

Spoor A2:

Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming.

Leuvense Economische standpunten
2007/115

K. Algoed ^{1,2,3}
D. Heremans ^{1,2}
T. Peeters ^{1,2}

KULeuven ¹
CES ²
Vlekho Business School ³
Mei 2007

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombeek@hogent.be

www.steunpuntfb.be

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
ONDERZOEKSEENHEID
CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN
2007/115

**VOORRANG GEVEN AAN MEER FINANCIËEL-FISCALE
VERANTWOORDELIJKHEID IN EEN NIEUWE
STAATSHERVORMING**

Koen Algoed¹
Dirk Heremans²
Theo Peeters³

Mei 2007

¹ Vlekho Business School, geaffilieerd onderzoeker CES, K.U.Leuven

² CES, K.U.Leuven

³ CES, K.U.Leuven

Verantwoordelijke uitgever: Professor Patrick Van Cayseele
Faculteit Economische en Toegepaste
Economische Wetenschappen

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtsverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Onze beweeglijke wereld heeft hieraan wel behoefte.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen.

Leuvense Economische Standpunten zullen alleen de visie van de auteur vertolken. Zij kunnen dus niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit:
www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm.

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij
Karla.VanderWeyden@econ.kuleuven.be

1. INLEIDING

Vijf staatshervormingen hebben de Belgische staat grondig vertimmerd. Van een unitaire staat zijn we sinds 1970 geëvolueerd naar een staat van gefedereerde entiteiten. Gemeenschappen en Gewesten kregen ruime bevoegdheden en middelen.

Sterk uiteenlopende motieven in het Noorden, het Zuiden en Centrum van het land lagen evenwel aan de grondslag van dat federalisme. Voor Vlaanderen ging het over culturele autonomie en taalhomogeniteit. In Wallonië lag de nadruk op het in handen krijgen van de economische hefboomen die de teloorgang van de zware industrie moest keren (met de oprichting van Sidmar, en de daarmee gepaard gaande verschuiving naar Vlaanderen, als symbooldossier). In Brussel stond de uitbreiding van het grondgebied van de tweetalige hoofdstedelijke regio centraal.

Het economisch federalisme, waarvoor Vlaanderen vandaag in de eerste plaats vragende partij is, is in oorsprong een Waalse eis. Die eis met vakbondsleider Renard en de Mouvement Populaire Wallon op kop, werd met des te meer vuur verdedigd omdat Wallonië ervan overtuigd was dat het niet alleen zijn industriële basis verloor maar ook nog de Belgische staat financierde. Het zijn de studies van de Leuvense economen op het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw die de beeldvorming op dat vlak grondig hebben dooreen geschud. Het is slechts in het verlengde van die studies dat de Vlamingen meer en meer interesse kregen voor het economisch federalisme. Bij de Walen is het oorspronkelijke enthousiasme snel bekoeld en werd het geweer van schouder veranderd. De extra bevoegdheden werden minder agressief opgeëist. De nadruk kwam te liggen op het behoud van de financiële mogelijkheden. Dat heeft geleid tot een zogenaamd consumptiefederalisme waarbij de federale overheid betaalt en Gemeenschappen en Gewesten uitgeven. Het heeft de Belgische staatsfinanciën mee helpen ontwrichten. We zijn ver gegaan in de verdeling van de uitgavenbevoegdheden (met uitzondering van de sociale bevoegdheden) maar de autonomie inzake financiële middelen is eerder beperkt gebleven. De Vlaamse beleidsverantwoordelijken hebben dat graag meegespeeld aangezien het betekende dat zij, zelfs met ongunstige verdeelsleutels, ook ruim in de financiële middelen kwamen te zitten. Voor de Vlaamse politici is staatshervorming de roep om meer bevoegdheden geworden, voor de Franstaligen het behoud van de financiële solidariteit. Met de federale staat als derde betaler. Er werd en wordt niet zozeer gediscussieerd over wie moet betalen maar op basis van welke verdeelsleutels het financiële manna van de federale overheid onder de Gewesten en Gemeenschappen moet worden verdeeld.

Het consumptiefederalisme waarvoor de Leuvense economen reeds dertig jaar geleden waarschuwden, is vandaag nog altijd de kern van het Belgisch staatsmodel en de oorsprong van blijvende spanningen. Toch blijft de politieke discussie vooral gaan over de overheveling van bevoegdheden en het behoud van de financiële solidariteit. Over de financieel-fiscale autonomie, om bestaande of nieuw over te hevelen bevoegdheden te financieren, wordt amper gepraat. Nochtans is een herziening van de financiële middelenvoorziening noodzakelijk om de financiële responsabilisering in ons land te bewerkstelligen.

Het gebrek aan aandacht voor de financiële en fiscale aspecten is mede het gevolg van het traditionele gedachtengoed van het 'fiscal federalism'. In deze bijdrage bespreken we daarom eerst de inzichten van het normatieve economisch federalisme (afdeling twee). Het normatieve economisch federalisme leidt tot een asymmetrisch fiscaal federalisme waarbij de uitgavenbevoegdheden in sterkere mate worden gedecentraliseerd dan de middelenvoorziening. Afdeling drie analyseert cijfermatig het Belgisch federaal model dat de Gemeenschappen en Gewesten hoofdzakelijk via dotaties financiert. Dat financieringssysteem ligt tevens aan de basis van een inkomstenparadox.

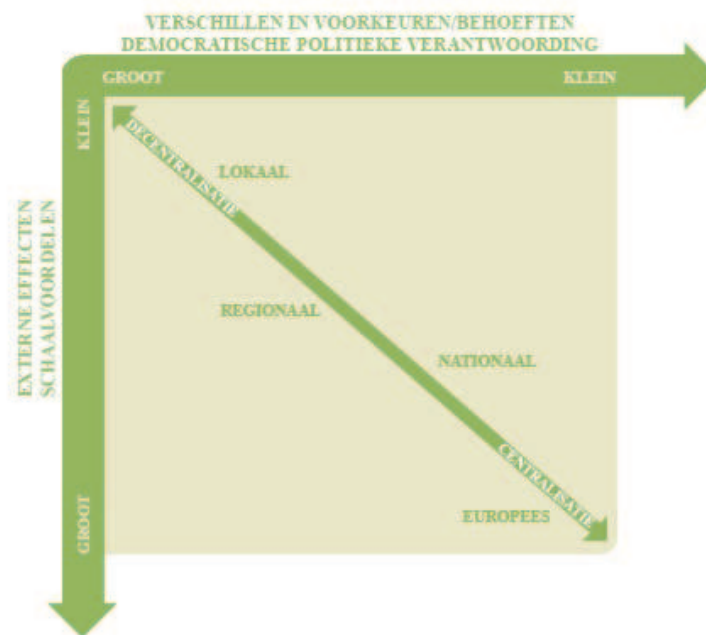
Recente evoluties in het economisch denken in het kader van de nieuwe politieke economie van het fiscaal federalisme plaatsen grote vraagtekens bij het asymmetrisch fiscaal federalisme. Overheidsoptreden is immers verre van perfect waarbij een te zachte budgetbeperking leidt tot onverantwoord uitgavengedrag. Om die redenen moeten ook de deelstaten meer financiële verantwoordelijkheid dragen zoals wordt betoogd in afdeling vier. Deze argumentatie is voorwerp van discussie en maakt momenteel ook opgang in andere federale staten. Afdeling vijf schetst tegen deze achtergrond de uitdagingen voor een volgende staatshervorming, met nadruk op het financieel responsabiliseren van de deelstaten en de invoering van een nieuw horizontaal solidariteitssysteem dat vrij is van perverse incentiefmechanismen.

2. HET NORMATIEVE ECONOMISCH FEDERALISME

2.1. De toewijzing van uitgavenbevoegdheden

De theorie van het normatieve economisch federalisme die dateert van de jaren zestig van de vorige eeuw (Musgrave, Olson, Oates), heeft duidelijk gemaakt op basis van welke efficiëntiecriteria een uitgavenbevoegdheid beter centraal dan wel decentraal wordt toegewezen⁴. Zoals weergegeven in Figuur 1 verwijzen verschillen in preferenties en behoeften naar decentralisatie, terwijl schaalvoordelen beter kunnen worden verwezenlijkt binnen grotere centrale bestuursseenheden. Dat laatste geldt ook voor externe effecten wanneer de coördinatie tussen decentrale bestuursseenheden moeilijk te realiseren blijkt (zie Van Rompuy, Abraham, Heremans, 1991).

Figuur 1: Bevoegdheidsverdeling in geval van een (al of niet) benevolente overheid



⁴ Oates' theorema leidt formeel af dat een gedecentraliseerde uitvoering van publieke goederen tot een winst in efficiëntie leidt in vergelijking met een gecentraliseerde uitvoering wanneer er geen externaliteiten of schaalvoordelen zijn en wanneer de centrale overheid gehouden is aan een uniform homogene productie. Wanneer de centrale overheid niet kan of wil discrimineren tussen de deelstaten en zich afstemt op een gemiddelde voorkeur voor het publiek goed of overheidstaak in kwestie, is de maatschappelijke welvaart omwille van die zogenaamde uniformiteitskosten niet optimaal. Een gedecentraliseerd aanbod van publieke goederen en overheidstaken verhoogt de welvaart vermits het toelaat beter in te spelen op de verschillen in voorkeuren tussen de deelgroepen van de bevolking. Ook wanneer de centrale overheid kan discrimineren tussen de deelstaten, is er geen reden het gediversifieerd aanbod centraal te organiseren. De informatiekosten, nodig om de regionale voorkeuren naar boven te halen, zijn voor de centrale overheid groter dan die voor de regionale overheid vermits die laatste zeker geen comparatief nadeel heeft inzake kennis van de regionale voorkeuren.

De voordelen van het decentraliseren van de uitgavenbevoegdheden liggen bijgevolg vooral in 'preference matching'. Bij verschillen in voorkeur tussen deelstaten met betrekking tot een bepaald publiek goed/dienst is, in afwezigheid van schaalvoordelen of externaliteiten, een gecentraliseerd aanbod minder efficiënt dan een decentrale uitvoering.

Wanneer voorkeursverschillen botsen met schaalvoordelen (of externaliteiten), dient er een afruil te worden gemaakt tussen de voordelen van een gecentraliseerde uitvoering en de nadelen van een niet-discriminerende gecentraliseerde uitvoering. Het verlies aan maatschappelijke welvaart door af te wijken van regionale voorkeuren moet afgewogen worden tegen de winst aan maatschappelijke welvaart als gevolg van de lagere kosten.

De voordelen van decentralisatie zijn paradoxaal genoeg weer op de voorgrond getreden ten gevolge van de Europese integratie en de globalisering. Schaalgrootte is vooral van belang voor een efficiënte werking van de goederen- en dienstenmarkt, wat in het verleden de centralisatie van tal van bevoegdheden op nationaal vlak verklaarde. Maar in de huidige marktomgeving gekenmerkt door Europese integratie en zelfs markten op wereldschaal ten gevolge van de globalisering, wegen die argumenten ten voordele van de natiestaat niet langer door. Het verklaart waarom een herschikking van de beleidsruimte aan de orde is in vele landen. De bevoegdheden noodzakelijk voor de werking van de EMU, dienen te worden toegewezen aan het EU-supranationaal niveau. Andere bevoegdheden dienen gedecentraliseerd naar regionale bestuursniveaus zodat die op een meer efficiënte manier kunnen worden uitgeoefend. Economische integratie en politieke decentralisatie gaan hand in hand, met als onvermijdelijk gevolg dat de bevoegdheden van de natiestaten verdampen (zie Alesina, 2003).

Op dit ogenblik wordt dit decentralisatiestreven verder ondersteund door nieuwe inzichten uit de politieke economie. Tegenover de traditionele benevolente overheidsopvatting wijst de politieke economie op tal van 'political agency' problemen in het overheidsbeleid (zie Besley, 2006). Decentralisatie biedt meer mogelijkheden tot politieke verantwoording alsook meer incentieven voor een efficiëntere overheidswerking. Dat wordt reeds aangestipt in Figuur 1 maar wordt verder uitgewerkt in afdeling vier, als kritiek op het traditionele normatieve economisch federalisme.

2.2. Toewijzing van financiële middelen

De implicaties van de hierboven besproken toewijzingscriteria voor de financiële middelenvoorziening zijn dat de bestuursentiteiten zo moeten worden uitgetekend dat de inwoners niet alleen consument van publieke goederen/diensten en democratische kiezer zijn maar ook belastingbetaler. Dat is het equivalentiebeginsel van Olson waarbij de gebruikers volgens het profijtbeginsel betalen voor de genoten dienstverlening.

Waar mogelijk kunnen de deelstaten de gebruiker het best laten betalen via zogenaamde retributies voor de genoten dienstverlening. Dat komt de efficiëntie ten goede en laat ook toe rekening te houden met heterogene voorkeuren. Een goed voorbeeld hiervan is het zogenaamd rekeningrijden.

In de praktijk echter zal men veelal een beroep moeten doen op belastingen. Maar belastingbevoegdheden laten samenvallen met uitgavenbevoegdheden ligt niet zo eenvoudig. Hier moeten immers heel wat complexe efficiëntie-afwegingen omwille van externe effecten en schaalvoordelen worden gemaakt. Bovendien is de financiële middelenvoorziening niet alleen een aangelegenheid van allocatieve efficiëntie maar komt ook vaak de klemtoon te liggen op de herverdelingsaspecten en solidariteit.

Volgens het normatieve fiscaal federalisme heeft deze afweging tot gevolg dat de federale overheid een comparatief voordeel heeft met betrekking tot het heffen van belastingen, vooral wanneer het mobiele productiefactoren betreft. Voor het comparatief voordeel van fiscale centralisatie zijn niet zo zeer de lagere administratiekosten⁵ als gevolg van schaalvoordelen verantwoordelijk maar wel de grotere progressiviteit van de belastingstructuur en de kleinere distorties ten gevolge van verticale en horizontale belastingconcurrentie.

Verticale distorties kunnen ontstaan wanneer deelstaatbelastingen oversijpelingseffecten hebben op de inkomsten van de federale overheid. Een verhoging van een deelstaatbelasting kan immers tot een kleinere belastbare basis leiden, ook voor de federale overheid. Dat is de zogenaamde 'over-exploitation of shared tax bases'. Door de eigen belastingen te verhogen, reduceert de deelstaat dus de belastingopbrengsten van de federale overheid. Hoe gevoeliger de belastbare basis voor belastingverhogingen is, hoe groter het

⁵ Gedecentraliseerde belastingen zorgen voor bijkomende administratieve (onder de vorm van verlies aan schaalvoordelen om belastingen te innen) en handhavingskosten. Maar die problemen kunnen worden verholpen door mechanismen zoals belastingharmonisatie, samengestelde belastingen of één overheid die verantwoordelijk is voor de inning van alle belastingen.

effect. Indien met die externaliteit geen rekening wordt gehouden, worden de deelstaatbelastingen te hoog gezet.

*Horizontale distorties*⁶ kunnen ontstaan wanneer deelstaten verwickeld raken in een neerwaartse belastingspiraal. Wanneer kapitaal en arbeid mobiel zijn, zullen belastingen geheven in de deelstaten, de allocatie van de productiefactoren bepalen tussen de deelstaten. Door belastingverlagingen kunnen deelstaten kapitaal/arbeid trachten aan te trekken. Maar een dergelijke ‘beggar-thy-neighbour’ (pest je buur) belastingcompetitie kan zijn doel voorbij schieten in de zin dat belastinginkomsten verloren gaan wegens te lage (en weinig progressieve) belastingvoeten zonder op het eind van de dag een competitief belastingvoordeel over te houden. Er dreigt dan vanuit welvaartsstandpunt een te laag niveau van publieke goederen- en dienstenvoorziening te ontstaan.

Ten slotte is *herverdeling* (solidariteit) aan de orde wanneer er belangrijke verschillen zijn in fiscale capaciteit tussen de deelgebieden. Bij grote mobiliteit van de productiefactoren, met name van kapitaal en arbeid, is de federale overheid beter geplaatst dan de deelstaten om de herverdeling van inkomens uit arbeid en vermogen op zich te nemen.

Samengevat kan worden gesteld dat het voor het normatieve fiscale federalisme een uitgemaakte zaak is dat decentralisatieargumenten sterker doorwegen voor de uitgavenbevoegdheden dan voor belastingbevoegdheden. Fiscale decentralisatie moet worden afgeremd. Die beperking slaat niet alleen op welke belastbare basissen de deelstaten belastingen kunnen heffen (in casu weinig mobiele, stabiele en in gelijke mate over de deelstaten gespreide belastbare basissen). Ook de wijze waarop die belastingbevoegdheid wordt uitgeoefend, met andere woorden, welke autonomie de deelgebieden daarbij hebben, kan verder worden begrensd (via bijvoorbeeld samengevoegde of gedeelde belastingen⁷).

⁶ Er zijn nog andere horizontale distorties mogelijk zoals het exporteren door de deelstaten van een deel van hun belastingen naar niet-residenten. Voorbeelden hiervan zijn een belasting op toeristen of op toevallige passanten in geval van een forfaitair wegeven.

⁷ In geval van een samengevoegde belasting zijn de deelstaten bevoegd om een opcentiem te heffen op een belasting geheven door de federale overheid. De federale overheid is verantwoordelijk voor het bepalen van de belastbare basis. Een gedeelde belasting is een belasting die zowel qua grondslag, tarieven als vrijstellingen uniform over het grondgebied wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de deelstaten wordt toegewezen volgens een vooraf, meestal grondwettelijk vastgelegd, percentage.

2.3. Financieringskloof

De financiële middelenvoorziening van de deelstaten vertoont een zogenaamde “financieringskloof”. Hun belastingopbrengsten volstaan immers niet om hun financieringsbehoeften te dekken. Decentrale fiscale inkomsten dienen dan ook te worden aangevuld met ‘dotaties’ die getransfereerd worden uit de meer omvangrijke federale belastinginkomsten, met inkomsten uit retributies, en, desgevallend, ook met schuldfinanciering.

Dotaties zijn uitkeringen van de federale overheid aan de deelstaten. Ze kunnen vele vormen aannemen zoals al of niet voorwaardelijk (‘geoormerkt’), al of niet matching⁸ in geval van voorwaardelijke dotaties. Geografische oversijpelings-effecten, verschillen in fiscale capaciteit of paternalistische motieven verantwoorden dotaties (zie Moesen, 1993).

De zogenaamde financieringskloof die door dotaties dient te worden opgevuld, is het gevolg van herverdelingsbekommernissen, maar ook van bepaalde efficiëntiebekommernissen voor belastingdistorties ten gevolge van schaalvoordelen en externe effecten. Die normatieve afweging wordt echter bekritiseerd in de nieuwe politieke economie benadering van het fiscaal federalisme. Efficiëntiecriteria dienen ruimer te worden gesteld en moeten ook een efficiënte werking omvatten van het overheidsapparaat, wat niet a priori gegeven is. Decentralisatie van de fiscaliteit is dan een instrument voor een efficiënter beleidsvoering en responsabilisering van de decentrale overheden. Op die argumenten gaat afdeling vier dieper in.

Op grond van de nieuwe inzichten staat in een aantal federale landen zoals Canada de vraag naar meer belastingruimte voor de provincies op de politieke agenda. Zoals uit de cijfers in Tabel 1 volgt, is de financieringskloof in Canada nochtans heel wat kleiner dan in België.

Voor de deelstaten in België bedraagt met een aandeel van 23,2% in de globale overheidsuitgaven en slechts 9% in de globale overheidsinkomsten de financieringskloof ongeveer 61% in 2005. De financieringskloof bedraagt daarentegen slechts 15% in Canada en 30% in Oostenrijk. Overigens kennen zelfs in België de lokale overheden maar een financieringskloof van 40%. Ogenschoon vallen de opeenvolgende financieringswetten in ons land qua decentralisatie van belastingen veel restrictiever uit voor de Gemeenschappen en Gewesten dan wat het traditionele normatieve federalisme dicteert.

⁸ In geval van een matching dotatie legt voor elke euro die de deelstaat uitgeeft, de federale overheid x% bij.

Tabel 1: Indicatoren van fiscale decentralisatie

	Aandeel in uitgaven gezamenlijke overheid				Aandeel in inkomsten gezamenlijke overheid			
	Deelstaten		Lokale overheden		Deelstaten		Lokale overheden	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Oostenrijk	14,4	17,2	17,5	14,6	12,0	10,6	18,2	15,0
België	20,5	23,2	12,3	13,8	5,4	9,0	8,1	7,3
Canada	45,1	50,4	10,2	10,5	42,5	42,8	11,9	9,8
Duitsland	18,7	21,6	14,2	14,9	24,0	23,6	12,8	11,9
Verenigde Staten van Amerika (1)			42,8	45,4			37,6	38,5

Bron: Oeso, 2007; (1): geen onderverdeling gemaakt tussen staten en lokale overheden

3. HET BELGISCH FISCAAL FEDERALISME

Het financieringslandschap van de Belgische federale staatsordening wijst op een substantieel onevenwicht tussen de uitgavenbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten en hun eigen financiële verantwoordelijkheid. Ook is er geen direct verband tussen de federale belastingopbrengsten en de financiële middelen toegewezen aan de Gemeenschappen en Gewesten. Dat is geen goede basis voor een gezond en verantwoordelijk financieel overheidsbestuur⁹.

⁹ Bovendien hebben de Gemeenschappen en Gewesten hun uitgaven de laatste jaren sneller kunnen laten groeien dan de Federale overheid (een gemiddelde jaarlijks reële groeivoet van respectievelijk 3,7% versus 2,8% in de periode 2002-2006). Toch hebben de Gemeenschappen en Gewesten gezamenlijk tijdens de afgelopen jaren begrotingsoverschotten gekend die de tekorten van de federale overheid mee hebben gecompenseerd. Er schort dus niet alleen iets aan de manier waarop de Gemeenschappen en Gewesten middelen krijgen maar wellicht ook aan de omvang van de aan de Gemeenschappen en Gewesten ter beschikking gestelde middelen. De opeenvolgende staatsvormingen hebben de federale overheid financieel uitgekleeft en met de schulden laten zitten.

3.1. Financiering van de Gewesten

a. Eigen gewestelijke belastingen

Elk Gewest is volledig bevoegd om twaalf soorten belastingen¹⁰ te heffen op zijn grondgebied, die te wijzigen of zelfs af te schaffen. Er zijn wel een aantal grenzen gesteld aan de autonomie van de Gewesten inzake de gewestelijke en aanverwante belastingen.

b. Toegewezen middelen uit personenbelasting ('verkapte dotaties')

De Gewesten hebben recht op een bepaald bedrag van de federaal geïnde personenbelasting. Op het eerste zicht zouden we hier kunnen spreken van een gedeelde personenbelasting. In de praktijk komen we toch dichterbij een loutere dotatie toegewezen uit de federale middelen aan de Gewesten. Want het aandeel van de Gewesten is niet formeel vastgelegd. Men is vertrokken van een bepaald basisbedrag dat vervolgens gekoppeld is aan de evolutie van de prijsindex en de reële groei van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI)¹¹. De facto kent de ontwikkeling van deze gewestmiddelen een eigen dynamiek die afwijkt van de evolutie van de federale opbrengsten. De verticale verdeelsleutel tussen het federale en het gewestelijke niveau ligt niet vast. Een vaste verdeelsleutel is ook voor de Oeso bijvoorbeeld een noodzakelijke voorwaarde om van gedeelde belastingen te kunnen spreken¹².

Wel wordt het totale bedrag tussen de Gewesten verdeeld volgens de opbrengsten van de personenbelasting in de onderscheiden Gewesten (de relatieve belastingopbrengsten

¹⁰ Die belastingen zijn onder meer de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, successie- en een aantal registratierechten, de onroerende voorheffing, het kijk- en luistergeld, de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet.

¹¹ Vanaf 2006 wordt het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) als parameter vervangen door het Bruto Binnenlands Product (BBP) in de berekening van de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegewezen middelen en dotaties ten laste van de federale begroting. De Bijzondere Financieringswet spreekt evenwel nog altijd van een koppeling aan het BNI.

¹² Sommige landen of de diverse overheden binnen een land hanteren andere definities van dotaties en gedeelde belastingen waardoor de data met betrekking tot fiscale autonomie niet coherent zijn. Daarom stelt de Oeso volgende set van vier (cumulatieve) criteria voor om dotaties duidelijk te kunnen onderscheiden van gedeelde belastingen: 1) bestedingsvrijheid voor subcentrale overheden van toegewezen middelen; indien geoormerkt, kan er geen sprake zijn van gedeelde belastingen; 2) zijn de inkomsten voor de subnationale overheid een bepaalde proportie van de totale opbrengsten van de gedeelde belastingen? In afwezigheid van zo een verticale verdeelsleutel of wanneer het inkomensrisico voor de subnationale overheden wordt afgedekt, moeten we spreken van een dotatie; 3) ligt de verticale verdeelsleutel vast want niet te veranderen in loop van het budgettaire jaar; indien de verticale verdeelsleutel wel kan worden gewijzigd in loop van budgettaire jaar, kan er geen sprake zijn van gedeelde belastingen maar wel van dotatie; 4) is de horizontale verdeelsleutel afhankelijk van de plaats van voortbrenging of afhankelijk van het aantal inwoners, werknemers of van de belastingcapaciteit van de subcentrale overheid, dan is er sprake van gedeelde belastingen; indien de horizontale verdeelsleutel andere indicatoren bevat dan belastingopbrengst, bevolking, aantal werknemers of belastingcapaciteit, moeten we van een dotatie spreken.

bepalen de horizontale verdeelsleutel). Grotere belastingopbrengsten in de eigen regio hebben dus een positief effect op het aandeel in het te verdelen bedrag.

De Gewesten profiteren enerzijds niet van de progressiviteit in de opbrengsten van de personenbelasting. Anderzijds ondervinden ze, in tegenstelling tot de steden en gemeenten, ook geen nadelige invloed op hun inkomsten van verlagingen in de federale aanslagvoeten. Kortom, van fiscale autonomie en financieel middelenrisico is voor de Gewesten nauwelijks sprake.

c. Op- en afcentiemen en belastingaftrekken in de personenbelasting

De Gewesten kunnen binnen een bepaalde marge in de personenbelasting algemene forfaitaire dan wel procentuele op- en afcentiemen toepassen of algemene belastingaftrekken invoeren. Die marge is beperkt tot 6,75% van de federaal geïnde personenbelasting. Bovendien mag de progressiviteitsschaal alleszins niet worden verminderd en mag geen "deloyale fiscale concurrentie" optreden. Vlaanderen maakt sinds kort van die bevoegdheid op een bescheiden wijze gebruik met de zogenaamde Vlaamse jobkorting.

Het blijft alleszins een brug te ver om hier van een samengevoegde belasting te spreken. Het totale bedrag uit de personenbelasting waarop de Gewesten recht hebben, wordt ook na gebruik van die beperkte fiscale autonomie nauwelijks bepaald door eigen belastingvoeten.

d. Specifieke dotaties

Naast de toegewezen middelen uit de personenbelasting, die in feite verkapte dotaties zijn, ontvangen de Gewesten ten slotte nog diverse zuivere dotaties in gevolge de overheveling van nieuwe bevoegdheden¹³, voor programma's voor tewerkstelling van werklozen¹⁴ en, desgevallend, een solidariteitsbijdrage. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgt ook begrotingskredieten als compensatie voor de dode hand¹⁵ en voor investeringen.

¹³ Meer bepaald gaat het hier over landbouw sinds 1993 en sinds 2002 landbouw en visserij, wetenschappelijk onderzoek inzake landbouw, buitenlandse handel en de provincie- en gemeentewet.

¹⁴ Sinds 1989 genieten de Gewesten genieten van een financiële tegemoetkoming van de federale staat voor de financiering van het wedertewerkstellingsbeleid. Van 1989 tot 1999 bleef het "trekkingsrecht" vastgelegd op 312,281 miljoen euro. Na een aantal verhogingen in de periode 2000-2003 bedroeg het bedrag in 2003 485,806 miljoen euro. Na 2003 is het bedrag niet meer gewijzigd. Het wordt ook niet aangepast aan de inflatie. De horizontale verdeelsleutel (die niet is opgenomen in BFW) bleef ongewijzigd: Vlaanderen 53,04 %, Wallonië 38,14 % en Brussel 8,02 %.

¹⁵ Internationale instellingen in Brussel zijn vrijgesteld van onroerende voorheffing en de gemeenten lopen aldus de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing mis.

e. Solidariteitsbijdrage

Indien in een Gewest de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan het Rijksgemiddelde, krijgt dat Gewest als *solidariteitsbijdrage* een dotatie ter grootte van een basisbedrag per inwoner¹⁶ maal het aantal inwoners maal de afwijking in procentpunten (van de gemiddelde opbrengst in het Gewest ten opzichte van het Rijksgemiddelde)¹⁷.

Concreet ontvangen Brussel en Wallonië een steeds groter wordende solidariteitsdotatie, respectievelijk 164 en 879 miljoen euro in 2006¹⁸.

Tabel 2 geeft een globaal overzicht van de financiële middelen per capita waarover de Gewesten beschikken op basis van de cijfers voor 2006. We vergelijken die ook met de gegevens voor het Rijk. Opmerkelijk is dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest samenhangend met de hoofdstedelijke functie enerzijds relatief veel uit de eigen gewestelijk belastingen haalt: 1118,5 € per capita ten opzichte van respectievelijk 648,12 € en 549,34 € in Vlaanderen en Wallonië. Anderzijds neemt de vlucht van de belastbare basis in de personenbelasting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de periferie dramatische vormen aan. Van veruit het rijkste Gewest in termen van de personenbelasting is Brussel terug gevallen tot de armste regio.

¹⁶ Dat bedraagt 11,6 euro, in prijzen van 1988, te indexeren vanaf het begrotingsjaar 1989.

¹⁷ Sinds 1989 worden de uit de personenbelasting toegewezen middelen niet langer volgens vaste en soms willekeurige verdeelsleutels verdeeld maar op basis van de bijdrage van elke entiteit tot de personenbelasting (PB). Dat komt neer op de toepassing van het principe van de "billijke terugvloeiing", dat een direct verband tussen de middelen van de collectiviteiten en de op hun grondgebied geïnde belasting verzekert. In het kielzog van (of als smeerolie voor) die wijziging van de horizontale verdeelsleutel werd ook een mechanisme ingevoerd waarbij Gewesten aanspraak kunnen maken op een solidariteitsbijdrage.

¹⁸ Opmerkelijk hierbij is dat over de periode 2000-2006 (respectievelijk aanslagjaren 1999-2005) de divergentie in het Vlaamse Gewest ten opzichte van de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per capita is opgelopen van +7,208% tot +9,942% terwijl de afwijking ten opzichte van het nationaal gemiddelde in het Waalse Gewest opliep van -11,899% tot -14,918%. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evolueerde de negatieve divergentie van -3,218% naar -9,355%. In 1978 bijvoorbeeld ten tijde van de Egmontonderhandelingen haalde het BHG met 10,61% van de Rijksbevolking nog 16,2% van de nationale personenbelasting binnen. Vandaag bereikt het BHG met nog 9,64% van het bevolkingsaantal nog slechts 8,74% van de totale personenbelasting.

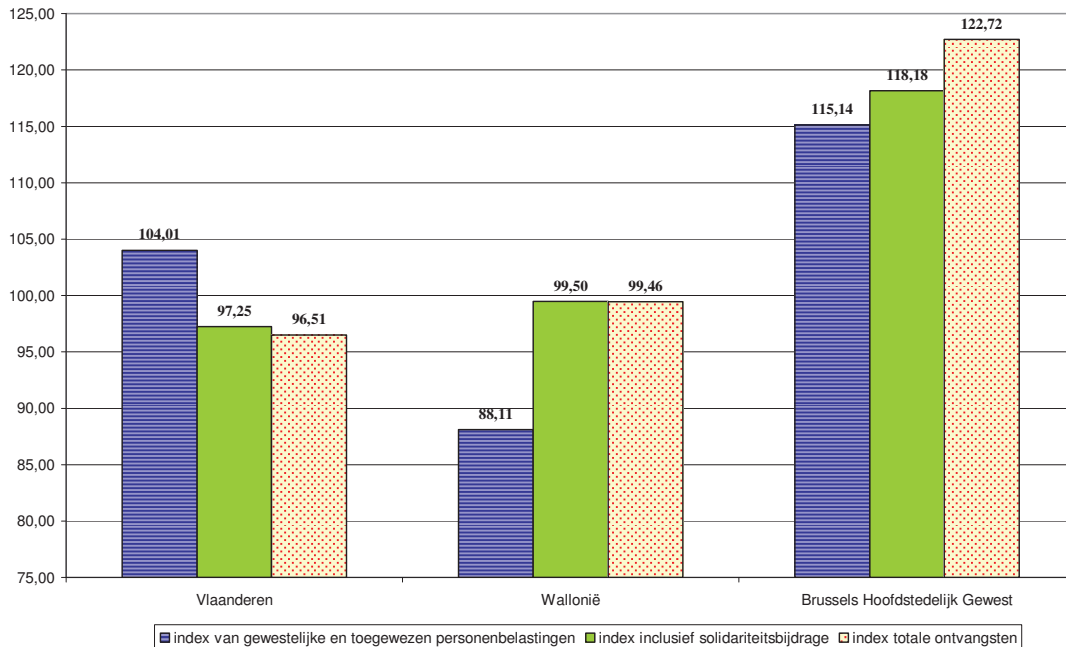
Tabel 2: De financiële middelen voor de Gewesten in € per capita (2006)

	Vlaanderen	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Rijksgemiddelde
Eigen gewestelijke belastingen	648,12	549,34	1118,05	662,08
Dotaties uit federale belastingen	898,36	1044,33	848,38	940,27
Waarvan				
-toegewezen personenbelastingen	855,07	724,07	545,90	783,09
-begrotingskredieten	43,29	55,76	139,76	56,65
-solidariteitsbijdrage	0,00	264,51	162,72	100,54
Totaal ontvangsten	1546,48	1593,67	1966,43	1602,35

Bron: Algemene toelichting Begroting 2006 en 2007, eigen berekeningen

Deze verdeling houdt een paradox in zoals geïllustreerd in Figuur 2. Met het Rijksgemiddelde als index 100 scoort Vlaanderen 4% hoger voor de som van de eigen gewestelijke en de toegewezen personenbelastingen per capita. Wanneer ook de solidariteitsbijdragen en begrotingskredieten worden verrekend, valt Vlaanderen terug tot 3,49 % onder het Rijksgemiddelde. Wallonië van zijn kant weet zijn positie te verbeteren van 88,11 % van het Rijksgemiddelde naar 99,46% en komt daarmee boven Vlaanderen uit. De grote ‘winnaar’ is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat zijn voorsprong van 115,14 % van het Rijksgemiddelde nog ziet toenemen tot 122,72 %.

Figuur 2: De paradox van de verdeling van de regionale middelen in € per capita (2006)



Bron: Algemene toelichting Begroting 2006 en 2007, eigen berekeningen

3.2. Financiering van de Gemeenschappen

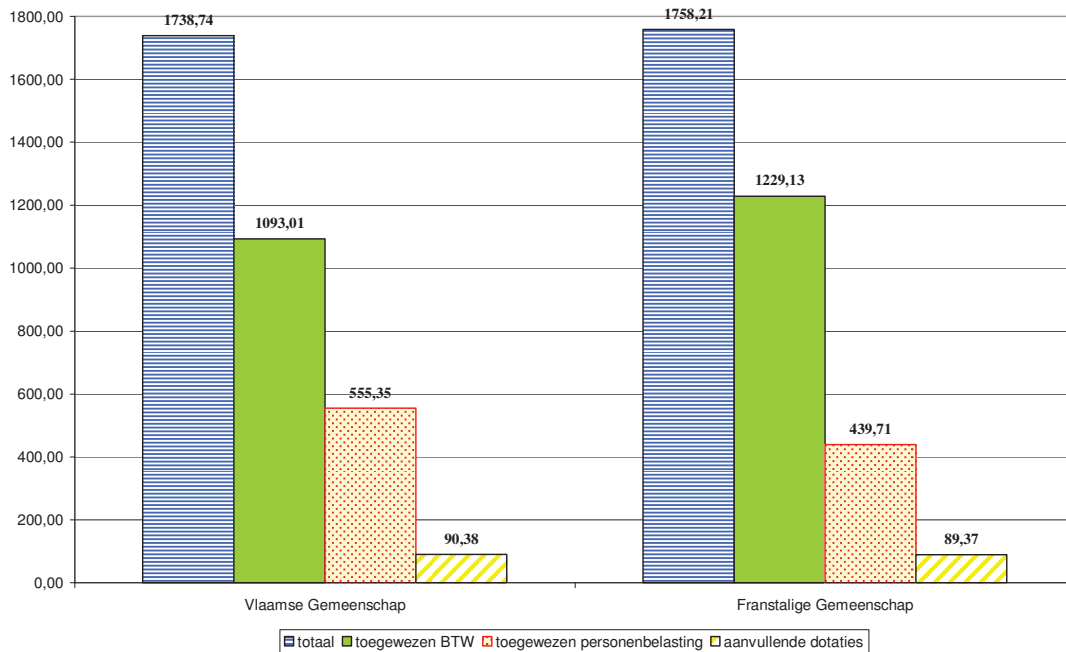
De financiering van de Gemeenschappen bestaat quasi uitsluitend uit dotaties en steekt bijzonder complex in elkaar, met diverse verticale en horizontale verdeelsleutels. Gevolg is een duidelijk gebrek aan transparantie. Van enige eigen fiscale verantwoordelijkheid en autonomie is geen sprake. Hierbij kan worden opgemerkt dat het Lambermont-akkoord van 2001 het kijk- en luistergeld als gemeenschapsbelasting heeft afgeschaft, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap die integraal bevoegd werd voor het kijk- en luistergeld¹⁹. De Vlaamse en Franstalige Gemeenschap kregen in ruil voor de afschaffing een nieuwe dotatie als compensatie.

Zoals bij de Gewesten kunnen we nagaan wat de diverse financieringsbronnen voor de gemeenschappen per capita betekenen. De Franstalige Gemeenschap haalt relatief meer uit de toegewezen BTW-middelen, Vlaanderen meer uit de toegewezen personenbelasting.

¹⁹ Wel kent Vlaanderen een zorgpremie die in het leven werd geroepen door de Vlaamse overheid als een solidariteitsbijdrage voor de (gedeeltelijke) terugbetaling van niet-medische kosten voor zwaar zorgbehoevenden.

Dat heeft natuurlijk alles te maken met de gehanteerde horizontale verdeelsleutels. Maar zoals uit Figuur 3 blijkt is de Franstalige Gemeenschap zeker niet ondergefinancierd in vergelijking met de Vlaamse Gemeenschap, integendeel.

Figuur 3: De gemeenschapsmiddelen in € per capita (jaar 2006)



3.3. Financiering van het Noorden en het Zuiden

Hierboven hebben we de complexe financiering van de Gewesten en Gemeenschappen afzonderlijk besproken. We kunnen ook, zoals de Hoge Raad van Financiën, berekenen wat de middelen zijn voor respectievelijk het Noorden en het Zuiden van het land alsook het aandeel van de diverse financieringsbronnen²⁰. Figuur 4 geeft de bedragen per capita. Het Noorden en het Zuiden beschikken respectievelijk over 3.299 euro en 3.425 euro per inwoner.

²⁰ Hiertoe aggregeren we de middelen voor het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap. Vervolgens wijzen we de middelen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor respectievelijk 20% en 80% aan Vlaanderen en Wallonië toe.

Figuur 4: Financiële middelen ter beschikking gesteld aan Noorden en Zuiden van het land, per capita, in euro, 2006



Bron: Algemene toelichting Begroting 2006 en 2007, eigen berekeningen

Ondanks de hogere middelen uit toegewezen en eigen belastingen beschikt de overheid in het Noorden van het land over minder middelen per capita dan in het Zuiden. Zonder op die verschillen dieper te willen ingaan, verdient vooral het grote aandeel van de dotatiefinanciering met respectievelijk 80% en 81% verdere aandacht. Met de decentralisatie van uitgavenbevoegdheden maar de centralisatie van inkomstenverantwoordelijkheid spreken we daarom van consumptiefederalisme: de federale overheid betaalt en de regio's geven uit.

Dat die toestand nauwelijks te verantwoorden is door de zogenaamde 'eigenheid' van het Belgische federale model bewijzen de steden en gemeenten. Zij beschikken over en maken gebruik van een significant grotere belastingautonomie (zie E. Bastiaens, D. Heremans e.a. 2000). In Vlaanderen bijvoorbeeld bestaan de middelen van steden en gemeenten gemiddeld slechts voor 41,3% uit dotaties. Eigen belastingen (inclusief gemeentelijke

opcentiemen) nemen het leeuwenaandeel van de inkomsten voor zich (47,3%)²¹. Meteen is ook de richting aangeduid waarin de herziening van de financieringsmechanismen van het Belgische federale staatsbestel zou moeten evolueren met het oog op een grotere responsabilisering en dus een beter en meer efficiënt bestuur.

In het licht van de financiële middelenverdeling per capita voor de Gemeenschappen en Gewesten is ten slotte de vaststelling op zijn minst merkwaardig te noemen dat vooral Vlaanderen, dat over de laagste middelen per capita beschikt, in het verleden voor begrotingsoverschotten heeft gezorgd en aldus relatief meer heeft bijgedragen tot het halen van het jaarlijkse globale begrotingsevenwicht van de gezamenlijke overheid. Van 1996 tot 2005 bedroeg het begrotingsoverschot in Vlaanderen gemiddeld 590,41 miljoen euro per jaar. Voor de Franstalige Gemeenschap noteren we in dezelfde periode een tekort van 115,03 miljoen euro gemiddeld per jaar en voor het Waalse Gewest een gemiddeld tekort van 82,58 miljoen euro (waarbij het Waalse Gewest van een substantieel tekort in het begin van de beschouwde periode evolueert naar een overschot in de recentere jaren).

Ook nu gaan er weer stemmen²² op om de komende jaren verder grotere begrotingsoverschotten te realiseren op het niveau van entiteit II (Gewesten, Gemeenschappen en lagere overheden) via het normeren van hun uitgavengroei. De argumentatie is dat entiteit II over relatief meer beleidsruimte zou beschikken dan entiteit I in de toekomst (het resultaat van het bijzonder complexe en scheefgetrokken financieringssysteem). Maar de facto zal die uitgavennormering opnieuw leiden tot verhoudingsgewijze hogere begrotingsoverschotten voor Vlaanderen in vergelijking met de andere Gewesten en de Franstalige Gemeenschap. Nochtans beschikt Vlaanderen over minder middelen per hoofd²³ terwijl de andere Gewesten en Gemeenschappen ruimer worden bedeed maar minder inspanningen moeten leveren.

²¹ De derde financieringsbron van de lokale overheden (steden en gemeenten) zijn de eigen middelen: de ontvangsten gegenereerd door de activiteit van de lokale overheid (via retributies) of door haar financieel of vastgoedvermogen.

²² Zie het rapport van de Hoge Raad van Financiën van 5 april 2007.

²³ De relatieve achterstand van Vlaanderen zal wel afgezwakt worden omdat Vlaanderen geleidelijk meer middelen uit de Lambertontakkoorden zal ontvangen omwille van het toenemend gewicht van de personenbelasting in de horizontale verdeelsleutel.

4. DE NIEUWE POLITIEKE ECONOMIE VAN HET FISCAAL FEDERALISME

4.1. Disciplineringsmechanismen voor deugdelijk bestuur

Een opmerkelijke vaststelling is dat in andere federale landen de financieringskloof niet alleen kleiner uitvalt maar dat er vaak stemmen opgaan om deze verder te verkleinen. In Canada bijvoorbeeld staat de vraag voor meer “belastingruimte” voor de provincies op de politieke agenda. Die stellingnamen sluiten aan bij de meer realistische inzichten van de nieuwe “politieke economie van het fiscaal federalisme”. Die analyse gaat uit van een aantal nefaste gevolgen van bestaande financieringsstructuren, die een erfenis zijn van het traditionele normatieve federalisme.

Ten opzichte van de wel ideële premisse in de normatieve welvaartseconomie van een “benevolente” overheid die alleen het algemeen belang nastreeft en per definitie niet kan falen, komt de nieuwe politieke economie van het fiscaal federalisme vanuit een positief wetenschappelijke analyse tot de meer realistische visie van imperfect overheidsoptreden (zie Ahmed, Brosio 2006). De “public choice” benadering houdt voor dat publieke beslissingen het resultaat zijn van complexe interacties van burgers, politici, belangengroepen en bureaucraten, die daarbij hun eigen doeleinden nastreven. De gezagsdragers worden in hun handelen gedreven door tal van “incentieven”, waaronder ook motieven van meer private aard, zoals macht, prestige, inkomen, andere materiële voordelen, enz. De burgers hebben echter bevoegdheden gedelegeerd aan de gezagsdragers, niet omdat deze hun eigen private belangen, maar wel de publieke belangen van de burgers zouden nastreven. Aldus ontstaan er “political agency” problemen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Die worden analytisch benaderd door toepassing van inzichten uit de contracttheorie en informatie economie op politieke situaties. Zo hebben de opdrachtgevers (‘principal’), in casu de kiezers, weinig prikkels om de opdrachtnemers (‘agent’) te controleren. Ze vormen een heterogene groep waarbij velen niet echt politiek geïnteresseerd zijn en vertonen het gekende vrijbuitersgedrag. Ze vertrouwen op het controlegedrag van medekiezers wat een suboptimaal niveau van monitoring en controle op het overheidsbeleid tot gevolg heeft.

Tengevolge van die belangenconflicten zullen overheidsorganisaties niet efficiënt werken, tenzij de “incentieven” voor de beleidsvoerders juist gestructureerd worden, d.w.z. hen aanzetten om in het belang van de burgers te handelen. Naar analogie met de “corporate governance” conflicten tussen management en aandeelhouders in de privé-sector, dienen er

mechanismen van deugdelijk bestuur zoals transparantie, (politieke) rekenschap en competitieve performantievergelijking ontwikkeld te worden.

Decentralisatie van het overheidsapparaat biedt hier belangrijke perspectieven als “mechanism design” om gezagsdragers aan te zetten tot beter bestuur. Hoe dichter de burger bij de overheid staat, hoe meer informatie hij heeft en hoe meer prikkels hij krijgt om het gedrag van de beleidsvoerders te monitoreren. Ook de beleidsconcurrentie en mogelijkheden tot prestatievergelijking voor de burgers, zal de gezagsdragers aanzetten om efficiënter te besturen. De onderlinge concurrentie tussen de overheden werkt disciplinerend. De concurrentie zorgt er voor dat er meer informatie naar boven komt en bestrijdt ook machtsmisbruik. Door de bevoegdheden (en eventueel de middelen) uit te besteden aan meerdere overheden kunnen die overheden onderling worden vergeleken. Die druk wordt versterkt indien er grote mobiliteit bestaat tussen de deelgebieden ('stemmen met de voeten').

Op te merken valt dat zelfs indien verschillen in preferenties en behoeften tussen deelgebieden, de cruciale voorwaarde voor decentrale bestuursentiteiten volgens de normatieve benadering, zich niet voordoen, decentralisatie dan nog kan aangewezen zijn. Decentralisatie werkt immers als “accountability”²⁴ mechanisme om beter het gedrag van beleidsvoerders te disciplineren²⁵.

De politieke economie van het fiscale federalisme gaat nog verder in de zin dat decentralisatie niet alleen op de uitgavenzijde van publieke voorzieningen maar ook op de financieringskant moet worden toegepast. De politici van de deelstaten kunnen niet echt op hun beleid worden afgerekend in geval van een al te grote scheiding tussen wie beslist over uitgaven en wie beslist over inkomsten. Ze zijn slechts uitvoerders van de federale broodheren of kunnen, zeker wanneer het slecht gaat, zich achter de federale overheid verschuilen²⁶. Het consumptiefederalisme is verleidelijk voor politici van de deelstaten. Een falend overheidsbeleid vertaalt zich niet (of onvoldoende) in hogere belastingen, wel

²⁴ Een gebrek aan accountability in de literatuur wordt gedefinieerd als 1) de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik te maken van overheidsmiddelen en 2) de mate waarin belangengroepen via lobbywerk wegen op het beleid.

²⁵ Behalve decentralisatie ziet Besley (2006) ook een rol weggelegd voor de media die via hun rol van onafhankelijke waarnemer de accountability van politici kunnen helpen verhogen.

²⁶ Illustratief is hier de uitspraak van Minister-president Elio Di Rupo (PS), in DS van 31/01/2007: “De toestand in Wallonië hangt niet alleen af van de beslissingen van de Waalse regering. Ons budget bedraagt ongeveer 7,7 miljard euro. Dat van de federale overheid maar liefst 70 miljard en de sociale zekerheid beheert jaarlijks 60 miljard. Van het federale geld en dat van de sociale zekerheid vloeit ongeveer 40 miljard naar Wallonië. Dan zie je wie de grootste hefbomen in handen heeft.”

in een verhoogde dotatiefinanciering (er is immers een natuurlijke coalitie van de Gemeenschappen en Gewesten om hun dotaties te verhogen). Er is hier sprake van fiscale illusie. Door steeds weer een beroep te doen op financiering via dotaties, verdoezelen de regionale beleidsmakers dat die dotatiefinanciering gepaard gaat met hogere federale belastingen of openbare schuld die deels door eigen inwoners zal moeten worden gedragen.

Fiscale transparantie is dus een belangrijk instrument van “political accountability”. Het laat de burgers toe de baten van publieke goederenvoorziening te vergelijken met de lasten t.g.v. belastingheffing en op die wijze de performantie van het beleid beter te evalueren²⁷. In dat opzicht heeft de financiële middelenvoorziening een belangrijke rol te spelen om het gedrag van decentrale overheden te disciplineren. Het wordt een wezenskenmerk van fiscaal federalisme om elke overheid te verplichten zelf in te staan voor haar inkomsten door eigen belastingen en op die manier rekenschap af te leggen voor haar beleid. Een eigen belastingbeleid geeft de kiezers de kans een afweging te maken tussen de kosten en baten van de publieke voorzieningen. Het gaat hierbij om de prijs-kwaliteitverhouding van de aangeboden publieke voorzieningen. De betrokken kiezers krijgen een prikkel om de politici van de deelstaten ter verantwoording te roepen en hen bij verkiezingen eventueel naar huis te sturen.

Indien in de financiële middelenvoorziening de incentieven niet juist worden gestructureerd bij gebrek aan fiscale responsabilisering, dan blijken federale systemen niet efficiënt te functioneren (zie McKenzie, 2005). De betrokken burgers hebben dan weinig prikkels om toe te zien op de besteding van de overheidsmiddelen²⁸.

²⁷ In geval van eigen financiële verantwoordelijkheid zijn de deelstaten genoodzaakt de belastingen (of de eigen schuld) te verhogen wanneer ze meer willen uitgeven aan bijvoorbeeld gezondheidszorg of onderwijs. Dat is een transparante manier van werken. Bij verkiezingen kunnen de beleidsmakers dan ter verantwoording worden geroepen in geval van falend budgettair beleid.

²⁸ Het is zoals de spaarder die geen prikkel heeft om van bank te veranderen, beschermd als hij/zij is door een (collectief gefinancierde) depositoverzekering.

4.2. Dotaties en moral hazard problemen

Het gevolg van te geringe fiscale bevoegdheden voor deelstaten is een te zachte budgetbeperking. Rodden ea. (2003) omschrijven dat als een situatie van transferafhankelijkheid. Transferafhankelijkheid leidt niet alleen tot een gebrek aan accountability maar ook tot volgende moral hazard problemen²⁹.

Ten eerste is er een vorm van impliciete subsidie en derde betaler regeling wanneer de bevoegdheden van de deelstaten (grotendeels) worden gefinancierd uit centrale middelen. Bij het bepalen van het begrotingsbeleid (aanbod van publieke goederen/overheidstaken) is er omwille van die impliciete subsidie aldus een vertekening van de kostenstructuur voor de deelstaat. De inkomsten van de federale overheid zijn als een gemeenschappelijke pool waaruit de deelstaten zoveel mogelijk proberen te vissen. Overigens worden die middelen maar in beperkte mate door belastingen van eigen inwoners gefinancierd. Het gevolg is een excessief en vaak ook suboptimaal aanbod van de publieke goederen in kwestie met als keerzijde een plundering van de 'fiscal commons'.

Vervolgens kan het zogenaamd brandweergedrag van de federale overheid aan de grondslag liggen van een suboptimaal begrotingsbeleid in hoofde van de deelstaten.

Vooreerst gaan deelstaten met een (te) zachte budgetbeperking er, zoals de staatsbedrijven in de vroegere communistische landen, vaak van uit dat de federale overheid hen zal uitkopen in geval van financiële moeilijkheden. De federale overheid staat immers soms voor een voldongen feit wanneer niet ingrijpen nog erger zou zijn. De politieke constellatie kan ook van die aard zijn dat de federale overheid zich niet geloofwaardig kan binden om niet in te grijpen. Een slechte afbakening tussen de verschillende overheden van bevoegdheden (en de financiering ervan) -op zich ook al niet goed voor de accountability- kan er toe leiden dat lagere overheden van dergelijke hulp van bovenaf uitgaan.

In België zijn dergelijke bail-outs al herhaaldelijk gebeurd. Denk hierbij aan Lambermont die er vooral gekomen is om het Franstalig onderwijs bijkomend te financieren of de bijkomende financiering voor het Brusselse Gewest.

²⁹ Er is sprake van 'moral hazard' wanneer na het afsluiten van een verzekeringscontract asymmetrische informatie aanleiding kan geven tot opportunistisch gedrag van de verzekerde onder de vorm van het vergroten van de kans op een ongeval of van de schadeclaim.

Via een mogelijke bail-out worden de inwoners van de betrokken deelstaat natuurlijk verzekerd. De keerzijde van de medaille is evenwel een potentieel moral hazard probleem aan de kant van de beleidsmakers in de deelstaten. Er zijn geen of onvoldoende prikkels voor die deelstaten om hun boekhouding in orde te houden. Soms is de verleiding er om een crisis te organiseren om federale aandacht (en middelen) te krijgen, in plaats van in het eigen huis orde op zaken te zetten door de uitgaven in te perken en/of de eigen inkomsten te verhogen. Fiscale autonomie daarentegen geeft geloofwaardigheid aan de federale overheid om niet door de deelstaten zelf aangestoken branden te komen blussen.

Ten slotte ontlopen deelstaten de disciplinerende werking van de financiële markten wanneer die percipiëren dat hun schulden impliciet worden gewaarborgd door de federale overheid. Voor federale overheden werken de financiële markten disciplinerend. Hogere risicopremies worden aangerekend voor overheden met een lagere kredietwaardigheid (zo is de kredietrating van de federale Italiaanse overheid recent naar beneden aangepast). Maar de ratings van de deelstaten zijn in geval van transferafhankelijkheid heel sterk gecorreleerd met die van de federale overheid en veel minder met het eigen begrotingsbeleid. Ze krijgen precies goede ratings omwille van een mogelijke bail-out.

Ten derde investeren deelstaten te weinig in productiviteitsverhogende uitgaven (zoals vorming, infrastructuur of onderzoek&ontwikkeling) wanneer er onvoldoende terugverdieneffecten zijn op hun eigen begroting.

Daarom is het nodig dotaties te vervangen door meer eigen belastingruimte voor Gewesten en Gemeenschappen. Dat zal hen de nodige prikkels geven voor een goed gebruik van de financiële middelen. Want wanneer de publieke uitgaven die gefinancierd worden door belastingen, bijdragen tot een toename van de belastingbasis, dan wordt de marginale kost van die belastingen verminderd volgens de analyse van Nobelprijswinnaar J. Mirrlees (zie P. Diamond, Mirrlees, 1971). Decentrale overheden, die zelf inkomsten moeten verwerven uit belastingen, hebben er dan belang bij deze zo efficiënt mogelijk te gebruiken o.m. voor uitgaven aan productiviteitsverbeterende publieke infrastructuur. Het stimuleert de economische activiteit, verhoogt de belastingbasis en leidt bijgevolg tot terugverdieneffecten voor de betrokken overheid. Door fiscale verantwoordelijkheid wordt goed bestuur beloond, en ondermaats beleid afgestraft.

4.3. Solidariteit en armoedeval

Een traditioneel bezwaar tegen verregaande fiscale autonomie van deelstaten is van herverdelende aard. Fiscale decentralisatie zou transfers van deelstaten met een hogere fiscale draagkracht naar deelstaten met een lagere fiscale draagkracht in de weg staan. Nochtans is een herverdeling van de fiscale opbrengsten inherent aan een federale staatsordening. Zij is een uitdrukking van de ‘anima societatis’. De solidariteit tussen deelstaten die over voldoende fiscale autonomie beschikken, neemt best de vorm aan van een horizontaal vereveningssysteem waarbij de herverdeling gebeurt volledig buiten de federale begroting en beperkt blijft tot directe horizontale betalingen tussen de deelstaten.

Traditioneel liggen zowel rechtvaardigheids- als efficiëntieredenen aan de basis van een dergelijk horizontaal vereveningssysteem.

De rechtvaardigheidsreden is dat horizontale transfers de fiscale capaciteit van de deelstaten helpen te nivelleren. Zo kan een gelijkere toegang tot publieke dienstverlening voor alle inwoners van het land worden verzekerd³⁰. Er zijn ook efficiëntieredenen voor een systeem van horizontale verevening. Ze zorgen voor een gelijk spelveld voor competitie tussen de deelstaten. Ze bieden ook een verzekering tegen een voor deelstaten specifieke schokken, wel niet tegen collectieve risico's³¹. Ten slotte kan een systeem van horizontale transfers via een beïnvloeding van de zogenaamde marginale kost van overheidsmiddelen corrigeren voor de negatieve horizontale oversijpelingseffecten die met fiscale autonomie gepaard gaan³².

Nochtans wordt al te vaak uit het oog verloren dat een horizontaal vereveningssysteem op zich ook efficiëntieverliezen kan inhouden. Want zoals zo vaak bij verzekeringen sluipt via

³⁰ Een horizontaal vereveningssysteem heeft als doel de capaciteit om in publieke dienstverlening te voorzien, te herverdelen. Het betreft niet de herverdeling van inkomens tussen personen. Een verticale herverdeling tussen belastingbetalers wordt beter bereikt via interpersoonlijke transfers.

³¹ Er zijn een aantal argumenten contra zo een verzekeringssysteem (zie Boadway, 2006): deelstaten kunnen via schuldbeheer ('saving for the rainy day') zichzelf verzekeren maar natuurlijk is daar geen prikkel toe als in geval van toekomstige budgettaire moeilijkheden de centrale overheid hen zal uitkopen; via het systeem van persoonlijke belastingen is er al een vorm van impliciete verzekering voor deelstaatspecifieke schokken; verzekeringssystemen worden geplaagd door problemen van asymmetrische informatie: in welke mate zijn bijvoorbeeld de negatieve resultaten op conto te schrijven van het gedrag van de verzekerde deelstaten?

³² Het verlies van eigen belastbare basis als gevolg van een belastingverhoging is een voordeel voor de andere deelstaten. In die zin overschatten de deelstaten de marginale kost van overheidsmiddelen en zetten hun belastingvoeten te laag. Een transfersysteem dat compenseert voor een verlies in belastbare basissen, vertekent de marginale kost van overheidsmiddelen naar beneden. Een dergelijk systeem biedt dus een verzekering tegen belastingcompetitie.

de achterdeur het moral hazard probleem binnen. De verzekerde deelstaten kunnen hun beleid wijzigen, meer bepaald het afstemmen op de vereveningsformule. Beleid dat belastbare basis vermindert, wordt niet afgestraft wanneer het leidt tot grotere transfers³³.

Rodden (2003) haalt het Duitse vereveningssysteem aan als een systeem dat budgettaire discipline ondermijnt. Slechte budgettaire prestaties van de Länder worden er immers door beloond. Huber ea. (2002) schrijven de relatieve economische achteruitgang van sommige Duitse Länder toe aan de bestaande 'Finanzausgleich'. Die zorgt immers voor een zogenaamde armoedeval waardoor deelstaten er geen belang bij hebben een economisch activerend beleid te voeren. Wanneer dat beleid hun belastingopbrengsten relatief ten opzichte van de andere deelstaten doet toenemen, dalen immers hun beschikbare middelen.

Ook de Belgische financieringsstructuur zorgt, zoals aangetoond in Cattoir en Verdonck (2002), voor perverse prikkels voor de Gewesten die van een solidariteitsbijdrage genieten. Investeren in een toename van de belastbare basis (de personenbelasting in casu) zorgt niet voor bijkomende middelen voor de gewestelijke overheden. Aansluitend bij de studie van Cattoir en Verdonck (2002) berekenen we in Tabel 3 de gevolgen voor de middelen van de Gewesten en de federale overheid wanneer de belastingopbrengsten in een Gewest met 100 euro toenemen. Zo doet een stijging van de personenbelasting in Wallonië met 100 euro de middelen van Wallonië en Vlaanderen met respectievelijk 16,2 en 2,5 euro dalen terwijl Brussel zijn middelen ziet stijgen met 4,9 euro. De federale overheid ziet haar inkomsten met 113,8 euro toenemen. Ook Brussel wordt 'gepenaliseerd' wanneer de personenbelasting in het BHG toeneemt. 100 euro bijkomende opbrengst in de Brusselse personenbelasting vermindert de middelen van het BHG met 23,3 euro. Wanneer daarentegen de personenbelasting in Vlaanderen toeneemt, is er een, weliswaar beperkte, positieve return op de middelen van de drie Gewesten. Misschien paradoxaal is het vooral de federale overheid die zou genieten van een inspanning van de economisch achterblijvende Gewesten. De opbrengstvoet voor de federale overheid varieert immers van 53,4% tot 113,8%. Dat heeft alles te maken met het verticale karakter van het vereveningssysteem en onvoldoende eigen fiscale opbrengsten.

³³ Dat is het zogenaamde 'base tax-back' probleem. Behalve het 'base tax-back' probleem is er ook het zogenaamde 'rate tax-back' probleem. Vereveningssystemen zijn gebaseerd op gemiddelde belastingvoeten. De eigen belastingvoet bepaalt in meerdere of mindere mate dat gemiddelde. Strategisch gedrag met betrekking tot bepalen van eigen belastingvoet is dus mogelijk. Deelstaten hebben een prikkel om de belastingvoet te verlagen op belastbare basissen waarover zij relatief veel beschikken.

Tabel 3: Effecten in euro op budgettaire middelen van een marginale verandering van 100 euro in de opbrengst van personenbelasting (cijfers 2006)

	Vlaanderen	Wallonië	BHG	Federale overheid
Gevolg van verandering in Wallonië:				
- op totale ontvangsten	-2,5	-16,2	4,9	113,8
- effect solidariteitsmechanisme	0,0	-43,3	5,2	38,0
- andere effecten	-2,5	27,1	-0,3	75,8
Gevolg van verandering in Vlaanderen:				
- op totale ontvangsten	26,0	15,6	4,9	53,4
- effect solidariteitsmechanisme	0,0	16,5	5,2	-21,8
- andere effecten	26,0	-0,9	-0,3	75,2
Gevolg van verandering in BHG:				
- op totale ontvangsten	23,1	26,6	-23,3	73,5
- effect solidariteitsmechanisme	0,0	16,5	-54,6	38,0
- andere effecten	23,1	10,1	31,3	35,5

Bron: Algemene toelichting bij de begroting 2006 en 2007, eigen berekeningen

5. AGENDA VOOR EEN VOLGENDE STAATSHERVORMING

5.1. Consumptiefederalisme: trop is te veel

Het Belgische dotatiesysteem van financiële middelenvoorziening is een schoolvoorbeeld van “fiscale onverantwoordelijkheidsdynamiek”. Het volstaat te wijzen op de opeenvolgende herzieningen van de financieringswetten met de Lambermont-akkoorden als orgelpunt. Wanneer het water opnieuw tot aan de lippen stond voor de armlastige Franstalige Gemeenschap, werden de federale regeringsonderhandelingen gegijzeld door

de eis een groot bijkomend pakket aan dotaties uit de “common pool” van centrale belastingmiddelen naar de Gemeenschappen over te hevelen. Ook het Brusselse Gewest, dat bezwaarlijk een voorbeeld van zuinig en efficiënt beheer kan genoemd worden, komt elk jaar aankloppen bij de federale overheid voor bijkomende dotaties (zie Heremans, 1999).

Zoals hoger aangehaald zou het vervangen van dotaties door meer eigen belastingruimte voor Gemeenschappen en Gewesten hen de nodige prikkels geven om hun inkomsten te gebruiken voor uitgaven die de economische activiteit stimuleren. Meer economische activiteit verhoogt immers de belastbare basissen en leidt in het geval van eigen fiscaliteit tot terugverdieneffecten. Door fiscale verantwoordelijkheid wordt goed bestuur beloond terwijl ondermaats beleid wordt afgestraft.

Zou ook in België minder dotatiefinanciering en meer fiscale verantwoordelijkheid de Gewesten en Gemeenschappen niet meer incentieven geven voor goed bestuur? Kan het toekennen van een grotere eigen belastingruimte aan Wallonië niet de sleutel zijn om de relatieve economische achteruitgang te keren door een beter economisch activerend beleid? In ons land is in vergelijking met andere federale landen de fiscaliteit vooral een instrument van herverdeling. Gegeven de uiteenlopende ontwikkeling van de regio's die een regio-specifieke economische politiek vereist, kan een decentralisatie van de fiscaliteit meehelpen aan de economische convergentie tussen de regio's (zie Valenduc, 2002).

Op grond van nieuwe inzichten uit de politieke economie van het ‘fiscal federalism’ wordt het een belangrijke opgave om een grotere belastingruimte voor decentrale overheden ook meer belastingtechnisch uit te tekenen. Hoe dan ook staat in het fiscale federalisme de toewijzing van uitgavenbevoegdheden niet langer prioritair t.o.v. de toewijzing van financieringsbevoegdheden. Voor de federale ordening in ons land, die vooral in het bedje van te weinig fiscale beleidsruimte ziek is, dient de hervorming van de financiële middelenvoorziening prioritair te staan. Die dient vooraf te gaan aan elke discussie over een verdere overheveling van uitgavenbevoegdheden naar de Gewesten en Gemeenschappen. Als men kiest voor een federale staatsstructuur met diverse bevoegdheden voor Gemeenschappen en Gewesten, moet er ook een voldoende mate van fiscale decentralisatie zijn. Het ene kan niet zonder het andere.

De slechtste oplossing zou erin bestaan verder te gaan op het glibberige pad van het consumptiefederalisme waarbij nieuwe uitgavenbevoegdheden eens te meer worden overgeheveld mits financiering door dotaties. Dat geeft geen goede signalen voor efficiënt

bestuur dat de economische activiteit aanzwengelt. Gevolg is dat de deelgebieden nog verder uit elkaar worden gedreven en het voortbestaan van de federatie op de helling komt te staan³⁴.

5.2. Denksporen voor verdere fiscale decentralisatie

Zoals reeds hoger gesteld, is een grotere belastingruimte voor de deelgebieden in ons land noodzakelijk om de problemen van een te zachte budgetbeperking (plundering van ‘common pool’) en andere moral hazard problemen die de huidige financiële middelenvoorziening van Gemeenschappen en Gewesten in ons land kenmerken, tegen te gaan. Voor de toewijzing van verschillende belastingvormen en belastingtypes dient de afweging tussen efficiëntie- en herverdelingsbekommernissen, zoals die tot nog toe van toepassing was in het traditionele normatieve fiscale federalisme, te worden overgedaan. Ditmaal dient in die afweging ook rekening gehouden met andere efficiëntieoverwegingen die naar voren worden geschoven door de nieuwe politieke economie van het ‘fiscal federalism’. Meer bepaald gaat het om incentieeffecten voor goed bestuur en stimulerende effecten voor de economische activiteit op basis van terugverdieneffecten voor de betrokken overheid. Uiteraard vragen deze afwegingen voor de verschillende belastingtypen verder studiewerk, waarbij ook tal van belastingtechnische aspecten dienen te worden uitgediept. Als eerste aanzet schetsen we hier een aantal krijtlijnen.

Vooreerst is een verder onderzoek van de verschillende belastingtypes en belastingtechnieken met betrekking tot hun disciplinerende werking voor een deugdelijk overheidsbestuur aan de orde.

De idee van ‘yardstick competition’ biedt hier een goed vertrekpunt voor het toewijzen van belastingbevoegdheden aan de deelstaten. Fiscale instrumenten voor de deelstaten moeten worden beoordeeld op hun mate van visibiliteit, transparantie en accountability. Eigen belastingopbrengsten maken de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden heel duidelijk. Deelstaten zijn ook best autonoom bevoegd voor de tarieven maar niet voor het bepalen van de belastbare basis. Dat zou een vergelijking met andere deelstaten moeilijker maken.

Aansluitend hierbij dient vervolgens –niet in het minst via empirisch onderzoek- te worden gedocumenteerd welke belastingen het best aangewezen zijn voor een

³⁴ Sommige voorstellen die nu circuleren, zoals bijvoorbeeld de regio’s financieel verantwoordelijk maken voor de werkloosheidsuitkeringen of de Gemeenschappen voor de gezondheidszorgen, laten weinig goeds verhoopen vermits ze gebaseerd zijn op een zuivere dotatiefinanciering.

activiteitsbevorderend beleid door de deelstaten. Twee aspecten zijn hierbij van belang. Het gaat hier niet alleen om de eerder traditionele kwestie van welk instrument direct stimulerend ingrijpt in het bedrijfsleven zoals de vennootschapbelasting, of activerend werkt op de arbeidsmarkt zoals de socialezekerheidsbijdragen, maar ook om de vraag via welke belastbare basissen de deelstaten kunnen delen in de terugverdieneffecten van een activerend beleid. In dat laatste verband is een decentralisatie van de personenbelasting aangewezen.

Ten slotte dienen deze (nieuwe) inzichten te worden getoetst aan de traditionele tegenargumenten van het normatieve fiscale federalisme met betrekking tot de distorties ten gevolge van negatieve oversijpelingeffecten. Die zijn vooral afhankelijk van de mate van mobiliteit van de belastbare basissen. Dat laatste vormt een kost van fiscale decentralisatie maar moet in deze nieuwe benadering worden afgewogen tegen de voordelen van een disciplinerende werking op de overheid en het stimuleren van een activiteitsbevorderend beleid omwille van de terugverdieneffecten.

Voor de vennootschapbelasting moet overigens bij deze afweging de horizon worden verruimd. In een geïntegreerde markt en globale wereld wegen de eventuele horizontale distorties ten opzichte van andere deelstaten niet noodzakelijk op tegen de verticale voordelen van het behouden van bedrijfsactiviteiten en/of het aantrekken van bedrijfsactiviteiten ten gevolge van belastingcompetitie met de rest van de wereld.

In elk geval hebben belastingen gebaseerd op de woonplaats minder last van negatieve oversijpelingeffecten. De personenbelasting komt bijgevolg bij uitstek in aanmerking om als een samengevoegde belasting te worden georganiseerd³⁵. Het impliceert dat de federale overheid binnen de personenbelasting hiervoor fiscale ruimte vrijmaakt (of alvast de dotaties afbouwt zodat de huidige regeling maximaal kan en moet spelen). Een dergelijke belasting is, in tegenstelling tot een gedeelde belasting, goed zichtbaar voor de belastingbetaler en verhoogt de 'accountability'.

Het verder concretiseren van die denksporen vraagt bijkomend studiewerk. Hoe dan ook impliceren eventuele distortiebekommernissen ten gevolge van negatieve oversijpelingeffecten bij mobiele belastingbasissen niet dat belastingen noodzakelijk federaal moeten blijven. Wel rechtvaardigen die eventuele beperkingen op de

³⁵ Sommige landen zoals Canada schuwen zelfs een decentralisatie van de indirect belastingen niet. Hoewel ook de BTW heffing (deels) wordt gedecentraliseerd naar de provincies, blijkt een decentralisatie van de accijnzen eenvoudiger te implementeren.

belastingbevoegdheid van deelstaten voor die belastingen, zoals bijvoorbeeld het federaal houden van het bepalen van de belastbare basis of tarieven die slechts binnen een zekere vork kunnen variëren.

Overigens tonen studies van andere federale landen dat bijna elke belasting door elke overheidssfeer wordt gebruikt.

6. BESLUIT

Ons land wordt geconfronteerd met canoniek paternalistische financieringswetten, waarbij fiscaliteit hoofdzakelijk een federale aangelegenheid is en gedecentraliseerde uitgaven via dotatietransfers gefinancierd worden. Een en ander is mede het gevolg van het traditionele gedachtengoed van het normatieve economisch federalisme dat omwille van bekommernissen voor belastingdistorties en herverdeling heel wat grenzen stelt aan een decentralisering van de fiscaliteit. De zogenaamde financieringskloof tussen uitgaven en belastinginkomsten voor de deelopverheden blijkt in België echter heel wat groter uit te vallen dan in andere federale landen. De dotatiefinanciering en het solidariteitsmechanisme ten voordele van de Gewesten met een lagere fiscale capaciteit hebben tot gevolg dat na herverdeling Wallonië en Brussel over meer overheidsmiddelen per hoofd van de bevolking beschikken dan Vlaanderen. Ook bij de zogenaamde onderfinanciering van de Franstalige Gemeenschap staan vraagtekens vermits die per hoofd van de bevolking meer federale overheidsmiddelen krijgt dan de Vlaamse Gemeenschap. Toch is het niet die ongelijkheid maar de perverse effecten van de armoedeval voor de Gewesten die van een solidariteitsbijdrage genieten, die een dringende herziening van dat solidariteitsmechanisme noodzakelijk maken.

Door de nieuwe politieke economie van het fiscaal federalisme wordt aangetoond dat dergelijk consumptiefederalisme tal van negatieve gevolgen heeft voor de efficiënte werking van een federale staat ten gevolge van common pool, moral hazard en bail out problemen. Overheden zijn niet per se benevolent. Hun werking lijdt onder 'political agency' problemen. Bijgevolg zijn disciplineringsmechanismen voor goed bestuur aan de orde. Decentralisatie van de belastingopbrengsten vormt het responsabiliseringsmechanisme bij uitstek. Ten opzichte van het recht van de overheden op financiële middelen om hun bevoegdheden uit te oefenen, staat de plicht tot eigen belastingheffing.

De financiële middelenvoorziening voor Gewesten en Gemeenschappen dient bijgevolg te worden hertekend met het accent op meer eigen belastingruimte. Naast criteria van transparantie, accountability en 'yardstick competition' als disciplineringsmechanisme voor goed bestuur, dienen ook de stimulerende effecten voor de economische activiteit onder de vorm van terugverdieneffecten voor de betrokken overheid als criteria voor de toewijzing van verschillende belastingvormen in rekening te worden genomen.

Ook een herziening van het huidige solidariteitsmechanisme voor de Gewesten, dat nu wordt georganiseerd als een verticaal vereveningsmechanisme, is aan de orde. Dat geeft nu aanleiding tot een regelrechte armoedeval vermits Wallonië en Brussel finaal over minder middelen beschikken wanneer zij er in zouden slagen hun economische activiteit en belastingcapaciteit op te krikken. Dat vormt uiteraard geen uitnodiging voor een beter beleid om de relatieve economische achteruitgang weg te werken.

Op dit ogenblik gaan er in het kader van de vergrijzingsproblematiek die vooral de federale begrotingen zal treffen, stemmen op om de financiële middelenvoorziening te herbekijken. Daarbij wordt er door de Hoge Raad van Financiën -niet zonder bijbedoelingen- gekeken naar de grotere begrotingsmarges waarover de betere leerlingen van de klas, in casu Vlaanderen, zouden beschikken. Dat Vlaanderen over het geringst aantal middelen per capita beschikt, wordt echter onder het tapijt geveegd. Maar veeleer dan zich te beperken tot dergelijke boekhoudkundige oefeningen die het consumptiefederalisme in stand houden, lijkt ons een grondige herziening van de mechanismen van financiële middelenvoorziening een dringende noodzaak. De manier waarop de gemeenten bij ons worden gefinancierd, kan hier de weg wijzen. Bovendien kan, paradoxaal genoeg, een dergelijke herziening die meer political accountability en terugverdieneffecten van goed bestuur genereert, alleen maar ten goede komen aan de Waalse en Brusselse bevolking.

'No taxation without representation' luidde het bij de Amerikaanse omwenteling. Goed bestuur in het federale België van de toekomst veronderstelt evenzeer het spiegelbeeld 'no representation without taxation'.

Referenties

- AHMAD, E. and BROSIO, G. (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar.
- ALESINA, A. and SPOLARE, E. (2003), *The size of Nations*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- BASTIAENS, E., BUYST, E., HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C. (2000), Knelpunten in de Financiële Dynamiek van de Staatshervorming, *Leuvense Economische Standpunten* 96, p.1-37
- BESLEY, T. (2006), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- BOADWAY, R. (2006), Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity, in AHMAD, E. and BROSIO, G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar.
- CATTOIR, P. en VERDONCK, M. (2002), Péréquation financière et fédéralisme, in CATTOIR, P., DE BRUYCKER, P., DUMONT, H., TULKENS, H. en WITTE, E., *Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Larcier.
- DIAMOND, P. and MIRRLEES, J. (1971), Optimal Taxation and Public Production, *American Economic Review* 61, p. 8-27.
- HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C. (1999), Financiële Aspecten van het Brussels Model, in WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H., ERGEC, R., *Het Statuut van Brussel-Bruxelles et son Statut*, Brussel, Larcier.
- HUBER, B., BARETTI, C. and LICHTBLA, K. (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from German, *International Tax and Public Finance* 9, p. 631-649.
- MCKENZIE, K.J. (2005), Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada, *Working Paper C.D. Howe Institute*, September, p. 1-15.
- MOESEN, W. (1993), Community Public Finance in the Perspective of EMU: Assignment Rules, The Status of the Budget Constraint and Young Fiscal Federalism in Belgium, *European Economy* 5, p. 167-190.
- OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W.E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance* 12, p. 349-374.

- RODDEN, J., ESKELAND G. and LITVACK, J. (2003), *Fiscal Decentralisation and the challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- VALENDUC, C. (2002), Le partage des competences de politique fiscale, Portée et limite d'une comparaison internationale, in CATTOIR, P., DE BRUYCKER, P., DUMONT, H., TULKENS, H. en WITTE, E., *Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Larcier.
- VAN ROMPUY, P., ABRAHAM, F. and HEREMANS, D. (1991), Economic Federalism and the EMU, *European Economy* 1, p. 107-135.
- WILSON, J. (2006), Tax competition in a federal setting, in AHMAD, E. and BROSIO, G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar.

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

- 1976 - 1. Louis BAECK, De inflatoire groeimachine. (uitgeput)
2. Paul DE GRAUWE, Theo PEETERS, De recente inflatie: een structureel of een monetair probleem? (uitgeput)
- 1977 - 3. K. TAVERNIER, Krachtlijnen voor een Belgisch stabilisatiebeleid. (uitgeput)
4. Paul DE GRAUWE, Korporatisme en werkloosheid. (uitgeput)
5. Paul VAN ROMPUY, Enkele structurele aspecten van de crisis. (uitgeput)
6. Louis BAECK, Naar een nieuwe groeicyclus met een ander groeipatroon.
- 1978 - 7. Louis BAECK, Politiek verantwoordelijk handelen en socio-economisch optimum. (uitgeput)
8. Paul DE GRAUWE, Bureaukratische controle en het economisch systeem.
9. Paul VAN ROMPUY, Guido DE BRUYNE, De regionalisatie economisch bekeken. (uitgeput)
10. Louis BAECK, De nieuwe internationale economische orde en haar kritische tegenhangers. (uitgeput)
11. Theo PEETERS, Economisch federalisme: lessen uit het buitenland.
12. Dirk HEREMANS, Economische autonomie en economische unie, krachtlijnen voor een duurzame oplossing.
- 1979 - 13. Paul DE GRAUWE, Arbeidsduurvermindering en tewerkstelling.
14. Economisch Federalisme. (uitgeput)
Deel I: Financiële middelen en herverdeling, Paul VAN ROMPUY, Albert VERHEIRSTRAETEN, Regionale Herverdelings- en Financieringsstromen. Theo PEETERS, Financiële middelenvoorziening voor gemeenschappen en gewesten.
15. Economisch Federalisme.
Deel II: Organisatie en bevoegdheden, Dirk HEREMANS, Verkaveling van bevoegdheden en economische unie.
Vic VAN ROMPUY, Economisch stelsel en verdeling van bevoegdheden.
- 1980 - 16. Guy CLEMER, Karel TAVERNIER, Tewerkstelling en inkomensmatiging in België: een onvermijdelijke keuze.
17. Louis BAECK, Lokomotief strategie: met stoom uit de Eurovalutamarkt. (uitgeput)
18. Michel DOMBRECHT, Theo PEETERS, Sanering van de overheidsfinanciën: gevaarlijk of onvermijdelijk?
- 1981 - 19. Paul DE GRAUWE, Marcia DE WACHTER, Productie, tewerkstelling en verdeling. Een neo-liberale benadering.
20. Louis BAECK, De jaren tachtig in perspectief. (uitgeput)
21. Paul VAN ROMPUY, Patrick VAN CAYSEELE, Raming van de geregionaliseerde lopende rekening van de overheid in 1979.
22. Paul DE GRAUWE, Loonkosten, energiekosten en kapitaalkosten. België gedurende 1970-1980. (uitgeput)
23. Frans SPINNEWYN, Een verzekeringstechnische benadering van de werkloosheidsverzekering.

- 1982 - 24. Louis BAECK, Herstelbeleid, vroeger en nu. (uitgeput)
 25. Paul DE GRAUWE, Marc JANSSENS, Aanbodeconomische effecten van de belastingsdruk in België.
- 1983 - 26. Paul DE GRAUWE, Guy VERFAILLE, Linkse en rechtse gezondheidsindicatoren van de Belgische Economie.
 27. Louis BAECK, Hoe de crisis ombuigen. (uitgeput)
 28. Paul VAN ROMPUY, Maatschappelijke keuze en economische crisis.
 29. Vic VAN ROMPUY, Erik SCHOKKAERT, Begrotingstekorten, Rentelasten en Openbare schulden in België. Een kijk op half lange termijn.
- 1984 - 30. Dirk HEREMANS, Hans GEEROMS, Marktsector en budgetsector in België. Grenzen aan het overheidsbeslag?
 31. Paul DE GRAUWE, Guy VERFAILLE, Zijn de rentelasten van de overheidsschuld ondraaglijk geworden?
- 1985 - 32. Louis BAECK, De wonderbare wereld van de economische paradigma's. (uitgeput)
 33. Paul VAN ROMPUY, Solidariteitsmechanismen in federale staten. (uitgeput)
 34. Louis BAECK, De V.S. en de E.G.: vergelijking op lange termijn.
 35. Louis BAECK, Het economisch denken in het Spanje van de 16^e en 17^e eeuw.
 36. Guido DE BRUYNE, Paul DE GRAUWE, Herverdeling van het werk en makro-economisch evenwicht.
 37. Paul VAN ROMPUY, Arbeidsmarktflexibiliteit en werkloosheid.
- 1987 - 38. Paul DE GRAUWE, Anne FREMAULT, Micro- en macro-economische effectiviteit van de Belgische prijsreglementering.
 39. Louis BAECK, Kentering in de westerse economie.
 40. Johan MORTELMANS, Erik SCHOKKAERT, Lode BERLAGE, Robert VERTONGHEN, De economische wenselijkheid van een snelspoorverbinding door België.
 41. Louis BAECK, De aandelenbeurzen, 1982-87: het lustrum van de stier.
 42. Lode BERLAGE, Dirk TERWEDUWE, Grondstoffenuitvoer van ontwikkelingslanden: machtsmiddel of struikelblok?
- 1988 - 43. Louis BAECK, De westerse economie na de krach. (uitgeput)
 44. Filip ABRAHAM, Nationale vakbonden, interprofessionele loonakkoorden en economische politiek.
 45. Paul VAN ROMPUY, m.m.v. Valentijn BILSEN, 10 jaar financiële stromen tussen de gewesten in België. (uitgeput)
 46. Dirk HEREMANS, Bevoegdheidsverdeling en economische autonomie. De staatsvorming in het licht van 1992. (uitgeput)
 47. Wim MOESEN, Dirk HEREMANS, Paul VAN ROMPUY, Mark EYSKENS, Bedenkingen bij de nieuwe financieringsvoorstellen voor gewesten en gemeenschappen. (uitgeput)
 48. Vic VAN ROMPUY, Overheidstekort, overheidsschuld en economische welvaart. Toepassing op België 1947-1988. (uitgeput)

- 1989 - 49. Lodewijk BERLAGE, België en de schulden van de Afrikaanse lage inkomenslanden. (uitgeput)
50. Jacques DREZE, Schuld en coöperatie in de mondiale economie. (uitgeput)
51. Paul DE GRAUWE, Milieuvriendelijke groei: utopie of werkelijkheid? (uitgeput)
- 1990 - 52. Paul VAN ROMPUY, Europese ankerpunten voor het Belgisch begrotingsbeleid. (uitgeput)
53. Louis BAECK, De jaren '90: een Europees decennium. (uitgeput)
54. Paul DE GRAUWE, Stef PROOST, Erik SCHOKKAERT, Denise VAN REGEMORTER, Het milieubeleid in Vlaanderen. Een economische visie. (uitgeput)
55. Paul DE GRAUWE, Wim VANHAVERBEKE, Competitiviteit, oliecrisis en loonindexering. (uitgeput)
56. Wim MOESEN, Begrotingen, beleid en beheer. Over de besparingsvoorstellen, wat ze zijn en wat ze niet zijn. (uitgeput)
- 1991 - 57. D. HEREMANS, M. DE BROECK, Overheidsschuld en financiële markten in de branding. (uitgeput)
58. Louis BAECK, Bruno VAN ROMPUY, Golfoorlog: geopolitiek, petroleum en islam. (uitgeput)
59. Paul DE GRAUWE, Koen STRAETMANS, Het programma-akkoord in de petroleumsector. Een ondoelmatig systeem van prijzencontrole. (uitgeput)
60. Paul DE GRAUWE, Denkoefeningen over de regionalisering van de Belgische overheidsschuld. (uitgeput)
- 1992 - 61. Paul DE GRAUWE, Over Franse kolonisatie en Belgische verankering.
62. Stef PROOST, Beleidsvoorstellen voor de broeikasproblematiek.
63. André DECOSTER, Stef PROOST, Erik SCHOKKAERT, Hervorming van indirecte belastingen: winnaars en verliezers.
64. Paul VAN ROMPUY, Kritische bedenkingen bij de regionalisering van de overheidsschuld.
65. Paul DE GRAUWE, Wat doet de nationale bank met ons geld?
- 1993 - 66. Patrick VAN CAYSEELE, Waarom wij? Of de economische onderbouw van een verankeringsbeleid.
67. Paul DE GRAUWE, Bart VAN DER HERTEN, De legitimering van overheidsmonopolies in het spoorwegvervoer en in de telecommunicatie. Een historische analyse.
68. Paul VAN ROMPUY, Valentijn BILSEN, Regionalisering van de sociale zekerheid.
69. Lodewijk BERLAGE, Wim LAGAE, Afrika, de verwaarloosde debiteur.
70. Mark DE BROECK, Dirk HEREMANS, Vraagtekens bij de overheidsschuld in een federaal België.
71. Wim MOESEN, Paul VAN ROMPUY, De kleine kanten van de grote staatsvorming.
72. Frans SPINNEWYN, De hervorming van de sociale zekerheid micro-economisch belicht.

73. Paul DE GRAUWE, De sterke frank en de staatsschuld.
74. Filip ABRAHAM, Internationale concurrentie en werkgelegenheid. Hoe arbeidsvriendelijk is ons loonbeleid?
- 1994 - 75. Paul DE GRAUWE, Werktijdverkorting en tewerkstelling.
76. Wim VANHAVERBEKE, Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen: een beleidsinstrument voor economische ontwikkeling.
77. Stefan DERCON, Voedselzekerheid: naar een sociale zekerheid voor de allerarmsten.
78. Paul DE GRAUWE, De EMU zonder België?
- 1995 - 79. Paul DE GRAUWE, Alternatieve financiering van de sociale zekerheid en de arbeidskost.
80. S. PROOST, C. VINCKIER, I. MAYERES, B. NEMERY, Ozon – eerst denken dan doen.
81. Paul VAN ROMPUY, Sparen, investeren en de overheidsfinanciën in België.
- 1996 - 82. D. HEREMANS, P. VAN CAYSEELE, Concentratie en concurrentie in de Belgische financiële sector.
83. Erik BUYST, Ivo MAES, De impact van veertig jaar centrum voor economische studiën.
84. Paul DE GRAUWE, Het tewerkstellingsbeleid: selectiviteit of universaliteit?
85. Stef PROOST, Bruno DE BORGER, De transportsector in het jaar 2005.
86. Erik SCHOKKAERT, Frans SPINNEWYN, Sociale verzekering en bestaansonzekerheid: een offensieve strategie.
87. Filip ABRAHAM, Paul VAN ROMPUY, Het concurrentievermogen van de Belgische economie in micro- en macro-economisch perspectief.
- 1997 - 88. Filip ABRAHAM, Joeri VAN ROMPUY, Loonbeleid in de Europese Monetaire Unie.
89. Wim MOESEN, Laurens CHERCHYE, De macro-economische performantie van landen. Mening en metingen.
- 1998 - 90. Koen ALGOED, De overgang van een omslagstelsel naar een kapitalisatiestelsel: een Belgische case studie.
91. Johan EYCKMANS, Stef PROOST, Klimaatonderhandelingen in Rio en Kyoto: een succesverhaal of een maat voor niets?
92. Jozef KONINGS, Peter VAN MALDEGEM, Loonkosten en de vraag naar laaggeschoolde, geschoolde en hooggeschoolde arbeid in Belgische ondernemingen.
93. Louis BAECK, De Aziatische crisis: perspectivering en nabeschouwing.
- 1999 - 94. Louis BAECK, Financiële mondialisering met speculatieve uitschieters.
- 2000 - 95. Paul DE GRAUWE, Euro-dollarwisselkoers en de fundamentals.
96. Erwin BASTIAENS, Erik BUYST, Dirk HEREMANS en Christiaan PHILIPSEN, Knelpunten in de financiële dynamiek van de staatshervorming.
97. Wim MOESEN, Maatschappelijk kapitaal en economische performantie.

98. Patrick VAN CAYSEELE en Hans DEGRYSE, De nieuwe economie en bancaire marktstructuren.
99. André DECOSTER, Guy VAN CAMP, De hervorming van de personenbelasting: Lessen uit de hervormingen 1988-1993.
- 2001 - 100. Paul VAN ROMPUY, De Europese welvaartsstaat ter discussie.
101. Jozef KONINGS, Loonkosten en relocatie van Belgische bedrijven.
- 2003 - 102. Paul DE GRAUWE, De toekomst van de industrie in België.
- 2004 - 103. Wim MOESEN, Instelling, ligging en economische welvaart.
- 104. Louis BAECK, Het globaliseringsdebat in China en in de Islamwereld
- 105. Lode BERLAGE, Mobiliteit over de grenzen heen. Een economische analyse van internationale migratie.
106. Inge MAYERES, Stef PROOST, Een beter prijsbeleid voor de Belgische transportsector in 15 stellingen.
- 2005 107. Jan COLPAERT, Luc LAUWERS, Tom VAN PUYENBROECK, Niet-representatieve democratie? Kanttekeningen bij het gemeentelijk kiesstelsel.
108. Jozef KONINGS, Worden vrouwen gediscrimineerd op de arbeidsmarkt? Een micro-econometrische analyse voor België.
109. Louis BAECK, Onevenwichtige globalisering, deficitair America en Aziatische locomotieven.
110. André DECOSTER, Guy VAN CAMP, Hoe vlak is onze taks? Is een vlaktaks "Fair"?
111. Dirk HEREMANS, Naar een Europese dienstenmarkt in België. De Bolkesteinrichtlijn een brug te ver?
112. Paul VAN ROMPUY, De houdbaarheid van de Europese welvaartsstaat.
- 2006 113. Paul VAN ROMPUY, Leuvense Economen tussen Theorie en Beleid.
- 2007 114. Paul DE GRAUWE, Beloften en realisaties van de paarse coalitiepartners
115. Koen ALGOED, Dirk HEREMANS, Theo PEETERS, Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming

Stapunt beleidsrelevant onderzoek 2007-2011



fiscaliteit en begroting