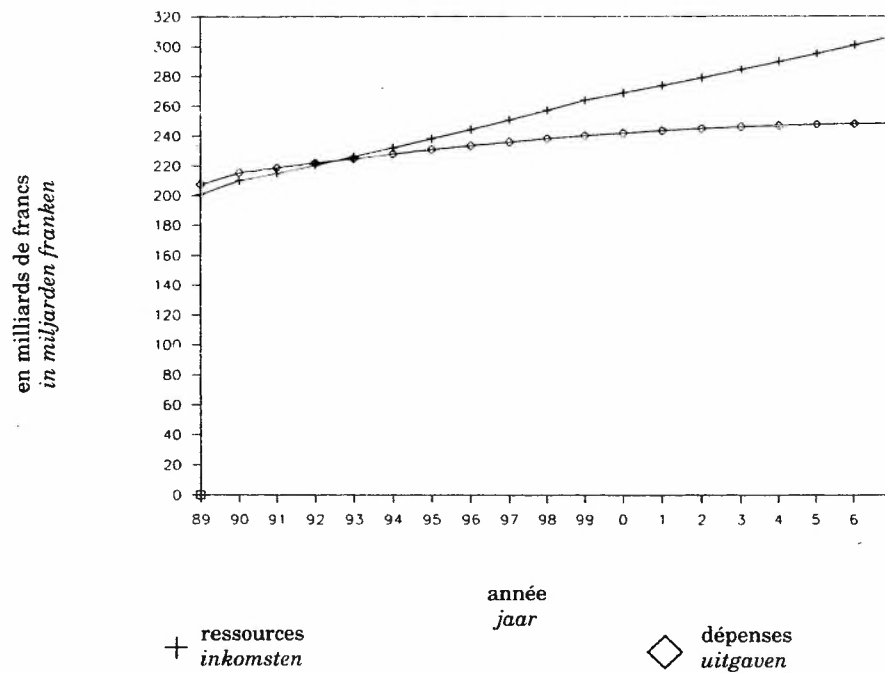
2) Gemeenschappen (zie tabellen)

Vlaamse Gemeenschap : de inkomsten overstijgen de uitgaven vanaf 1994.

Franse Gemeenschap : het evenwicht komt pas later (2000-2005) maar zonder het principe van de boni zou de toestand catastrofaal zijn.

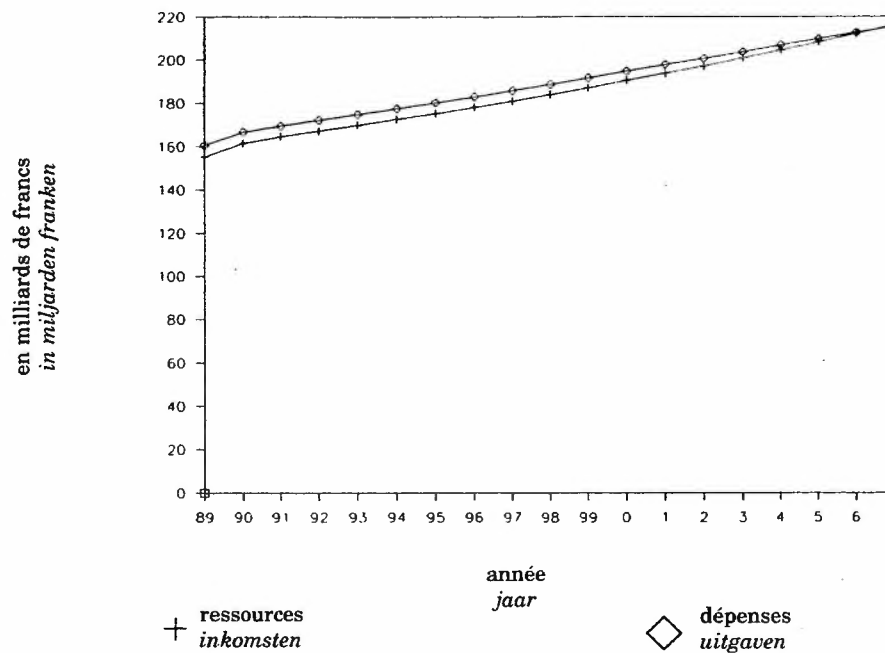
RESSOURCES - DEPENSES (Communauté flamande)

INKOMSTEN - UITGAVEN (Vlaamse Gemeenschap)



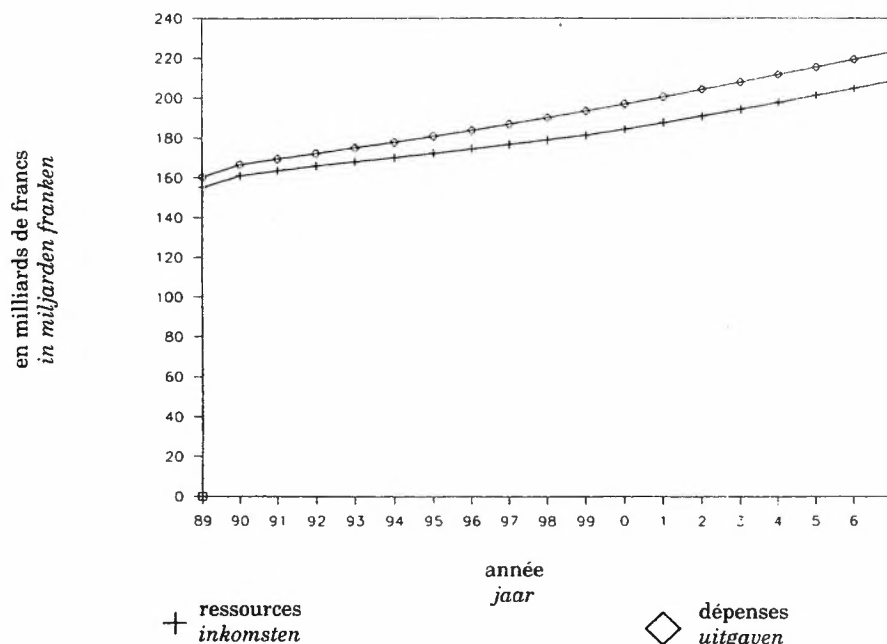
RESSOURCES - DEPENSES (Communauté française)

INKOMSTEN - UITGAVEN (Franse Gemeenschap)



RESSOURCES - DEPENSES
(Communauté française - sans la clé Moureaux)

INKOMSTEN - UITGAVEN
(Franse Gemeenschap - zonder sleutel Moureaux)



M. Gol déduit des schémas présentés par le Gouvernement que l'Etat, les Communautés et les Régions sont tous bénéficiaires du système de financement. Une telle conséquence est pour lui irréaliste. Il rappelle à ce propos le principe de Lavoisier : « rien ne se perd, rien ne se crée ».

Le Vice-Premier Ministre ne nie pas que l'Etat central devra faire des dépenses supplémentaires, mais celles-ci devront se faire au moment où l'effet boule de neige sera brisé. Au début, les Régions doivent participer à l'effort d'assainissement.

M. Simons souhaiterait encore obtenir un tableau de l'influence de la réforme de l'Etat sur le solde net à financer de l'Etat central en fonction des recettes et des dépenses.

IV. — Graphiques complémentaires

Les trois graphiques suivants ont été fournis ultérieurement par le Vice-Premier Ministre.

De heer Gol leidt uit de door de Regering voorgestelde schema's af dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten allen bij de financieringsregeling winnen. Een dergelijk gevolg lijkt hen niet realistisch te zijn. Dienaangaande wijst hij op het beginsel van Lavoisier : « rien ne se perd, rien ne se crée ».

De Vice-Eerste Minister ontkent niet dat de centrale Staat extra uitgaven zal moeten doen. Maar die zullen moeten gebeuren op een ogenblik dat het sneeuwbaaleffect is gebroken. In de aanvangsfase moeten de Gewesten deelnemen in de saneringsinspanningen.

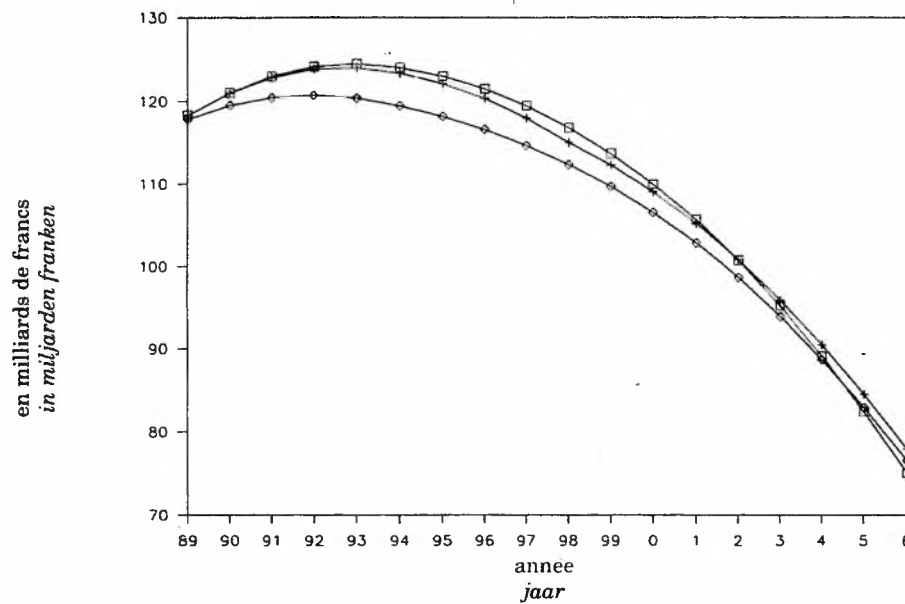
De heer Simons wenst nog een tabel te krijgen over de invloed van de Staatshervorming op het netto te financieren saldo van de centrale Staat, op grond van de inkomsten en de uitgaven.

IV. — Aanvullende grafieken

Achteraf werden door de Vice-Eerste Minister nog de hiernavolgende 3 grafieken verstrekt.

RATIO DE LA DETTE (par rapport au P.N.B.)

SCHULDRATIO (t.o.v. het B.N.P.)



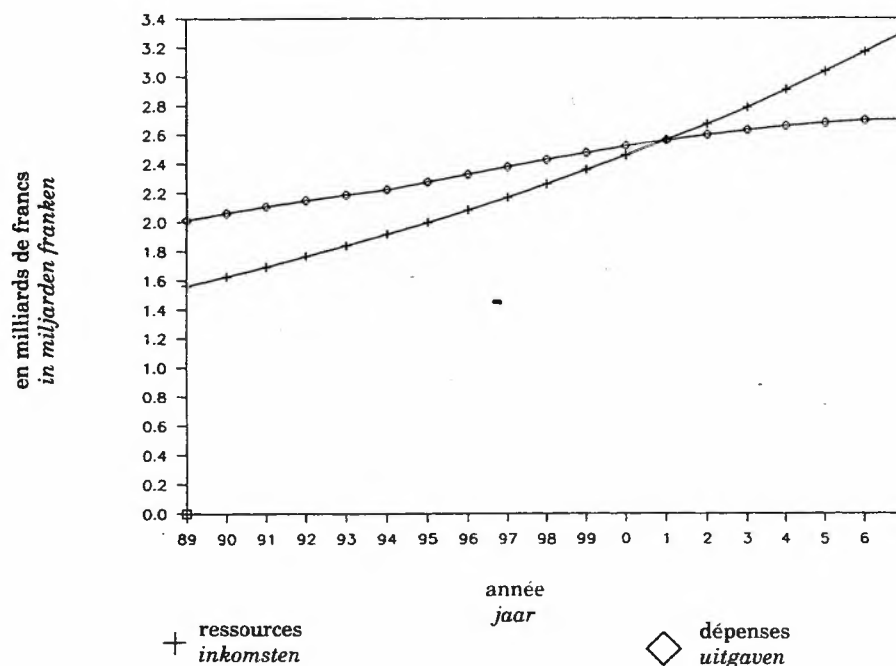
□ sans la réforme de l'Etat
zonder staatshervorming

+ avec la réforme de l'Etat
 (ensemble des pouvoirs publics)
met staatshervorming
(globale overheid)

◇ avec la réforme de l'Etat
 (uniquement pouvoir national)
met staatshervorming
(enkel nationale overheid)

RESSOURCES - DEPENSES (Sans la réforme de l'Etat - Pouvoir national)

INKOMSTEN - UITGAVEN (Zonder staatshervorming - Nationale overheid)

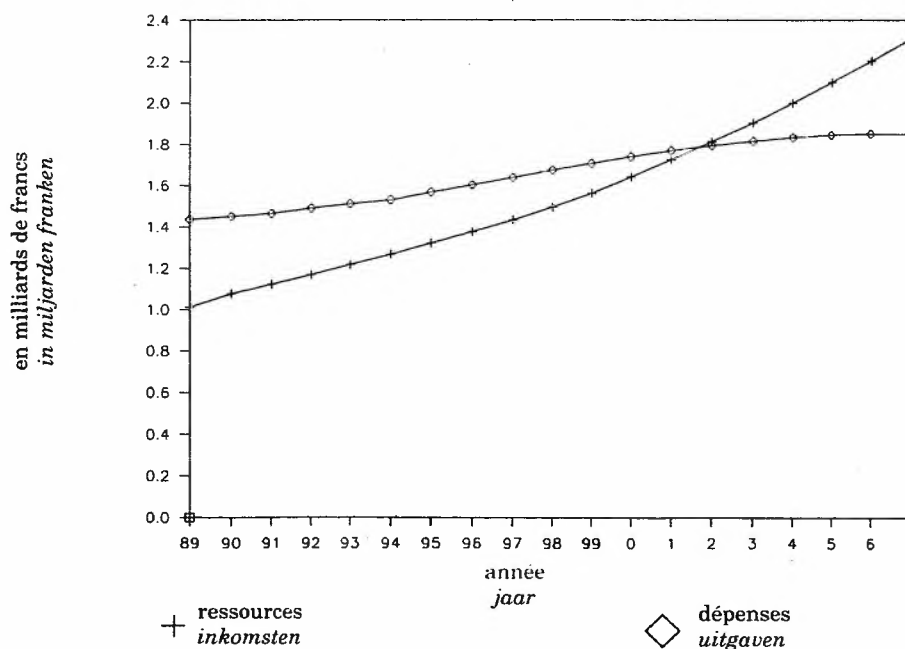


RESSOURCES - DEPENSES

(Avec la réforme de l'Etat/sans la loi de financement
- Pouvoir national)

INKOMSTEN - UITGAVEN

(Met staatshervorming/excl. financieringswet -
Nationale overheid)

**REPLIQUES****1. M. Verhofstadt**

Dans sa réplique, M. Verhofstadt examine la question de la responsabilité financière des entités fédérées et l'influence que la réforme de l'Etat en cours aura sur les finances publiques.

1) La responsabilité financière

Les chiffres du Gouvernement confirment qu'au cours de la période transitoire, les compétences transférées seront financées à concurrence de 44,2 % par des dotations et à concurrence de 55,8 % par des impôts exclusifs ou conjugués.

Au cours de la phase définitive, ces pourcentages passeront respectivement à 40 % et à 60 %.

L'intervenant admet que l'on peut discuter indéfiniment de la question de savoir si la responsabilité financière des entités fédérées augmente ou non à mesure que la part des dotations se réduit par rapport à celle des impôts, mais il n'en constate pas moins que par rapport à d'autres Etats fédéraux, le projet de financement à l'examen met trop l'accent sur les dotations.

2) La réforme de l'Etat et les finances publiques

L'intervenant constate que le Vice-Premier Ministre (N) ne nie plus que la réforme de l'Etat entraînera une augmentation des dépenses par rapport au scénario sans réforme de l'Etat. Le Gouvernement ne relativise cette augmentation des dépenses qu'en alléguant qu'elle se produira de toute façon lorsque

REPLIEKEN**1. De heer Verhofstadt**

In zijn repliek besteedt de heer Verhofstadt aandacht aan de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden en aan de invloed van de huidige staatshervorming op de openbare financiën.

1) De financiële verantwoordelijkheid

De cijfergegevens van de Regering bevestigen dat de overgedragen bevoegdheden tijdens de overgangsperiode voor 44,2 % gefinancierd worden door dotaties en voor 55,8 % door exclusieve of samengevoegde belastingen.

In de definitieve fase evolueert deze verhouding tot een verdeelsleutel van respectievelijk 40 % en 60 %.

Spreker geeft toe dat men eindeloos kan redetwisten over de vraag of de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden al dan niet toeneemt naarmate het aandeel van de dotaties kleiner is dan het aandeel belastingen. Hij stelt echter vast dat onderhavig financieringsontwerp, in verhouding tot andere federale Staten, teveel de nadruk legt op dotaties.

2) De staatshervorming en de openbare financiën

Spreker stelt vast dat de Vice-Eerste Minister (N) niet langer ontkent dat de staatshervorming tot méér uitgaven leidt in verhouding tot een scenario zonder staatshervorming. De Regering relativiseert slechts deze meeruitgaven door erop te wijzen dat deze zich toch zullen voordoen nadat het rente-

l'effet cumulatif de la dette aura été stoppé. Cette constatation le conforte dans sa crainte que la loi de financement ne mette en branle des mécanismes qui provoqueront un dérapage des finances publiques en ce qui concerne les dépenses liées à l'inflation.

Le Vice-Premier Ministre (N) ne partage pas ce point de vue. L'approbation du projet de loi à une majorité spéciale imposera aux Communautés et aux Régions une obligation permanente d'assainissement qui ne pourra être supprimée que par une nouvelle loi de financement adoptée elle aussi à une majorité spéciale.

M. Verhofstadt n'est pas de cet avis. Dans la phase définitive, les ressources seront en effet liées à la croissance du PNB, qui est supérieure au rythme de l'inflation.

Le Vice-Premier Ministre (N) réplique que l'effet cumulatif de la charge d'intérêts sera stoppé si les dépenses supplémentaires résultent de la liaison du transfert des ressources à la croissance du PNB. Dans cette hypothèse, il ne verrait aucune objection sur le plan politique à ce que le niveau des dépenses soit supérieur au taux d'inflation.

M. Verhofstadt se demande ensuite quel surcoût cette réforme de l'Etat occasionnera et si celui-ci pourra être supporté par les finances publiques globales.

a) Importance du surcoût

Dans le tableau ci-après, l'intervenant a calculé, sur la base des chiffres du Gouvernement, l'impact global que la réforme de l'Etat aura en 1999 sur les finances de l'ensemble constitué pas la Flandre, Bruxelles et la Wallonie. (Pour les calculs complets, voir annexe B 2.)

On peut en déduire que le mécanisme de solidarité permettra aux Régions flamande, wallonne et bruxelloise de réaliser respectivement en 1999 un boni de 46,7, de 8,4 et de 5,9 milliards de francs.

RECAPITULATION DES CHIFFRES DU GOUVERNEMENT

Dérapiage de l'ensemble des finances publiques d'ici 1999

	Sans la réforme Zonder hervorming	Avec la réforme Met hervorming	Différence Verschil
Régions — Gewesten			
+ flamande — Vlaanderen			
art. 10 & 12	60,7	63,3	+ 2,6
art. 19	45,1	68,3	+ 23,2
art. 25	41,2	62,1	+ 20,9
Total. — Totaal			+ 46,7
+ wallonne — Wallonië			
art. 10 & 12	40,9	33,2 + 13,9 = 47,1	+ 6,2
art. 19	34,6	35,4	+ 0,8
art. 25	30,5	31,9	+ 1,4
Total. — Totaal			+ 8,4

sneeuwbaaleffect zou doorbroken zijn. Zulks bevestigt de vrees dat de financieringswet mechanismen op gang brengt die een ontsporing veroorzaken van de openbare financiën ten opzichte van de uitgaven gekoppeld aan de inflatie.

De Vice-Eerste Minister (N) is het hiermee niet eens. De goedkeuring van onderhavig financieringsontwerp met een bijzondere meerderheid, legt de Gewesten en Gemeenschappen een permanente verplichting tot sanering op, die slechts ongedaan kan worden gemaakt met een nieuwe financieringswet op grond van een bijzondere meerderheid.

De heer Verhofstadt betwist zulks. In de definitieve fase worden de middelen immers gebonden aan de groei van het BNP, die hoger ligt dan het inflatieritme.

De Vice-Eerste Minister (N) repliceert dat het rentesneeuwbaaleffect reeds doorbroken zal zijn wanneer de meeruitgaven ontstaan ingevolge de koppeling van de middelenoverdracht aan de groei van het BNP. In deze hypothese heeft de Vice-Eerste Minister geen politiek bezwaar tegen een uitgavenniveau dat hoger ligt dan de inflatie.

De heer Verhofstadt stelt zich vervolgens de vraag hoeveel de meerkost van deze staatshervorming precies bedraagt en of dit een draaglijke kost is voor de globale openbare financiën.

a) Bedrag van de meerkosten

In onderstaande tabel heeft spreker, op basis van de cijfergegevens van de Regering, voor 1999 de totale invloed van de staatshervorming op de openbare financiën berekend voor Vlaanderen, Brussel en Wallonië gezamenlijk. (Zie voor de volledige berekeningen bijlage B 2.)

Hieruit kan worden afgeleid dat het Vlaamse Gewest in 1999 een winst boekt van 46,7 miljard F bij toepassing van de solidariteitsmechanismen. Voor het Waalse Gewest bedraagt dat cijfer in 1999 8,4 miljard F en voor Brussel 5,9 miljard F.

SAMENVATTING VAN DE REGERINGSCIJFERS

Ontsporing van de globale openbare financiën tegen 1999

	Sans la réforme Zonder hervorming	Avec la réforme Met hervorming	Différence Verschil
Régions — Gewesten			
+ flamande — Vlaanderen			
art. 10 & 12	60,7	63,3	+ 2,6
art. 19	45,1	68,3	+ 23,2
art. 25	41,2	62,1	+ 20,9
Total. — Totaal			+ 46,7
+ wallonne — Wallonië			
art. 10 & 12	40,9	33,2 + 13,9 = 47,1	+ 6,2
art. 19	34,6	35,4	+ 0,8
art. 25	30,5	31,9	+ 1,4
Total. — Totaal			+ 8,4

	Sans la réforme — Zonder hervorming	Avec la réforme — Met hervorming	Différence — Verschil
+ bruxelloise — <i>Brussel</i>			
art. 10 & 12	18,4	12,6	- 5,8
art. 19	6,7	13,2	+ 6,5
art. 15	6,8	12,-	+ 5,2
Total. — <i>Totaal</i>			+ 5,9
Communautés — <i>Gemeenschappen</i>			
+ flamande — <i>Vlaanderen</i>			
art. 35	185,0 (200,3)	188,5	+ 3,5 (-11,8)
art. 39	58,1	75,5	+ 17,4
Total. — <i>Totaal</i>			+ 20,9
+ française — <i>Franse</i>			
art. 35	142,5 (154,3)	139,0	- 3,5 (-15,3)
art. 39	45,7	48,0	+ 2,3
Total. — <i>Totaal</i>			- 1,2
Total général — <i>Algemeen totaal</i>			+ 80,7 (+ 53,6 dans l'hypothèse où il est impossible d'imputer la dénatalité sans la réforme — + 53,6 in de veronderstelling dat de denataliteit zonder Staatshervorming niet doorberekend kan worden)

En ce qui concerne les Communautés, le calcul fait apparaître un boni de 20,9 milliards de francs pour la Communauté flamande et un déficit de 1,2 milliard de francs pour la Communauté française.

Pour ce qui est du financement de l'enseignement, la question reste ouverte de savoir si la correction de dénatalité peut être ou non appliquée sans réforme de l'Etat.

Selon le point de vue adopté, la réforme de l'Etat provoquera, en 1999, un supplément de dépenses de 53,6 milliards de francs (chiffres du Gouvernement) ou de 80,7 milliards de francs (chiffres de l'opposition libérale). Cette évolution négative affecte l'ensemble des finances publiques.

Un deuxième tableau donne l'évolution de l'ensemble des finances publiques pour l'année 2005, avec ou sans réforme de l'Etat, en additionnant le coût pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Voor de Gemeenschappen leidt de berekening tot een bonus van 20,9 miljard frank voor de Vlaamse Gemeenschap en een negatief bedrag van -1,2 miljard frank voor de Franse Gemeenschap.

Inzake de onderwijsfinanciering blijft de betwisting bestaan of de denataliteitscorrectie al dan niet kan worden toegepast zonder staatshervorming.

Al naargelang het standpunt men ter zake inneemt leidt de staatshervorming in 1999 tot een meeruitgave van 53,6 miljard frank (cijfers van de Regering) of 80,7 miljard frank (cijfers van de liberale oppositie). Deze negatieve evolutie heeft betrekking op de globale openbare financiën.

In een tweede tabel wordt voor het jaar 2005 de evolutie van de globale openbare financiën weergegeven, met of zonder staatshervorming, waarbij de kostprijs voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel wordt samengeteld.

	Sans la réforme — Zonder hervorming	Avec la réforme — Met hervorming	Différence — Verschil
Régions — <i>Gewesten</i>			
+ flamande — <i>Vlaanderen</i>	165,6	246,7	+ 81,1
+ wallonne — <i>Wallonië</i>	119,3	142,3	+ 23,0
+ bruxelloise — <i>Brussel</i>	35,9	47,8	+ 11,9

	Sans la réforme — <i>Zonder hervorming</i>	Avec la réforme — <i>Met hervorming</i>	Différence — <i>Verschil</i>
Communautés — Gemeenschappen			
+ flamande — <i>Vlaanderen</i>			
art. 35	198,8 (225,6)	212,2	+ 13,4 (– 13,4)
art. 39	65,4	95,1	+ 29,7
+ française — <i>Franse</i>			
art. 35	153,1 (173,7)	155,1	+ 2,0 (– 12,6)
art. 39	51,5	61,2	+ 9,7
Total général — <i>Algemeen totaal</i>			+ 170,8 (+ 138,8 dans l'hypothèse où il est impossible d'imputer la dénatalité sans la réforme — + 138,8 in de veronderstelling dat de denataliteit zonder Staatshervorming niet doorberekend kan worden)

En 2005, le surcoût cumulé pour l'ensemble des finances publiques s'élèverait, sur base annuelle, à 138,8 milliards de francs ou à 170,8 milliards de francs, selon que la correction de dénatalité peut ou non être appliquée sans réforme de l'Etat.

L'intervenant souligne que cette projection se fonde sur des chiffres provisoires et minimum du Gouvernement basés sur les recettes de l'impôt des personnes physiques de l'année 1986, exercice d'imposition 1987.

La part de la Flandre dans le produit de l'impôt des personnes physiques est passée entre 1984 et 1986 de 57,5 % à 58,4 %. Si cette part augmente encore à l'avenir, les dépenses supplémentaires permises par le projet de financement à l'examen augmenteront elles aussi et grèveront plus lourdement encore les finances publiques.

Ce mouvement ne pourrait être infléchi que si la Wallonie exigeait une part plus importante du produit de l'impôt des personnes physiques.

b) Incidence sur le solde net à financer

Le Gouvernement estime que ces dépenses supplémentaires n'apparaissent qu'après l'élimination de l'effet cumulatif et qu'il convient dès lors de relativiser fortement l'incidence négative de la réforme sur les finances publiques. L'intervenant conteste cette thèse et fournit, à l'appui, le graphique ci-après.

Il rappelle qu'il est mis fin à l'effet cumulatif (en ce qui concerne les dépenses globales de l'Etat national, des Communautés et des Régions) à partir du moment où on limite la croissance du solde net à financer à la croissance nominale du PNB (4 %).

De gecumuleerde meerkost voor de globale overheidsfinanciën bedraagt in 2005, op jaarbasis niet minder dan 138,8 miljard frank of 170,8 miljard frank al naargelang de hypothese dat de denataliteitscorrectie al dan niet zou kunnen worden toegepast zonder staatshervorming.

Spreeker wijst erop dat deze projectie steunt op voorlopige en minimale cijfers van de Regering, die thans gebaseerd zijn op de inkomsten van de personenbelasting 1986, aanslagjaar 1987.

Het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de personenbelasting is tussen 1984 en 1986 gestegen van 57,5 % tot 58,4 %. Indien het Vlaamse aandeel in de toekomst verder toeneemt, zullen ook de meeruitgaven waartoe onderhavig financieringssysteem aanzet, stijgen en de openbare financiën bijkomend bezwaren.

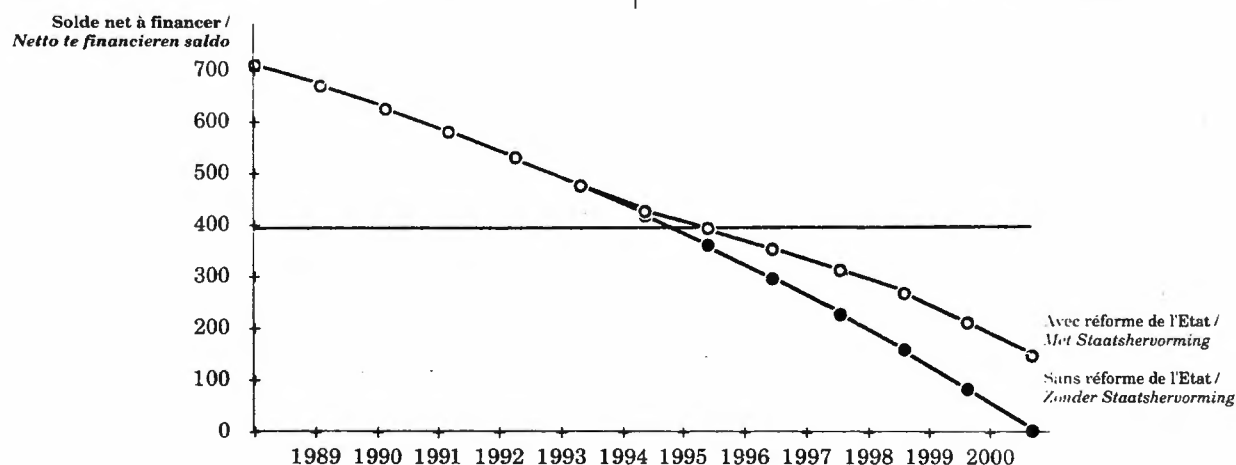
Alleen indien Wallonië een groter aandeel in de opbrengst van de personenbelasting zou opeisen, kan deze trend worden omgebogen.

b) Invloed op het netto te financieren saldo

Volgens de Regering komen voormelde meeruitgaven slechts tot stand na het doorbreken van het sneeuwbaaleffect en moet derhalve de negatieve invloed op de openbare financiën sterk gerelativeerd worden. Spreker is het niet eens met deze stelling. Dat blijkt uit onderstaande grafiek.

Spreeker herinnert eraan dat het sneeuwbaaleffect (voor de globale uitgaven van de nationale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten) doorbroken wordt wanneer het peil van de nominale BNP-groei (4 %) wordt bereikt.

Elimination de l'effet cumulatif avec ou sans réforme de l'Etat (hypothèses du Gouvernement)



Au début, les deux courbes figurant le solde net à financer avec et sans réforme s'infléchissent parallèlement vers le bas, ce qui est logique, étant donné que la diminution des dépenses du pouvoir central afférentes au paiement d'intérêts est neutralisée par l'augmentation de dépenses des Communautés et des Régions dans ce domaine. Selon le raisonnement du Gouvernement, les dépenses supplémentaires (cf. la séparation des courbes) n'apparaissent qu'après l'élimination de l'effet cumulatif (1993-1994).

Après 1994, on constate une forte aggravation du déficit des finances publiques par rapport à l'hypothèse de base, aggravation qui empêche de réduire davantage le solde net à financer pour le ramener à un niveau tel que celui enregistré en France ou en Allemagne.

Les hypothèses du Gouvernement concernant l'arrêt de l'effet cumulatif reposent en outre sur des données exagérément optimistes. Une croissance du PNB de 4 % est peu vraisemblable. Il eût été préférable de retenir un taux de croissance maximum de 3,5 %, ou, comme dans les calculs effectués aux Pays-Bas par l'administration du Budget, une croissance réelle de 0,5 % et une inflation de 2 % pour la période 1990-1994.

Le coefficient d'élasticité sur lequel se base le Gouvernement (1,1 %) paraît lui aussi exagéré, ainsi qu'il ressort d'un récent rapport du Service d'études du Ministère des Finances, qui montre de façon irréfutable qu'il serait préférable d'utiliser un coefficient d'élasticité de 1 % : « Dans l'hypothèse d'une croissance des revenus de 4 % et d'une inflation de 2 %, l'élasticité globale des recettes compte tenu de l'indexation des barèmes s'élèverait à 1,04. L'indexation des barèmes fiscaux assure donc à moyen terme une quasi stabilisation de la pression fiscale. » (F. Stallaert : « L'évolution du coefficient d'élasticité des recettes fiscales courantes, 1966-86 »)

Si l'on introduit dans l'hypothèse du Gouvernement une croissance ou un coefficient d'élasticité

Doorbraak sneeuwbal effect met of zonder staatshervorming (regeringshypothese)

Aankankelijk loopt de dalende lijn met of zonder staatshervorming gelijk. Dat is logisch vermits hetgeen de centrale overheid minder aan rente betaalt, gecompenseerd wordt door de meeruitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten ter zake. Volgens de redenering van de Regering ontstaan de meeruitgaven (cfr. de splitsing van de lijnen) slechts na het doorbreken van het sneeuwbal effect (1993-1994).

Na 1994 treedt duidelijk een verslechtering op van het overheidstekort ten opzichte van de basishypothese, die verhindert dat men tot een verdere beperking van het netto te financieren saldo komt, zoals in Frankrijk of Duitsland.

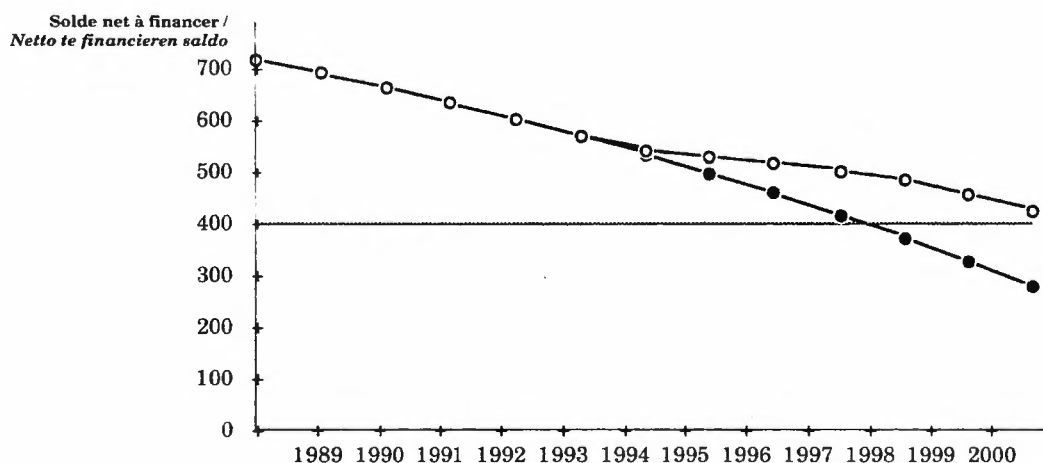
Bovendien berusten de veronderstellingen van de Regering inzake het doorbreken van het sneeuwbal effect op overdreven optimistische uitgangspunten. Een groei van het BNP met 4 % is onwaarschijnlijk. Beter ware het een groeicijfer van maximaal 3,5 % voorop te zetten of zoals bij berekeningen die in Nederland uitgevoerd werden door de administratie van Begroting en die uitgaan van 0,5 % reële groei en 2 % inflatie voor de periode 1990-1994.

Ook de elasticiteitscoëfficiënt waarvan de Regering uitgaat, (1,1 %) lijkt overdreven, gelet op een recent verslag van de Studiedienst van Financiën, waaruit ontegensprekelijk blijkt dat een elasticiteitscoëfficiënt van 1 % de voorkeur verdient : « In de veronderstelling dat de inkomens met 4 % en de inflatie met 2 % toenemen, zou de totale elasticiteit van de ontvangsten, rekening houdend met de wedeschaalindexering, 1,04 bedragen. De indexering van de belastingtarieven zorgt bijgevolg op middellange termijn voor een behoorlijke stabilisering van de belastingdruk. » (F. Stallaert : « L'évolution du coefficient d'élasticité des recettes fiscales courantes, 1966-86 », vert.)

Indien een lagere groei of elasticiteitscoëfficiënt wordt toegepast op de hypothese van de Regering,

moins élevés, il est clair que compte tenu de l'application du système de financement, l'effet cumulatif ne pourra être stoppé que plus tard. Le graphique ci-dessous illustre cette constatation.

Elimination de l'effet cumulatif avec ou sans réforme de l'Etat (croissance réelle = 1,5 %)



wordt het sneeuwbal effect later doorbroken ingevolge toepassing van het financieringssysteem. Onderstaande grafiek illustreert deze vertraagde doorbraak van het sneeuwbal effect.

Doorbraak sneeuwbal effect met of zonder staatshervorming (reële groei = 1,5 %)

M. Verhofstadt fait enfin observer que l'élimination de l'effet cumulatif d'ici la fin de la législature (1992-1993), comme le prévoit l'accord de gouvernement, sera impossible après le vote de la loi de financement.

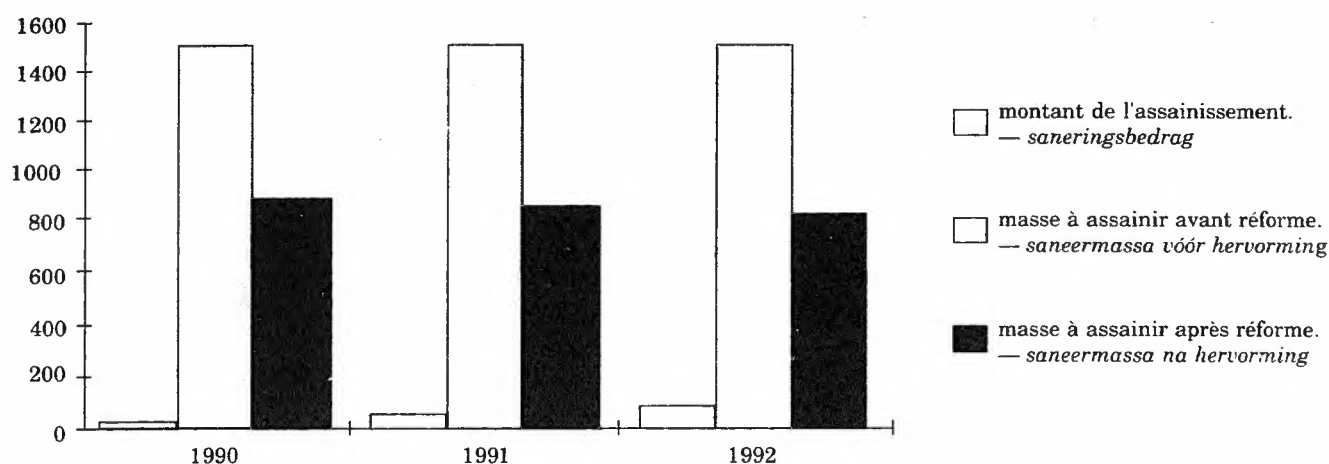
Pour atteindre cet objectif, il faudrait non seulement que la croissance zéro des dépenses soit atteinte, mais également que le pouvoir central économise 30 milliards de francs en 1990, 50 milliards de francs en 1991 et encore 50 milliards de francs en 1992 sur les masses qui resteront nationales après la réforme de l'Etat (voir graphique ci-dessous).

Ten slotte wijst de heer Verhofstadt erop dat de doelstelling van het regeerakkoord om het sneeuwbal effect te doorbreken tegen het einde van de legislatuur (1992-1993) niet meer te halen is met deze financieringswet.

Zulks vereist niet alleen dat de nulgroei van de uitgaven verwezenlijkt wordt maar dat de centrale overheid bovendien 30 miljard frank (in 1990), 50 miljard frank (in 1991) bespaart en nog eens 50 miljard frank (in 1992) op de massa's die na de staatshervorming nationaal blijven (zie onderstaande grafiek).

**Effort d'assainissement à fournir pour stopper l'effet cumulatif en 1993
(1990 : 30 milliards — 1991 : 50 milliards — 1992 : 50 milliards)**

**Saneringsinspanning ter doorbreking sneeuwbal effect in 1993
(1990 : 30 miljard — 1991 : 50 miljard — 1992 : 50 miljard)**



L'effort d'assainissement des Régions se limitera dans la pratique aux masses pour lesquelles elles ne reçoivent aucune annuité. Il représentera dès lors un montant annuel maximum de 7,7 milliards de francs (1,2 % des ressources transférées), compte tenu des 14,3 % de dépenses d'investissement et des 8 % de dépenses courantes pour lesquelles aucune annuité n'est octroyée. Le problème se pose donc au niveau du pouvoir central qui, pour atteindre un solde net à financer de 4 % par rapport au PNB, devra réaliser, sur une masse budgétaire réduite, un assainissement de 3,4 % en plus de la maîtrise des dépenses consécutives à l'inflation.

Dans l'hypothèse sans réforme de l'Etat, cet effort supplémentaire se limiterait à 2 %.

Le Vice-Premier Ministre répond que l'accord de gouvernement n'indique pas à quelle date précise l'effet cumulatif doit être stoppé. Les économies supplémentaires auxquelles l'intervenant précède a fait allusion ont toutefois été liées à l'année 1992 en vue de stopper l'effet cumulatif. Ce terme ne doit pas nécessairement être le terme de référence pour l'objectif de l'accord de gouvernement (norme de 4 %).

M. Verhofstadt considère que cela est contraire à toutes les déclarations antérieures du Gouvernement, qui avaient toujours prévu l'arrêt de l'effet cumulatif pour 1992 ou pour 1993 au plus tard.

En outre, tout retard en la matière implique que les économies supplémentaires devront inévitablement être réalisées à une date ultérieure.

M. Verhofstadt constate, en conclusion, que le Gouvernement ne nie plus que la réforme de l'Etat occasionnera des dépenses supplémentaires dont l'incidence sur les finances publiques dépendra du moment où l'effet cumulatif sera stoppé. Les calculs relatifs à cet arrêt de l'effet cumulatif se basent toutefois sur des hypothèses irréalistes. Toute tentative visant à stopper l'effet cumulatif en 1992 (ou plus tard) exigera en outre au niveau du pouvoir central 40 % d'économies en plus que l'assainissement qui serait nécessaire sans réforme de l'Etat. Ces constatations démontrent que l'ensemble du système de financement provoquera indubitablement un dérapage des finances publiques.

L'intervenant préconise dès lors à nouveau la création d'une commission parlementaire qui serait chargée d'élaborer pour le 31 mars 1989 un système de financement plus simple, plus transparent et moins onéreux.

Deux corrections au système actuel de financement lui paraissent indispensables. En premier lieu, toutes les dépenses actuellement prévues aux articles 10, 12, 19, 25, 35 et 39, devraient être basées sur le produit moyen de l'impôt des personnes physiques, et non sur le principe Mouraux.

De saneringsinspanning van de regio's zal zich in de praktijk beperken tot de massa's waarvoor zij geen annuïteiten ontvangen. Op jaarbasis bedraagt deze sanering dan ook hoogstens 7,7 miljard frank (1,2 % op de overgedragen middelen), inachtgenomen de 14,3 % investeringsuitgaven en de 2 % lopende uitgaven waarvoor geen annuïteiten ontvangen worden. Het probleem stelt zich dus op het niveau van de centrale overheid. Om een netto te financieren saldo van 4 % in verhouding tot het BNP te bekomen, zal de nationale overheid, op een kleinere budgettaire massa, een sanering van 3,4 % moeten verwezenlijken bovenop de beheersing van de uitgaven volgens de inflatie.

In de hypothese zonder staatshervorming zou deze bijkomende inspanning beperkt blijven tot 2 %.

De Vice-Eerste Minister repliceert dat het regeerakkoord geen melding maakt van een precieze datum waarop het sneeuwbaaleffect doorbroken moet worden. De bijkomende besparingen, waarop de vorige spreker zinspeelt, zijn echter gebonden aan het jaar 1992 om het sneeuwbaaleffect te doorbreken. Deze termijn hoeft niet noodzakelijk de referentietermijn te zijn voor de doelstelling van het regeerakkoord (4 %-norm).

De heer Verhofstadt acht zulks tegenstrijdig met alle voorgaande verklaringen van de Regering, die de doorbraak van het sneeuwbaaleffect steeds gekoppeld hebben aan het jaar 1992 of uiterlijk 1993.

Bovendien impliceert een uitstel ter zake enkel dat de bijkomende besparingen onvermijdelijk op een latere datum zullen moeten worden verwezenlijkt.

Besluitend stelt de heer Verhofstadt vast dat de Regering niet langer ontkent dat de staatshervorming meeruitgaven veroorzaakt, waarvan de weerslag op de openbare financiën afhangt van het ogenblik waarop het sneeuwbaaleffect doorbroken wordt. De berekeningen inzake deze doorbraak berusten echter op onrealistische uitgangspunten. Elke poging om deze doorbraak te verwezenlijken in 1992 (of later) vereist bovendien 40 % bijkomende besparingen op het niveau van de centrale overheid in vergelijking tot de sanering die vereist zou zijn zonder staatshervorming. Deze vaststellingen bewijzen dat het gehele financieringssysteem ongetwijfeld een ontsparing van de openbare financiën zal teweegbrengen.

Spreker breekt dan ook opnieuw een lans voor de oprichting van een parlementaire commissie, die belast zou worden met het uitwerken, tegen 31 maart 1989, van een eenvoudiger, doorzichtiger en goedkoper financieringssysteem.

Twee correcties op het huidig financieringsontwerp lijken hem onontbeerlijk. Vooreerst zouden alle uitgaven, thans voorzien in de financieringsartikelen 10, 12, 19, 25, 35 en 39, moeten uitgaan van de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting en niet van het Moureaux-principe.

Ensuite, un nouveau mécanisme de solidarité devrait être élaboré sur la base d'une répartition pure et horizontale plutôt que sur la base du principe Moureaux.

2. M. Simons

M. Simons fait différentes observations et pose diverses questions.

1) Il se dit favorable aux principes de responsabilité financière et de solidarité, mais quelle en sera l'application?

Le pouvoir des Régions de percevoir des additionnels à l'impôt des personnes physiques diminuera la progressivité de l'impôt et portera atteinte à la justice sociale.

Le Vice-Premier Ministre répond que l'impôt additionnel est un pourcentage de ce qu'on paye comme impôt et ne porte pas atteinte à la progressivité.

2) Les Régions vont-elles mener une politique constante? L'IRES a établi quatre scénarios différents (voir tableau n° 4 annexé).

1^{er} scénario : absence de régionalisation;

2^e scénario : mêmes dépenses que dans le système des dotations;

3^e scénario : croissance lente des dépenses;

4^e scénario : croissance plus rapide des dépenses.

Dans ce 4^e scénario, entre les années 12 à 15, l'effet boule de neige se poursuit en Région wallonne. Il faut en déduire que le système de financement empêchera la Wallonie de poursuivre des politiques nouvelles.

3) Quel est l'impact de la réforme fiscale sur les ressources des Communautés et des Régions?

4) Quel serait l'effet d'une solidarité interrégionale telle qu'elle est défendue par M. Verhofstadt pour la Région wallonne?

5) Abstraction faite des chiffres, la réforme permettra aux Régions, avec toutefois certaines craintes pour la Wallonie, de vivre le mieux possible mais provoquera de graves difficultés financières à l'Etat central. Cette réforme est l'expression d'un choix politiques : celui de deux partis dominants qui ont le pouvoir et qui veulent imposer leur politique dans leur Région.

Vervolgens moet een nieuw solidariteitsmechanisme uitgewerkt worden op basis van een zuivere en horizontale verdeling eerder dan op dit Moureaux-beginsel.

2. De heer Simons

De heer Simons maakt enkele opmerkingen en stelt diverse vragen :

1) Hij is voorstander van het principe van de financiële verantwoordelijkheid en van de solidariteit, maar bij hem rijzen vragen over de toepassing ervan.

De bevoegdheid van de Gewesten om opcentiemen te heffen op de personenbelasting zal de progressiviteit van de belasting verminderen en de sociale rechtvaardigheid aantasten.

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat de opcentiemen een percentage vormen van de betaalde belasting en geen afbreuk doen aan de progressiviteit ervan.

2) Zullen de Gewesten een constant beleid voeren? De IRES heeft vier verschillende scenario's uitgewerkt (zie tabel n° 4 in bijlage).

1^e scenario : zonder de regionalisatie;

2^e scenario : de uitgaven zijn dezelfde als in het systeem van de dotaties;

3^e scenario : een trage stijging van de uitgaven;

4^e scenario : snellere groei van de uitgaven.

In dit vierde scenario, tussen het 12de en het 15de jaar duurt het sneeuwbal effect in het Waalse Gewest voort. Daaruit moet worden afgeleid dat het financieringssysteem Wallonië zal beletten een innovierend beleid te voeren.

3) Welke weerslag zal de fiscale hervorming hebben op de inkomsten van de Gemeenschappen en de Gewesten?

4) Welke weerslag zal de door de heer Verhofstadt voorgestane interregionale solidariteit voor het Waalse Gewest hebben?

5) Afgezien van de cijfers zal de hervorming de Gewesten in staat stellen — ook al bestaat daar enige bezorgdheid over voor wat Wallonië betreft — zo goed mogelijk te leven, maar zij zal voor de centrale Staat zware financiële problemen doen rijzen. Deze hervorming is de afspiegeling van een bepaalde politieke keuze, namelijk die van twee partijen die de macht in handen hebben en die hun beleid in hun Gewest willen doordrukken.

TABLEAU
Résorption de l'effet boule de neige
de l'ensemble des pouvoirs publics
(hors sécurité sociale) —
Divers scénarios — Evolution de
la dette publique en % du PNB

TABEL
Afbouw van het sneeuwbaaleffect van de
uitgaven van de globale overheidssector
(exclusief de sociale zekerheid) —
Diverse scenario's — Ontwikkeling van de
overheidsschuld in % van het BNP

	Année. — Jaar			
	1	5	12	15
Scénario 1. — Scenario 1.				
Pouvoir national. — Nationale overheid	112,5	122,2	124,3	116,9
Régions et Communautés. — Gewesten en Gemeenschappen	—	—	—	—
TOTAL. — TOTAAL	112,5	122,2	124,3	116,9
Scénario 2. — Scenario 2.				
Pouvoir national. — Nationale overheid	111,6	118,1	121,1	116,7
Régions et Communautés. — Gewesten en Gemeenschappen	0,9	4,1	3,2	0,2
TOTAL. — TOTAAL	112,5	122,2	124,3	116,9 (120,3)
Scénario 3. — Scenario 3.				
Pouvoir national. — Nationale overheid	111,6	118,1	121,1	116,7
Régions et Communautés. — Gewesten en Gemeenschappen	0,2	2,3	4,7	4,5
TOTAL. — TOTAAL	111,8	120,4	125,8	121,2
Scénario 4. — Scenario 4.				
Pouvoir national. — Nationale overheid	111,6	118,1	121,1	116,7
Régions et Communautés. — Gewesten en Gemeenschappen	0,9	4,6	6,7	9,5
TOTAL. — TOTAAL	112,5	122,7	127,8	126,2

* Voir texte pour la description des scénarios.

** Sous l'hypothèse d'une stabilité de moyenne période des taux d'intérêt, l'effet boule de neige est cassé dès lors que le ratio dette/PNB se stabilise.

3. M. Gol

M. Gol commence par constater que même après une semaine de réunions, le système de financement proposé suscite encore de nombreuses questions fondamentales (date à laquelle l'effet cumulatif de la dette publique sera éliminé, évolution de la dette des entités fédérées).

Cela prouve une fois de plus à quel point il eût été souhaitable de consulter des experts, comme l'a demandé l'opposition.

* Zie de tekst voor de beschrijving van de scenario's.

** In de veronderstelling dat de rentevoet, op middellange termijn, stabiel blijft wordt het sneeuwbaaleffect doorbroken zodra de verhouding schuld/BNP gestabiliseerd wordt.

3. De heer Gol

De heer Gol stelt in de eerste plaats vast dat het voorgestelde financieringssysteem ook na één week vergaderen nog meerdere fundamentele vragen (tijdstip van doorbreken van het sneeuwbaaleffect van de overheidsschuld, evolutie van de schuld der deelgebieden) blijft oproepen.

Dit bewijst eens te meer het nut van de door de oppositie gevraagde raadpleging van experts.

L'intervenant répète que la Communauté flamande enregistrera des surplus considérables et que sa part relative dans les moyens attribués aux entités fédérées augmentera au détriment de celles de Bruxelles et de la Wallonie. La « Belgique à deux vitesses » (économiques) devient ainsi réalité. En effet, même si la Wallonie parvient à maintenir le niveau actuel de ses dépenses, il lui manquera, contrairement à la Flandre, la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour pouvoir prendre des initiatives nouvelles et audacieuses.

Les surplus qu'enregistrera la Flandre (et qui sont d'ailleurs considérés comme superflus dans l'alternative du PVV) auront pour effet d'empêcher ou, du moins, d'entraver les efforts consentis afin de ramener le solde net à financer de la Belgique au niveau de la moyenne européenne.

L'opération d'assainissement est rendue d'autant plus difficile que la masse budgétaire sur laquelle il faut réaliser des économies est plus réduite et consistera en grande partie, pour de nombreux départements (par exemple pour les départements de la Justice et des Affaires étrangères), en des dépenses de personnel. Il sera également difficile de réduire les dépenses de sécurité sociale, bien qu'il soit toujours possible d'augmenter les cotisations.

La Région wallonne se trouvera enfin dans une situation très critique, ainsi que l'ont montré plusieurs études scientifiques (CRISP, IRES, CSC, Union des entreprises wallonnes).

L'étude du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques, *Courrier hebdomadaire*, 1988, n° 1209-1210, pp. 63-66) envisage à ce propos deux scénarios extrêmes.

Dans le scénario minimaliste, les Régions doivent s'endetter pour couvrir la partie de leurs dépenses d'investissement non compensée par des annuités (14,3 %). Dans cette hypothèse, la partie non compensée des montants de base des dépenses courantes relatives aux nouvelles compétences (14,3 % de 14,3 % = 2 %) est financée par le biais d'économies budgétaires.

Le CRISP estime que dans ce scénario minimaliste, la Région wallonne devra attendre dix-huit ans avant de retrouver en termes réels un niveau de dépenses équivalent à celui dont elle disposait avant la réforme.

Dans le scénario maximaliste, les Régions choisissent par contre de maintenir le niveau actuel de leurs dépenses. Elles doivent dès lors recourir à l'emprunt pour couvrir les dépenses courantes et les dépenses d'investissement non compensées, et même pour faire croître ces dépenses à un rythme légèrement supérieur à celui de l'inflation. Après dix ans, les moyens des Régions devront d'abord être affectés au remboursement du capital et des intérêts de ces emprunts avant d'être affectés à de nouvelles dépenses d'investissement.

Spreker herhaalt dat de Vlaamse Gemeenschap aanzienlijke boni zal verwerven en dat zij haar relatief aandeel in de aan de deelgebieden toegekende middelen zal zien toenemen ten nadele van Brussel en Wallonië. Aldus krijgt het « België met de twee (economische) snelheden » vaste vorm. Zelfs indien Wallonië zijn huidig uitgavenniveau kan handhaven, dan nog zal het (in tegenstelling tot Vlaanderen) de budgettaire ruimte ontberen om nieuwe gedurfde initiatieven te bekostigen.

Deze boni voor Vlaanderen (die in het PVV-alternatief trouwens overbodig worden geacht) zullen de inspanningen om het netto te financieren saldo op nationaal vlak terug te brengen tot het Europees gemiddelde verhinderen of althans afremmen.

De saneringsoperatie wordt des te moeilijker, omdat de budgettaire massa waarop moet worden bespaard kleiner wordt en voor vele departementen voor het overgrote deel uit personeelsuitgaven zal bestaan (bijvoorbeeld de departementen van Justitie en van Buitenlandse Zaken). Ook op de sociale zekerheidsuitgaven zal moeilijk kunnen worden besnoeid, maar daar kunnen de bijdragen nog worden verhoogd.

Het Waalse Gewest zal zich tenslotte in een zeer benarde situatie bevinden. Dit werd reeds in meerdere wetenschappelijke bijdragen (CRISP, IRES, CSC, Union des Entreprises wallonnes) aangetoond.

In de studie van het CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques; *Courrier hebdomadaire*, 1988, n° 1209 - 1210, blz. 63-66) worden daaromtrent twee extreme scenario's geschetst.

In het minimalistische scenario moeten de Gewesten schulden maken om het niet door annuïteiten gecompenseerde gedeelte van hun investeringsuitgaven (ten belope van 14,3 %) te dekken. In deze hypothese wordt het niet gecompenseerde gedeelte van de basisbedragen voor lopende uitgaven betreffende de nieuw overgedragen bevoegdheden (14,3 % van 14,3 % = 2 %) gefinancierd via budgettaire besparingen.

Het CRISP meent dat het Waalse Gewest volgens dit (minimalistische) scenario 18 jaar zal moeten wachten vooraleer het in reële termen hetzelfde uitgavenniveau als vóór de Staatshervorming kan bereiken.

In het maximalistische scenario daarentegen kiezen de Gewesten voor het handhaven van hun huidig uitgavenniveau. Dit impliceert dat er wordt geleend om zowel de niet-gecompenseerde lopende als de investeringsuitgaven te dekken, alsmede om deze uitgaven enigszins te laten stijgen boven de inflatie. Na tien jaar zullen de middelen van de Gewesten dan eerst moeten worden aangewend voor de terugbetaling van het kapitaal en de betaling van de intresten van deze leningen en pas op de tweede plaats voor nieuwe investeringsuitgaven.

Le CRISP estime que dans ce scénario maximaliste, la Région wallonne verrait son endettement croître de manière très importante. Celui-ci représenterait une fois et demie ses recettes en 1994, trois fois ses recettes en 2001 et huit fois ses recettes en 2009.

Pour la Région bruxelloise, la progression de l'endettement serait préoccupante à partir de l'an 2000. Par contre, en ce qui concerne la Région flamande (selon ce même scénario), son endettement ne dépasserait jamais le montant de ses recettes annuelles, et cette Région disposerait même, à partir de 1999, d'un boni budgétaire qu'elle pourrait affecter à l'amortissement de sa dette.

M. Gol constate ensuite que, contrairement au projet du Gouvernement, la proposition du PVV se base sur une répartition du produit de l'impôt des personnes physiques par Région, répartition à laquelle elle applique ensuite un mécanisme de solidarité (différent de celui qui est prévu à l'article 45 du projet du Gouvernement). Les bonis que le système proposé par le Gouvernement engendrera pour la Flandre et qui grèveront le solde net à financer de l'Etat disparaîtraient. M. Gol déclare que le PVV pense plus aux contribuables flamands (qui financent ces bonis à raison de 60 %) qu'à la Communauté flamande en tant qu'institution.

Autrement dit, le PVV ne veut pas octroyer de bonis à la Communauté flamande, mais attribuer à la Wallonie ce qui lui est nécessaire pour maintenir ses dépenses à leur niveau actuel. Cette solution permet de moins alourdir les finances publiques (le solde net à financer), et ce, à concurrence d'un montant égal aux bonis que la Flandre enregistrera par suite du projet du Gouvernement. M. Gol estime que ce serait un pas dans la bonne direction.

Il resterait toutefois à trouver une solution équitable au problème de la dette de la Wallonie.

M. Vandenbroucke commence par souligner que les socialistes flamands sont fédéralistes par conviction. Point n'est cependant besoin d'être fédéraliste pour constater que cette réforme est nécessaire pour que le pays reste gouvernable. En outre, le fédéralisme n'est pas reductible à une simple répartition de moyens financiers. Il est davantage un mode de répartition des compétences, d'organisation démocratique.

Si l'on considère le fédéralisme d'un point de vue statique, toute répartition des compétences entraînant une augmentation des dépenses communes, (c'est-à-dire de l'Etat central et des entités fédérées) peut être qualifiée de fédéralisme de consommation. Si on le considère d'un point de vue dynamique, on ne peut en revanche le qualifier de fédéralisme de consommation que si la réforme de l'Etat rend impossible l'assainissement des finances publiques.

L'intervenant rappelle à ce propos l'effort d'assainissement prévu dans l'accord de gouvernement du 10 mai 1988 (un solde net à financer égal à 7% du

Volgens het CRISP zal het Waalse Gewest volgens dit (maximalistische) scenario zijn schuld gevoelig zien stijgen. In 1994 zou deze schuld anderhalve maal zo groot zijn als de ontvangsten; in 2001 drie maal zo groot en in 2009 ruim acht maal zo groot.

Voor het Brusselse Gewest zou de schuldstijging vanaf het jaar 2000 onrustwekkend worden. Het Vlaamse Gewest daarentegen zou, volgens hetzelfde scenario, nooit méér schuld hebben dan zijn jaarlijkse ontvangsten en vanaf 1999 zelfs over een begrotingsoverschot beschikken dat kan worden aangewend voor de aflossing van zijn schuld.

Vervolgens stelt de heer Gol vast dat het PVV-voorstel, in tegenstelling tot het regeringsontwerp, vertrekt vanuit een verdeling van de opbrengst van de personenbelasting per Gewest en vervolgens daarop een solidariteitsmechanisme (verschillend van artikel 45 van het regeringsontwerp) toepast. De aan het regeringssysteem verbonden boni (voor Vlaanderen) die het netto te financieren saldo van de Staat zullen belasten, vallen weg. De PVV denkt aldus meer aan de Vlaamse belastingbetaler (die deze boni voor 60 % financiert) en minder aan de Vlaamse Gemeenschap als instelling.

De PVV wil dus met andere woorden aan de Vlaamse Gemeenschap geen boni toekennen, doch slechts aan Wallonië datgene geven wat het nodig heeft om zijn huidig uitgavenniveau te handhaven. Aldus worden de overheidsfinanciën (het netto te financieren saldo) minder bezwaard (een bedrag gelijk aan dat der boni voor Vlaanderen in het regeringsontwerp). Dit is volgens de heer Gol een stap in de goede richting.

Er zou dan echter nog een billijke oplossing moeten worden gevonden voor het schuldprobleem van Wallonië.

De heer Vandenbroucke beklemtoont vooreerst dat de Vlaamse socialistische federalisten zijn. Men hoeft evenwel geen federalist te zijn om vast te stellen dat deze staatshervorming onontbeerlijk was voor de bestuurbaarheid van het land. Voorts mag federalisme niet herleid worden tot een financiële herverdeling; het betreft veeleer een zaak van bevoegdheidsverdeling, van democratische organisatie.

Vanuit een statische visie op het federalisme kan men elke bevoegdheidsverdeling die leidt tot meer gezamenlijke uitgaven (van de centrale Staat en de deelgebieden), bestempelen als consumptiefederalisme. Vanuit een dynamische visie is er daarentegen slechts sprake van consumptiefederalisme, wanneer de sanering van de overheidsfinanciën door de staatshervorming onmogelijk wordt gemaakt.

Spreker herinnert in dit verband aan de saneringsinspanning conform het regeerakkoord van 10 mei 1988 (een netto-te-financieren saldo van 7 %

PNB en 1989, hors inflation, et un blocage de l'augmentation des dépenses).

On peut admettre selon lui, dans cette optique, que la combinaison des bonis (pour les Régions) et des déficits (pour les Communautés) fasse croître très légèrement les dépenses des entités fédérées à partir de 1995-1996. A ce moment, l'assainissement des finances publiques devrait déjà avoir atteint un niveau tel qu'il devrait être possible de consentir un sacrifice financier pour la fédéralisation (qui doit d'ailleurs mettre fin à la politique, aussi absurde que coûteuse, des compensations communautaires). La fédéralisation doit du reste rendre la gestion du pays plus efficace et, partant, moins coûteuse.

M. Vandenbroucke estime par ailleurs peu probable qu'il soit possible de parvenir à court terme à un compromis au sujet de l'alternative proposée par le PVV. Il existe, selon lui, également de nettes divergences de vues au sein même de la famille libérale. M. Gol n'a-t-il pas exigé en termes explicites plus d'argent pour la Wallonie? En ce qui concerne les chiffres du Gouvernement (solde de 77 milliards de francs en 1999, qualifié d'insupportable par M. Verhofstadt), M. Denys n'a-t-il pas affirmé que la Flandre recevra trop peu de moyens? Et M. Beysen n'a-t-il pas laissé entendre que les moyens transférés en matière d'enseignement seront insuffisants?

A moins de prévoir des compensations très importantes pour la Région wallonne (ce qui n'est sans doute pas l'objectif poursuivi), l'alternative du PVV ne peut mettre sur pied un fédéralisme viable pour cette Région. Prôner un fédéralisme qui n'est pas viable pour l'une des entités revient en fait à prôner le maintien de la Belgique unitaire.

M. Vandenbroucke termine son exposé en déclarant que le projet du Gouvernement est un compromis honorable auquel il souscrit entièrement.

M. Denys estime que la réforme de l'Etat ne peut faire obstacle à l'assainissement des finances publiques, que l'actuel et inéquitable transfert de revenus de la Flandre vers la Wallonie doit être supprimé et que tout cela doit se faire dans le respect de l'union économique et monétaire.

Il ne distingue aucune contradiction entre ses propres déclarations et celles de M. Verhofstadt, contrairement à ce que M. Vandenbroucke ne cesse de laisser entendre.

L'alternative du PVV repose d'ailleurs, en ce qui concerne l'attribution théorique des moyens, sur le pourcentage moyen (et non le plus élevé) de l'impôt des personnes physiques. La masse ainsi calculée est ensuite répartie selon le produit de l'impôt des personnes physiques dans chaque Région. Les dépenses totales ne seraient ainsi pas supérieures à ce qu'elles sont aujourd'hui et la Flandre recevrait plus que ce qu'elle ne recevrait en vertu du projet à l'examen (la Flandre dépense actuellement moins que la moyenne). Le boni ainsi obtenu pour la Flandre pourrait

van het BNP in 1989 en, behoudens inflatie, een blokkering van de uitgavenstijging).

In dit kader is het zijn inziens aanvaardbaar dat de uitgaven van de deelgebieden door de combinatie van boni (voor de Gewesten) en mali (voor de Gemeenschappen) vanaf 1995-1996 lichtjes boven de nulgroei uitstijgen. Op dat ogenblik moet de sanering van de overheidsfinanciën reeds zodanig gevorderd zijn dat zelfs een prijs voor de federalisering (die overigens het einde betekent van de zinloze en zeer kostelijke communautaire compensatiepolitiek) kan worden betaald. De federalisering moet trouwens het bestuur van ons land efficiënter en bijgevolg minder kostelijk maken.

Met betrekking tot het PVV-alternatief, acht de heer Vandenbroucke een vergelijk daaromtrent op korte tijd onwaarschijnlijk. Ook binnen de liberale familie ontwaart spreker duidelijke meningsverschillen. Heeft de heer Gol niet uitdrukkelijk meer geld voor Wallonië geëist? Heeft de heer Denys, met betrekking tot de cijfergegevens van de Regering — een saldo van 77 miljard frank in 1999, dat door de heer Verhofstadt als ondraaglijk werd bestempeld — niet gesteld dat Vlaanderen te weinig zal krijgen? En zijn volgens de heer Beysen de overgedragen onderwijsmiddelen niet ontoereikend?

Indien het PVV-alternatief voor het Waalse Gewest geen enorme compensaties behelst (en dat is wellicht niet de bedoeling), kan het voor dit Gewest geen leefbaar federalisme tot stand brengen. Wie een federalisme aanprijst dat voor één der deelgebieden onleefbaar is, houdt in feite een verkapt pleidooi voor het behoud van het unitaire België.

De heer Vandenbroucke besluit dat het regeringsontwerp een eerbaar compromis is dat hij ten volle onderschrijft.

Volgens de heer Denys mag de staatshervorming de sanering van de overheidsfinanciën niet verhinderen, dient de bestaande onrechtvaardige inkomensoverdracht van Vlaanderen naar Wallonië te worden weggewerkt en moet de economische en monetaire unie behouden blijven.

Zijn verklaringen zijn geenszins strijdig met de stellingname van de heer Verhofstadt zoals de heer Vandenbroucke telkens ten onrechte wil suggereren.

Wat de theoretische toewijzing van middelen betreft, berust het PVV-alternatief trouwens op het gemiddelde (niet : het hoogste) percentage van de personenbelasting. Daarna wordt de aldus berekende massa verdeeld volgens de opbrengst van de personenbelasting in ieder Gewest. Op die manier liggen de globale uitgaven niet hoger dan vandaag en krijgt Vlaanderen meer dan heden (thans besteedt Vlaanderen minder uit dan het gemiddelde). De aldus bekomen bonus voor Vlaanderen kan dan gedurende de overgangsperiode worden aangewend

alors, au cours de la période transitoire, faire l'objet d'un transfert horizontal de la Flandre vers la Wallonie.

M^{me} Neyts ajoute que l'attitude du PVV face au projet procède de son souci de poursuivre l'assainissement des finances publiques, de garantir la qualité des institutions et d'améliorer les relations entre les citoyens et les autorités.

M. Verhofstadt constate que M. Vandenbroucke a reconnu qu'il faudra payer un certain prix pour cette réforme de l'Etat. Il craint que ce prix ne soit finalement beaucoup plus élevé que prévu et qu'il ne soit pas compensé par une augmentation des cotisations de sécurité sociale (dont le contribuable flamand supporte la part la plus importante). Il reste convaincu que cette loi de financement compromettra sérieusement la poursuite de l'assainissement des finances publiques.

voor een horizontale transfer van Vlaanderen naar Wallonië.

Mevrouw Neyts voegt eraan toe dat de PVV dit ontwerp benadert vanuit de bekommernis voor de verdere sanering der overheidsfinanciën, de kwaliteit van de instellingen en de verbetering van de relaties tussen de burgers en de overheid.

De heer Verhofstadt stelt vast dat de heer Vandenbroucke erkent dat voor deze staatshervorming een prijs moet worden betaald. Persoonlijk vreest hij dat deze prijs uiteindelijk veel hoger zal liggen dan verwacht en zal worden gecompenseerd door een verhoging van de sociale zekerheidsbijdragen (waarin de Vlaamse belastingbetaler het meeste tussenkomt). Hij blijft ervan overtuigd dat door deze financieringswet de verdere sanering van de overheidsfinanciën ernstig in het gedrag komt.