



Spoor A1:

Het nut van dotaties in gelaagde staatsvormen: Een vergelijking van vereveningsmechanismen

Willem Sas
André Decoster

KULeuven
Faculteit ETEW
2013

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

Henleykaai 84 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 243 29 40 – E-mail: vanessa.bombееck@ugent.be

www.steunpuntfb.ugent.be



Steunpunt Fiscaliteit en Begroting

Spoor A1

HET NUT VAN DOTATIES IN GELAAGDE STAATSVORMEN: EEN VERGELIJKING VAN VEREVENINGSMECHANISMEN

Willem Sas
André Decoster

KULeuven
Faculteit ETEW
2013

SAMENVATTING

Het nut van dotaties in gelaagde staatsvormen: Een vergelijking van vereveningsmechanismen

Willem Sas

André Decoster

Of ze nu grondwettelijk gezien als federaal of unitair worden omschreven, alle gelaagde staatsvormen hebben één gemene deler: hun regionale of gemeentelijke beleidsniveaus zijn zelden financieel zelfvoorzienend. Ook in federale landen, waar het regionale niveau toch een behoorlijke beslissingsmacht kent, beschikken regionale overheden niet over voldoende fiscale autonomie om alle eigen bevoegdheden te financieren. De ontbrekende middelen worden steeds overgedragen door een hoger beleidsniveau, in de vorm van *dotaties*.

Door op die manier een 'verticale fiscale kloof' in te richten tussen de verschillende overheidsniveaus, volgden beleidsmakers in grote lijnen de economische theorie van het federalisme. Immers, binnen deze theorie worden zowel kwalitatief als empirisch meer voordelen toegeschreven aan het decentraliseren van *bevoegdheden*, dan aan het overhevelen van *belastingen*. Deze voordelen liggen echter in elk land anders, waardoor empirisch inzicht in de grootte van zulke effecten broodnodig is alvorens bevoegdheden en belastingen te gaan decentraliseren. Ook de mate waarin nationale doelstellingen zoals interne efficiëntie, welvaartsbehoud of herverdeling worden gedragen overheen de hele federatie is hierbij bepalend. In ieder geval is het om al deze redenen dat we weliswaar in elke federatie een fiscale kloof aantreffen, maar dat de grootte hiervan telkens zal verschillen.

Hieruit volgt ook meteen de eerste bestaansreden van dotaties, zijnde het dichten van die fiscale kloof zelf. Een actieve beleidsfunctie hebben dotaties binnen deze compenserende rol niet, ze volgen eerder uit het bestaan van die fiscale kloof. Maar niets weerhoudt ons om ook een meer actieve beleidsrol toe te dichten aan zulke geldstromen, hetgeen vooral in federaties zijn vruchten afwerpt. Zo laat een federaal systeem flexibiliteit aan regionale overheden om een eigen beleid uit te tekenen, op maat van haar burgers, maar strookt dit beleid niet altijd met bredere nationale doelen. Afhankelijk van de bevoegdheden en belastinginstrumenten die werden overgeheveld, en in welke mate, kan decentralisatie bijvoorbeeld de interne efficiëntie van een federatie op de helling zetten, maar ook horizontale gelijkheid en herverdeling komen vaak in het gedrang. Welnu, in veel gevallen kunnen weldoordachte dotaties de voordelen van decentralisatie maximaal tot uiting laten komen, zonder dat de nationale doelstellingen al te zeer worden ondergraven. In die zin vormen ze het bindmiddel bij uitstek, dat mogelijke fricties tussen overheidsniveaus tot het minimum reduceert. Conditionele dotaties, die enkel worden toegekend wanneer regionaal beleid bepaalde objectiveerbare nationale (minimum)doelstellingen haalt, zijn hier het schoolvoorbeeld. We beschreven ook uitvoerig het vereveningsmechanisme, waarbij zowel gecompenseerd wordt voor verschillen in fiscale capaciteit tussen regio's, alsook voor verschillen in de kosten van publieke voorziening zelf.

De dotaties die voortkomen uit zulke vereveningsmechanismen, die we overigens terugvinden in elke gelaagde staatsvorm, liggen echter vaak politiek gevoelig. Denk maar aan het solidariteitsmechanisme in België. Niet zelden worden deze mechanismen dan ook herbekeken, of geperfectioneerd. In die lijn vergeleken we in deze tekst de vereveningspraktijken van zes landen. Hieruit bleek dat ook wat betreft verevening dé vuistregel binnen de studie van het federalisme opgaat: elk gelaagd politiek bestuur is gelijkaardig in die zin dat het verschilt van alle anderen, maar soms niet al te veel.

Wat het Belgische vereveningsmechanisme betreft konden we ook vergelijken tussen het oude vereveningssysteem, in voege tot en met 2014, en het mechanisme vervat in de nieuwe financieringswet. Niet enkel het beschikbare budget voor verevening komt lager uit in het nieuwe systeem, maar ook de intensiteit ervan zal afnemen. Vanaf 2015 zal het verschil in fiscale capaciteit tussen de Gewesten bijgevolg minder worden afgevlakt, waarbij de inzet voor verevening vergelijkbaar zal zijn met deze geleverd in Zwitserland. Ook de mogelijke ongewenste effecten voortkomend uit verevening worden beperkt in het nieuwe systeem.

Het nut van dotaties in gelaagde staatsvormen:

Een vergelijking van vereveningsmechanismen

Willem Sas

André Decoster

VOORLOPIGE VERSIE – NIET CITEREN

1 Inleiding

In zowat alle landen, buiten in kleine stadsstaatjes, wordt beleid gevoerd op meerdere politieke niveaus. Een federaal of centraal niveau houdt zich dan bezig met andere bevoegdheden dan het regionale, of het gemeentelijke. De wijze waarop de wetgevende en uitvoerende macht werd verdeeld overheen deze verschillende niveaus, en hoe dit vastligt in een grondwet of bijzondere wetgeving, bepaalt in welke mate we spreken van een unitaire of federale staat. Grosso modo kan men zeggen dat in een federale staat het regionale overheidsniveau op relatief onafhankelijke en soms zelfs op gelijkwaardige wijze beleid kan voeren naast het federale niveau. Maar ook binnen de federale staatsvorm vinden we talloze verschillen. Zo oefent het federale niveau in meer gecentraliseerde federaties zoals Duitsland een grotere invloed uit op de deelstaten dan in het eerder decentrale Zwitserland. Kijken we trouwens enkel naar de toewijzing van bevoegdheden, dan zien we dat grondwettelijk unitaire landen zoals Zweden, Noorwegen of China, meer gedecentraliseerd kunnen zijn dan daadwerkelijke federaties zoals Australië ¹.

Wat er ook van zij, wat al deze gelaagde staatsvormen delen is het feit dat de regionale of gemeentelijke beleidsniveaus zelden financieel zelfvoorzienend zijn. Ook in federale landen, waar het regionale niveau toch een behoorlijke beslissingsmacht kent, beschikken regionale overheden niet over voldoende belastingen om *alle* eigen bevoegdheden te financieren. De resterende middelen worden dan overgedragen door een hoger beleidsniveau, in de vorm van *dotaties*. Men noemt dit fenomeen vaak de 'verticale fiscale kloof', en zoals we zullen zien zijn er argumenten te over om zulk een situatie in stand te houden. Kort gezegd zijn het net de dotaties die de voordelen van decentralisatie maximaal laten spelen zonder dat de nationale doelstellingen, zoals de efficiëntie van de interne markt of herverdeling, al te zeer te worden ondergraven. Zulk een conflict tussen decentralisatie en nationale objectieven staat logischerwijs vooral in federale landen op scherp. Het compromis gesloten tussen het federale en regionale niveau, waarbij dotaties een bepalende rol spelen, hangt dan ook af van de mate waarin nationale doelstellingen worden gedragen overheen de hele federatie en tussen de beleidsniveaus onderling. Hiernaast zullen ook de voor- en nadelen van decentralisatie verschillen van federatie tot federatie, wat het belang van empirisch onderzoek naar deze effecten in de verf zet. Het is om al deze redenen dat we weliswaar in elke federatie een fiscale kloof aantreffen, maar dat de grootte hiervan telkens zal verschillen.

In wat volgt bekijken we deze afweging tussen de voor- en nadelen van decentralisatie van naderbij, wat in een notendop het onderwerp vormt van de economische theorie van het federalisme. Het nut van dotaties zal hierbij stapsgewijs worden uiteengezet, waarna we dieper ingaan op één specifieke vorm: de vereveningsdotaties. Dit soort dotaties haalt vaak de media en ligt al even vaak onder vuur, denk maar aan het solidariteitsmechanisme in België. We leggen uit hoe verevening slechts één van de drie mogelijke functies van dotaties vormt, en nooit los mag gezien worden van de andere functies binnen een breed en vervlochten kader. Hierna bespreken en vergelijken we de verschillende vereveningssystemen in voegen in België, Duitsland, Canada, Australië, Spanje en Zwitserland, waaruit zal blijken dat ook wat betreft verevening dé vuistregel binnen de studie van het

¹ We verwijzen naar het eerste hoofdstuk in 'Boadway en Shah (2009): *Fiscal Federalism*', voor een overzichtelijke taxonomie van de verschillende soorten federaties en hun gelijkenissen met sommige unitaire landen.

federalisme opgaat: elk gelaagd politiek bestuur is gelijkaardig in die zin dat het verschilt van alle anderen.

2 De drie functies van dotaties

Over het algemeen vallen er drie functies toe te schrijven aan dotaties. Naarmate we deze één per één bekijken, zullen ook de voordelen en nadelen van decentralisatie duidelijk worden ². De drie functies zijn voorts verre van wederzijds uitsluitbaar, waardoor dotaties in de meeste federaties meerdere doelen tegelijkertijd gaan dienen ³.

2.1 Dotaties overbruggen 'de verticale fiscale kloof'

Wanneer een regionale overheid niet over voldoende eigen belastinginkomsten beschikt om haar bevoegdheden (zoals onderwijs, gezondheid, ruimtelijke ordening...) te financieren, zijn dotaties nodig om het verschil te compenseren. Dotaties vervullen in dit geval dus eerder een passieve rol, aangezien ze simpelweg de fiscale kloof sluiten. Een actieve beleidsfunctie hebben dotaties binnen deze compenserende rol niet, ze volgen eerder uit het bestaan van de fiscale kloof zelf. Maar waarom zulk een kloof, en waarom laten we regionale overheden niet volledig de 'tering naar de nering zetten'? Hier zijn goede redenen voor, uiteengezet in de economische theorie van het begrotingsfederalisme. Het sterkste argument binnen deze theorie is dat er meer voordelen zijn aan het decentraliseren van *bevoegdheden*, dan aan het decentraliseren van *belastingmacht*. We vangen aan met de bevoegdheden.

Regionale overheden staan dicht bij hun burgers, en kunnen zo beter dan de federale overheid achterhalen wat er leeft bij de bevolking. Ze beschikken m.a.w. over betere informatie over de voorkeuren en noden van de burgers. Wanneer we dan net die bevoegdheden decentraliseren die persoonsgebonden zijn (zoals aspecten van het gezondheidsbeleid of de bijstand aan personen), of gebonden aan regionale noden (zoals economie of arbeidsmarktbeleid), zullen deze beter afgestemd zijn op lokale voorkeuren en situaties. Dit heeft een *welvaartsverhogend* effect, in die zin dat iedereen beter af zal zijn. Een tweede voordeel van decentralisatie, zit in het temperen van de kosten van publieke voorziening. Aangezien er minder bestuurlijke lagen zitten tussen overheid en burger, neemt de administratieve kost af. En net omdat de regionale overheid meer zicht heeft op de noden en voorkeuren van haar doelpubliek, zal zij beter kunnen nagaan of de uitvoerende instanties in het veld (zoals bijv. het OCMW of de mutualiteiten) aan efficiënte en effectieve dienstverlening doen. De 'monitoring', of controle kosten nemen zo af. Een derde voordeel van decentralisatie tenslotte, is de grotere zichtbaarheid van het beleid bij de burger. Hierdoor zal deze beter in staat zijn de slagkracht en doelmatigheid van 'zijn' overheid in te schatten, en deze te belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. Het feit dat de kiezer kan vergelijken tussen regio's, en hierop kan ageren door te verhuizen of op andere regionale politici te stemmen, versterkt dit effect.

² Voor een dieper inzicht in de vele voordelen, nadelen en complexiteiten rond decentralisatie verwijzen we opnieuw naar Boadway en Shah (2009).

³ De drie functies van dotaties staan uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2 en verdere hoofdstukken in 'Boadway en Shah (2007): *Intergovernmental fiscal transfers*'.

Het voordeel van fiscale autonomie sluit naadloos aan op dit laatste punt. De zichtbaarheid van het regionale beleid zal enkel maar toenemen als de burger ook rechtstreeks belastingen moet betalen aan 'zijn' overheid. Het beleid kan dan om dezelfde redenen nog kosten-efficiënter en doelmatiger worden. Zulk een 'responsabilisering' is compleet wanneer een regio volledig zelfvoorzienend wordt. Echter, responsabilisering kan ook *welvaartsverlagend* werken. Regio's kunnen elkaar immers niet enkel met goed beleid gaan bekampen, maar ook met hun belastingmacht zelf. Tarieven worden dan *lager* gezet om mobiele belastingsbronnen aan te trekken, of *hoger* om burgers uit andere regio's te laten bijdragen aan de financiering van diensten waar zij zelf niet van genieten (bijv. een hoteltax). Publieke voorziening zal dan ofwel tekort schieten, of net overdreven uitgebouwd worden, met mogelijk aanzienlijke welvaartsverliezen tot gevolg. Belastingconcurrentie kan tevens sluipen in de progressiviteit van het regionale belastingsysteem zelf, waarbij een regionale overheid rijkere mensen gaat aantrekken door de progressiviteit te verlagen. Wanneer alle regio's hierin meegaan komen we opnieuw uit in een suboptimaal evenwicht, waar de hoeveelheid herverdeling uiteindelijk lager uitkomt dan gewenst. Hetzelfde effect kan spelen wanneer sterk herverdelende bevoegdheden zoals onderwijs en gezondheidszorg werden overgeheveld. Regio's zetten dan een lagere belasting waardoor herverdelende publieke voorziening duurder wordt voor de gebruiker, of simpelweg afneemt en inboet in kwaliteit. Voorts hebben decentrale belastingen ook een invloed op het vrije verkeer van goederen en diensten tussen de regio's, mogelijk bewust georkestreerd in het geval van concurrentie. De efficiëntie van de interne markt zal hierdoor worden verstoord. Een laatste nadeel aan fiscale autonomie, is dat het de verschillen in fiscale capaciteiten tussen de regio's zelf blootlegt. Er zijn, om allerhande redenen, altijd rijkere en armere regio's in een federatie. Decentrale belastingmacht brengt deze verschillen aan de oppervlakte, wat wederom verstrekkende gevolgen kan hebben. We gaan hier later op in wanneer we het hebben over verevening.

Samenvattend kunnen we stellen dat het overhaast zelfvoorzienend maken van regio's neerkomt op schieten met scherp, waarbij nationale doelstellingen zoals efficiëntie, welvaartsbehoud en herverdeling in het vizier komen. Een diepgaand empirisch inzicht in de grootte van de effecten is dan ook broodnodig alvorens bepaalde belastingen te decentraliseren⁴. Hoewel de inschatting van de mogelijke nadelen zal verschillen van federatie tot federatie, ook omdat de consensus rond nationale doelstellingen niet in elke federatie even breed wordt gedragen, is er geen enkel land dat de risico's als volstrekt onbestaande beschouwt. Een zekere fiscale kloof is bijgevolg onvermijdelijk, net als de eeuwige discussie over de optimale grootte ervan. In die zin zijn dotaties al even onvermijdelijk, maar niets houdt ons tegen een meer *actieve* beleidsrol toe te dichten aan zulke geldstromen. We bespreken in wat volgt twee benaderingen die voor dotaties, los van de wenselijkheid van een fiscale kloof, een zinvolle rol uittekenen.

2.2 Dotaties vrijwaren nationale doelstellingen

We zagen reeds dat vooral in federaties een mogelijk conflict kan ontstaan tussen decentralisatie enerzijds, en het hooghouden van nationale objectieven anderzijds. Een federaal systeem laat flexibiliteit aan een regionale overheid om een eigen beleid uit te tekenen, op maat van haar burgers, wat niet altijd strookt met bredere nationale doelen. Het is hier dat de eerste *actieve* beleidsfunctie van dotaties soelaas kan bieden. In veel gevallen kunnen weldoordachte dotaties immers de voordelen van decentralisatie zoals beschreven in vorige paragraaf tot uiting laten komen, zonder de

⁴ Een aanbeveling uit de literatuur is bijvoorbeeld dat men best belastingen geheven op relatief immobiele bronnen overhevelt, en liefst niet gedeeld met de federale overheid.

nationale doelstellingen uit het oog te verliezen. We beschrijven in wat volgt hoe dotaties, per nationale doelstelling, deze rol kunnen spelen.

2.2.1 Horizontale en verticale gelijkheid

Het feit dat alle burgers van eenzelfde land kunnen rekenen op eenzelfde kwaliteit aan publieke dienstverlening ongeacht zijn of haar woonplaats, wordt in unitaire landen als een vanzelfsprekendheid beschouwd. Men noemt dit het principe van horizontale gelijkheid, waarbij gelijkaardige burgers (bijv. in termen van inkomen of behoeften) op gelijkaardige manier worden behandeld in *heel* het land. Ook federaties onderschrijven dit principe, hoewel de uitvoering hier veel moeilijker ligt. Wanneer onderwijs werd gedecentraliseerd, kan het immers zijn dat personen met eenzelfde inkomen meer of minder schoolgeld moeten betalen naargelang de regio waar hun kinderen school lopen. Ook de kwaliteit van het onderwijs zelf kan verschillen overheen de regio's. In het geval van gezondheidszorg kunnen personen met een gelijkaardige handicap in één bepaalde regio recht hebben op meer, of kwaliteitsvollere thuiszorg dan in andere regio's. Maar wanneer we deze bevoegdheden op het federale niveau houden, verliezen we alle voordelen voortkomend uit decentralisatie zoals eerder beschreven. *Conditionele* dotaties bieden hier een oplossing, waarbij de financiering van regio's voorwaardelijk wordt gesteld aan het hooghouden van bepaalde *nationale* (minimum) standaarden van voorziening.

Vooraf wat persoonsgebonden bevoegdheden zoals gezondheidszorg en onderwijs betreft, waar decentralisatie veel voordelen biedt en bijgevolg in zo goed als alle federaties zijn gedecentraliseerd, hebben conditionele dotaties veel potentieel. Immers, zulke bevoegdheden hebben tevens een hoog herverdelend karakter, wat maakt dat hier niet enkel horizontale maar ook verticale gelijkheid speelt. Door nationale standaarden in te voeren worden dan zowel de nationale doelstellingen van herverdeling als horizontale gelijkheid gevrijwaard. Het Canadese systeem van gezondheidszorg dotaties is hier een mooi voorbeeld van. Doelstelling in Canada is het vrijwaren van gelijke toegang tot kwaliteitsvolle gezondheidszorg, ongeacht de woonplaats of het inkomen van de burger. De dotaties zijn *output* gericht, wat betekent dat regionale dienstverlening moet voldoen aan duidelijk afgelijnde voorwaarden zoals toegankelijkheid of gegarandeerde overdracht van opgebouwde rechten bij verhuis, alvorens geld te ontvangen van het federale niveau⁵. In de meeste federaties echter zijn conditionele dotaties *input* gericht, waarbij het volstaat dat het geld daadwerkelijk wordt besteed aan de afgelijnde regionale bevoegdheid in kwestie (zoals gezondheidszorg). Wat betreft het garanderen van kwaliteit of toegankelijkheid, zijn input gerichte dotaties niet altijd even effectief.

Het goed functioneren van conditionele dotaties hangt logischerwijs af van de mate waarin horizontale gelijkheid en herverdeling worden gedragen overheen de hele federatie. Ook het bestaan van een transparant overlegorgaan dat bemiddelt in het geval een regio niet voldoet aan de nationale standaarden en aanzet tot coöperatie, is van belang. In ieder geval laten conditionele dotaties meer beleidsruimte aan de regio's dan wanneer men rechtstreeks zou ingrijpen in regionale dienstverlening, en het federale niveau op basis van haar doelstellingen de regionale programma's zelf deels zou gaan uittekenen. Dit bijvoorbeeld door middel van afdwingbare wetgeving.

⁵ We zullen later zien dat deze dotaties op per capita basis worden toegekend, en in die zin ook een andere functie vervullen: het verevenen van netto fiscale voordelen.

2.2.2 Efficiëntie van de interne markt

Minder dan een eeuw geleden betaalden reizende handelaars bij het binnenrijden van een stad accijnzen op hun goederen aan de stadspoort. Hoewel de tolhuisjes in sommige gevallen overleefden, is het heffen van zulke belastingen ondertussen al lang de (westerse) wereld uit. Maar wat opgaat voor unitaire landen binnen de OESO, zijnde een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal, is geen vanzelfsprekendheid in federaties. Tolhuisjes zijn immers niet de enige manier om een efficiënte interne markt steunend op zulk een vrij verkeer te verstoren. Gedecentraliseerde belastingen, bevoegdheden en regelgeving kunnen dit immers ook, en met veel diepgaande gevolgen. We zagen reeds hoe overheden elkaar kunnen beconcurreren met behulp van regionale belastingmacht, en op deze manier de interne markt verstoren. Het bevoorrechten van eigen bedrijven door het verlenen van subsidies of voorrang bij openbare aanbestedingen is een ander voorbeeld. Maar ook wanneer overheden simpelweg een eigen beleid voeren *zonder* strategische bijbedoelingen, zal de interne markt minder efficiënt werken vergeleken met een unitair systeem. Denk bijvoorbeeld aan regelgeving allerhande die in elke regio verschillend kan zijn, waar werkgevers maar ook werknemers telkens mee rekening moeten houden bij het uitvoeren van hun transacties. Als gezondheidszorg of onderwijs werden gedecentraliseerd, kunnen er zoals we zagen verschillen optreden in de toegankelijkheid of kwaliteit van publieke dienstverlening overheen de regio's. Zulke verschillen spelen mee wanneer een gezin beslist in welke regio een huis te bouwen of te kopen, wat tevens het vrije verkeer van arbeid kan verstoren. Zelfs wanneer we zulke verschillen niet erg vinden in termen van horizontale gelijkheidsoverwegingen, maar efficiëntie wel een breed gedragen nationale doelstelling vormt, is er bijgevolg reden om in te grijpen.

Opnieuw hoeven we ook hier het kind niet met het badwater weg te gooien door alles centraal te houden, en zo te verzaken aan de voordelen van decentralisatie. We zagen reeds dat een zekere fiscale kloof de efficiëntie-nadelen gebonden aan regionale belastingen deels zal beperken. Maar tegelijkertijd kunnen de geldstromen *zelf* hier soelaas bieden. We kunnen immers *conditionele* dotaties ook richten op het hooghouden van nationale standaarden rond interne efficiëntie. Standaarden als de toegankelijkheid of de kwaliteit van publieke dienstverlening hebben hier dus een tweede rol te spelen, naast het tegengaan van verticale en horizontale ongelijkheid tussen regio's. Maar ook andere standaarden die belastingen, arbeidswetgeving, openbare aanbestedingen, milieuregulering, of goederenvereisten harmoniseren in zoverre deze vallen binnen het regionale beleidsdomein, zullen de interne efficiëntie bevorderen ⁶.

2.3 Dotaties verevenen de 'netto fiscale voordelen'

Zoals we reeds kort vermeldden in paragraaf 2.1, zorgt regionale belastingmacht ervoor dat de verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's komen bloot te liggen ⁷. In wat volgt zien we waarom dit zelden strookt met de nationale doelstellingen, een nadelig effect dat toeneemt in intensiteit naarmate een regio over meer fiscale autonomie beschikt. Opnieuw kan dit nadeel niet enkel aangepakt worden door het beperken van de belastingmacht zelf, maar tevens door middel van dotaties. Deze dotaties worden 'verevenings' dotaties genoemd omdat ze verschillen in netto fiscale

⁶ Opmerking geharmoniseerde belastingssystemen

⁷ Het moge duidelijk zijn dat voor dotaties toegekend op basis van de fiscale capaciteit, zoals in België of Duitsland, dit effect evenzeer speelt. Ter illustratie, eens de zesde staatshervorming in voegen zal de financiering van de Gewesten en Gemeenschappen in België voor 56% gebeuren op basis van de fiscale capaciteit van de regio's (regionale belastingen + dotaties aan 'juste retour').

voordelen tussen de regio's van een federatie gaan afvlakken, en in sommige gevallen zelfs volledig verevenen.

2.3.1 Verschillen in netto fiscale voordelen

Maar wat zijn netto fiscale voordelen exact, en hoe komt het dat deze gaan verschillen wanneer we belastingen decentraliseren? We illustreren aan de hand van een fictieve federatie, waar de enige verschillen tussen de regio's de gemiddelde arbeidsinkomens zijn, maar elke regio desalniettemin hetzelfde niveau van publieke voorziening wil hooghouden. Een regio met een hoger gemiddeld arbeidsinkomen zal dan, indien het de personenbelasting is die werd gedecentraliseerd, kunnen beschikken over een lijvigere belastbare basis vergeleken met de armere regio's. Omwille van haar hogere fiscale capaciteit zal deze regio dus een lagere belastingvoet kunnen zetten om, vergeleken met armere regio's, eenzelfde niveau van publieke voorziening te halen. We zeggen dan dat *voor burgers met eenzelfde inkomen* de per capita *prijs* van publieke voorziening, zijnde de betaalde belasting, lager is wanneer zij wonen in deze rijkere regio. Het *voordeel* van publieke voorziening daarentegen, zijnde de per capita monetaire waarde van de voorziening zelf, is in ons voorbeeld gelijk overheen de regio's aangezien het niveau gelijk werd gesteld. Welnu, het *netto fiscale voordeel*, wat precies het verschil is tussen dit voordeel en de prijs van publieke voorziening, zal dan groter zijn voor burgers woonachtig in de rijkere regio. Ze betalen er minder belastingen, maar ontvangen eenzelfde voordeel. We kunnen dit voorbeeld ook omkeren, waarbij de regio's niet de dienstverlening maar hun *belastingvoet* op gelijk niveau houden. In dit geval zal publieke voorziening in de rijkere regio op een hoger niveau uitkomen, wat neerkomt op exact hetzelfde netto fiscale voordeel. Verschillen in gemiddelde inkomens zijn trouwens niet de enige oorzaak van netto fiscaal onevenwicht. Wanneer belastingen op het ontginnen van grondstoffen werden gedecentraliseerd, zoals in Canada of Australië, kan ook omwille van de spreiding van deze natuurlijke rijkdom de fiscale capaciteit van de regio's gaan uiteenlopen. Niet elke regio heeft immers evenveel, of vaak helemaal geen, grondstoffenreserves. De aanwezigheid van bedrijven die, wanneer regionale overheden deze kunnen belasten, niet over elke regio evenredig zijn gespreid vormt een derde oorzaak van netto fiscaal onevenwicht.

Maar zelfs wanneer de fiscale capaciteit van de regio's exact dezelfde zou zijn, kunnen netto fiscale verschillen zich nog steeds voordoen wanneer de daadwerkelijke *kosten* van publieke voorziening variëren naargelang de regio. Aangezien de samenstelling van de bevolking vaak verschilt overheen regio's, zal de *behoefte* aan persoonsgebonden publieke voorziening ook variëren. Een regio met weinig schoolgaande jeugd, ouderen, gehandicapten, werklozen of zieken zal minder geld moeten ophalen om bevoegdheden als onderwijs, gezondheidszorg of werkgelegenheid te financieren. De belastingvoet zal in zulke regio's bijgevolg opnieuw lager zijn dan in andere regio's om eenzelfde niveau van publieke voorziening te financieren. Ook de *eenheidskosten* van publieke voorziening kunnen uiteenlopen bij gelijke fiscale capaciteit. Omwille van verschillen in bevolkingsdichtheid, urbanisatiegraad of geografische factoren kunnen ambtenarenlonen, transportkosten of vastgoedprijzen divergeren, wat wederom leidt tot netto fiscale verschillen.

In ieder geval, om al deze redenen valt een gelijkwaardige dienstverlening overheen de regio's aan een vergelijkbare belastingkost verre van te zien als een evidentie binnen een federaal systeem. Het verschil met een unitaire staat, waar een nationaal opgezet belastingsysteem eenzelfde niveau van publieke voorziening financiert, is dan ook kristalhelder. In dit geval betalen alle burgers die gelijkwaardig zijn in termen van inkomen of behoefte, evenveel voor eenzelfde niveau van publieke

voorziening ongeacht hun woonplaats. Netto fiscale verschillen doen zich bijgevolg nooit voor in een unitaire staat⁸. Hoe dan ook, streven naar zulk een verevende situatie binnen een *federale* structuur door middel van vereveningsdotaties is gerechtvaardigd, en wel om dezelfde redenen die we eerder aanhaalden. Ten eerste gaan verschillen in netto fiscale voordelen de migratiebeslissingen van mensen beïnvloeden. Wanneer mensen verhuizen zijn het dan niet enkel private inkomensverschillen die deze keuze bepalen, maar ook de netto fiscale voordelen die in bepaalde regio's hoger liggen dan in andere. Zelfs al zijn de lonen gelijk overheen alle regio's, dan nog zullen mensen verhuizen tot ze nergens anders een hoger netto fiscaal voordeel kunnen boeken. Dit leidt tot de inefficiënte situatie waar het vrije verkeer van arbeid overheen de regio's wordt verstoord door de regionale overheden. Natuurlijk zijn mensen nooit perfect mobiel, migratie wordt immers getemperd en gehinderd door talloze geografische, taal of cultuur barrières. Maar hierdoor komt net een tweede nationale doelstelling onder vuur te liggen, namelijk deze van de horizontale gelijkheid. Immers, in dit geval vlakkt migratie de verschillen in netto fiscale voordelen nooit volledig uit, waardoor gelijkaardige burgers niet kunnen rekenen op eenzelfde publieke voorziening aan eenzelfde kost binnen de hele federatie.

2.3.2 Corrigeren voor netto fiscale verschillen

In de mate dat efficiëntie en horizontale gelijkheid gedragen worden binnen de federatie, lijkt corrigeren voor netto fiscale verschillen dus geen overbodige luxe. Hoewel we ook met conditionele dotaties zowel gelijkheid als efficiëntie in een klap konden vrijwaren, wat binnen de economische wetenschap trouwens een eerder unieke ingreep is, gaat het hier om een breder perspectief. Niet enkel afgelijnde bevoegdheden zoals onderwijs of gezondheidszorg worden immers bekeken, maar de totale regionale publieke voorziening. Om deze reden is ook een volledige verevening niet wenselijk. Het doel van decentralisatie was net de voordelen te laten spelen, en dus ook het regionale niveau de bewegingsruimte te laten om beleid te voeren. Publieke voorziening kan tenslotte ook verschillen overheen de regio's omwille van uiteenlopende regionale preferenties, waar een regionale overheid simpelweg naar handelt. Hierom streven de meeste vereveningsmechanismen naar een verevening van *potentieel*: ze stellen regionale overheden in staat om een gelijkwaardige dienstverlening te voorzien aan een vergelijkbare belastingkost, zonder regio's te dwingen om zulke niveaus daadwerkelijk te halen. In die zin zijn vereveningsdotaties in de praktijk nagenoeg nooit conditioneel.

Er kan op twee fronten worden gestreden tegen verschillen in netto fiscale voordelen: in termen van fiscale capaciteit, of op het vlak van kostenverschillen in voorziening voortkomend uit uiteenlopende regionale behoeften of eenheidskosten. Alleen in Australië worden zowel fiscale capaciteit als kosten expliciet meegenomen in een complex en geformaliseerd vereveningsmechanisme. In andere landen beogen zulke mechanismen enkel het gedeeltelijk verevenen van de verschillen in fiscale capaciteit, en komt men tegemoet aan verschillen in regionale behoeften maar ook eenheidskosten door middel van aparte, ad hoc toegekende dotaties. Verschillen in kosten zijn doorgaans veel minder uitgesproken dan verschillen in fiscale capaciteit, wat verklaart waarom deze meestal buiten het geformaliseerde mechanisme gehouden worden⁹. Wanneer één bepaalde regio er toch zou

⁸ Tenzij de eenheidskosten van voorziening verschillen. Landelijke gebieden voorzien van eenzelfde dekking aan openbaar vervoer of thuiszorg als in de steden, is immers ook in een unitaire afweging inefficiënt.

⁹ De technische complexiteit van verevening op basis van behoeften versterkt dit argument. Specifieke, geformaliseerde verevening vereist zoals we zullen zien een referentie, zoals een nationaal gemiddelde of

uitsprongen, kan dat makkelijker gecorrigeerd worden aan de hand van specifieke dotaties. De Duitse federale regering verleent bijvoorbeeld nog steeds specifieke dotaties aan achtergestelde gebieden in Oost-Duitsland, of aan stadsstaten zoals Berlijn of Hamburg. En zoals we zullen zien in wat volgt kunnen regionale kostenverschillen vaak met heel eenvoudige dotaties worden opgevangen waarbij maatstaven zoals bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei, lengte van de wegen, geografische locatie of urbanisatiegraad gebruikt worden bij de toewijzing van het geld¹⁰.

Alvorens we in de volgende paragraaf verevening in de praktijk van naderbij bekijken, nog een laatste algemene opmerking. We legden eerder uit hoe fiscale autonomie en het hieruit volgende netto fiscale onevenwicht aanleiding geeft tot verevening. Welnu, hoe groter de graad aan fiscale autonomie bij een gegeven consensus over nationale doelstellingen en een gegeven bevoegdheidsverdeling, hoe meer ingrijpend de verevening. Om deze reden moet elke overdracht van belastingmacht aan lagere bestuursniveaus gepaard gaan met het herbekijken van de vereveningsmechanismen in voegen.

3 Vereveningsmechanismen in de praktijk

We vergelijken de vereveningspraktijken van zes landen, waarbij zowel verevening op basis van fiscale capaciteit als regionale kosten wordt bekeken. We gaan op zoek naar verschillen en gelijkenissen tussen federaties waar de federale overheid veel invloed uitoefent op de regio's (zoals Duitsland en Australië), waar de regio's relatief sterker staan (Zwitserland, Canada), waar het decentraliseringsproces nog gaande is (België), en in landen die grondwettelijk unitair zijn maar waar een vergaande decentralisering reeds een feit is (Spanje). Dit om een zo breed mogelijke vergelijkingsbasis aan te boren.

3.1 Een eerste vergelijking

Op het Spaanse systeem na hanteren alle systemen een gelijkaardig raamwerk, wat wordt uitgedrukt door (FORM-1). Hierbij is E_i de vereveningsbetaling per capita die regio i mag verwachten eens het systeem in werking treedt. FC_R is de referentie fiscale capaciteit op basis waarvan verschillen worden afgevlakt, i.e. de nationale benchmark die men in alle armere regio's wil benaderen door middel van verevening. In alle systemen gebruikt men de gemiddelde fiscale capaciteit per capita overheen de regio's als referentie. FC_i vervolgens is de daadwerkelijke fiscale capaciteit per capita in regio i die men gaat opkrikken, waarbij a als parameter bepaalt in welke de nationale benchmark zal benaderd worden. Past men deze benadering toe in alle regio's, en niet enkel in de armere, dan zullen regio's met een fiscale capaciteit boven het gemiddelde een bedrag derven. Wanneer dit gebeurt op het regionale niveau zelf, i.e. wanneer rijke regio's een som afstaan aan arme regio's, spreekt men van horizontale mechanismen of 'net scheme' dotaties. We komen later terug op dit

standaard, op basis waarvan regionale verschillen worden afgevlakt. In tegenstelling tot de fiscale capaciteitsverevening, is het wat behoeften betreft zeer moeilijk om te komen tot zulk een referentie van wenselijke publieke voorziening die voldoet aan de behoeften. Publieke voorziening is immers oeverloos complex, en zelfs al komt men tot één algemeen aanvaarde standaard van kwaliteit dan nog stellen zich talloze meetproblemen.

¹⁰ Zoals we al zagen in voetnoot 8, is het vanuit efficiëntiestandpunt niet altijd even wijselijk om te verevenen voor verschillen in eenheidskosten, deze worden immers ook in een unitaire staat nooit volledig genivelleerd. Wanneer eenheidskosten in de praktijk wel in rekening worden gebracht bij verevening, is er dus wel degelijk sprake van een afruil tussen horizontale gelijkheid en efficiëntie.

onderscheid. Z_i ten slotte staat voor de vereveningsbetalingen allerhande die regio i ontvangt omwille van een verschil in regionale *kosten*, voortkomend uit uiteenlopende regionale behoeften of eenheidskosten.

$$E_i = a * (FC_R - FC_i) + Z_i \quad \text{FORM} - 1$$

Tot zover de gelijkenissen. Wat de daadwerkelijke invulling van deze formule betreft, vallen diepgaande verschillen vast te stellen tussen de bestudeerde landen. We overlopen deze in wat volgt, en vatten samen in tabel 1.

3.1.1 Fiscale capaciteit

Een eerste verschil zit in de manier waarop de fiscale capaciteit van een regio wordt berekend. In België, Duitsland en Spanje worden de werkelijke belastingontvangsten hiervoor gebruikt (Martinez-Vazquez, 2001A). De fiscale capaciteit van een regio is dan gelijk aan de hoeveelheid belastingen opgehaald door/in die regio. Een tweede methode daarentegen, die enkel in Zwitserland wordt toegepast, hanteert de per capita *potentiële belastbare basis* van een regio. Door op deze manier het regionale belastingstelsel buiten beschouwing te laten, kiest men om de directe beleidskeuzes van regionale overheden niet mee te nemen in de verevening. Regionaal beleid kan echter ook een indirect effect hebben op de belastbare basis zelf, waar we later op terugkomen.

Een laatste methode is het representatief belastingstelsel (Boadway, 2009), in voegen zowel in Canada (Department of Finance Canada, 2011) als Australië (CGC, 2011A), en is het meest gesofisticeerde. Men gaat hier immers de regionale belastingontvangsten *simuleren* om de fiscale capaciteit van een regio te bepalen. Hierbij wordt een referentiebelastingvoet, vaak de *gemiddelde* belastingvoet overheen alle regio's, toegepast op de regionale belastbare basis in kwestie. Op deze manier benadert men een fictief unitaire situatie, waar de hier gehanteerde gemiddelde belastingvoet dan de uniforme voet zou zijn. Dit wordt formeel samengevat in FORM-2, waarbij FC_i de gesimuleerde fiscale capaciteit per capita voor regio i is, t_G^j de gemiddelde belastingvoet voor belastbare basis j overheen alle regio's, en x_i^j de per capita belastbare basis j voor regio i .

$$FC_i = \sum_{j=1}^n t_G^j * x_i^j \quad \text{FORM} - 2$$

Deze gesimuleerde fiscale capaciteit wordt dan afgewogen tegen de referentie fiscale capaciteit, bekomen door de gemiddelde belastingvoeten in FORM – 2 te vermenigvuldigen met de gemiddelde nationale belastbare bases in kwestie. Naargelang de toegepaste methode van fiscale capaciteitsberekening kunnen er voorts nadelige gedragseffecten optreden op politiek vlak, waar we in paragraaf 3.3 op terug komen.

3.1.2 Regionale kosten

Een tweede verschil zit hem in de invulling van Z_i in de algemene formule (FORM – 1), zijnde de verevening van verschillen in regionale kosten. Hoewel alle bestudeerde landen (op Canada na) rekening houden met zulke verschillen, varieert de wijze waarop deze kosten in kaart worden gebracht. Ook de mate waarin kosten gaan doorwegen in de totale verevening loopt uiteen.

3.1.2.1 De specifieke Ad-Hoc systemen

De meeste landen gebruiken een ad-hoc systeem. Hierbij worden dotaties afgemeten en verdeeld op basis van specifieke, en makkelijk observeerbare maatstaven. Zo houdt men in Duitsland (German Federal Ministry of Finance, 2011) rekening met de bevolkingsdichtheid: zowel regio's met een heel lage als met een heel hoge bevolkingsdichtheid krijgen dan extra compensaties. Tevens worden infrastructuur en werkloosheidsproblemen, overgeërfd uit het DDR tijdperk, in aanmerking genomen, alsook de hogere per capita administratieve kosten die kleinere deelstaten torsen. Het Belgische systeem vervolgens, houdt enkel rekening met regionale behoeften wat betreft de financiering van de gemeenschappen. Bevolkingsaantallen allerhande (zoals het aantal leerlingen of ouderen), worden hierbij als verdeelsleutel gebruikt om de globale middelen te verdelen overheen de gemeenschappen. Spanje ten derde, (Ruiz-Huerta Carbonell, 2008) beschouwt drie categorieën van voorziening waar verevent wordt op basis van regionale kosten: algemene diensten & onderwijs, gezondheidszorg, en sociale diensten. Voor de categorie algemene diensten & onderwijs neemt men de omvang van de bevolking, bevolkingsdichtheid en inkomensniveau mee bij het toekennen van dotaties. De behoeften voor gezondheidszorg worden bepaald door de dekking van het nationaal gezondheidsnet en het aantal personen ouder dan 65 jaar. Voor de categorie sociale diensten ten slotte wordt enkel gekeken naar het aantal personen ouder dan 65 jaar. In alle categorieën ontvangen regio's die niet met het Spaanse vaste land verbonden zijn daarnaast nog extra compensaties. Zwitserland (Dafflon, 2004) is het vierde land dat een ad-hoc systeem hanteert. Er wordt gebruik gemaakt van algemene sociale en demografische indicatoren zoals armoede, vergrijzing, aantal migranten, drugsproblemen, werkloosheid en verstedelijking. Daarnaast spelen ook geologische en geografische factoren mee, wat noodzakelijk is omwille van het sterk variërend landschap en het hieruit volgende wisselende kostenplaatje. Canada tot slot doet nauwelijks aan kostenverevening.

3.1.2.2 Het Australische systeem

Australië heet een meer geavanceerd mechanisme, wat gelijkenissen toont met het representatief belastingstelsel voor de berekening van de fiscale capaciteit. Voor elke regio simuleert men in welke mate de benodigde per capita *uitgaven* voor dienstverlening afwijken van de gemiddelde per capita uitgaven voor dienstverlening over alle provincies. De benodigde uitgaven voor dienstverlening voor de verschillende regio's worden bepaald door twee parameters: kost-handicaps en gebruik-handicaps. *Gebruik*-handicaps volgen uit demografische verschillen: verschillen in de eigenschappen van de populatie van een deelstaat. Zo zal een deelstaat die relatief meer jongeren heeft een hogere kost hebben voor onderwijs. *Kost*-handicaps ontstaan wanneer de eenheidskost om een dienst te verlenen aan de bevolking hoger is. Zo is de kost van infrastructuur hoger in een bergachtig gebied.

FORM – 3 geeft weer hoe de compensatiebetaling wordt berekend. Hierbij is Z_i de compensatiebetaling voor regio i , U_l de nationale per capita uitgave in categorie l , α_{il} de kost-handicap factor voor deelstaat i in categorie l , en β_{il} de behoefte-handicap factor voor deelstaat i in categorie l .

$$Z_i = \sum_{l=1}^n [(\alpha_{il} * \beta_{il} * U_l) - U_l] \quad \text{FORM – 3}$$

Een voorbeeld in de uitgavecategorie van de ouderenzorg verduidelijkt dit verder. Stel dat regio i omwille van demografische redenen 10% meer hulpbehoevende ouderen telt ten opzichte van andere regio's, dan zal β_{iu} voor deze regio 1.1 bedragen. Maar wanneer regio i tevens een stedelijk karakter kent en de loonkost er om deze reden 30% hoger ligt, zal ook de kost-handicap factor hoger uitkomen. Nemen we aan dat de lonen goed zijn voor de helft van de totale kostprijs van het verlenen van hulp aan ouderen, dan komt α_{iu} uit op 1.15 ($= 1.3 * 0.5$). Regio i ontvangt zo totale vereveningsbetaling Z_i gelijk aan $0.265 * U_i (= (1.15 * 1.1 * U_i) - U_i)$ in de categorie ouderenzorg.

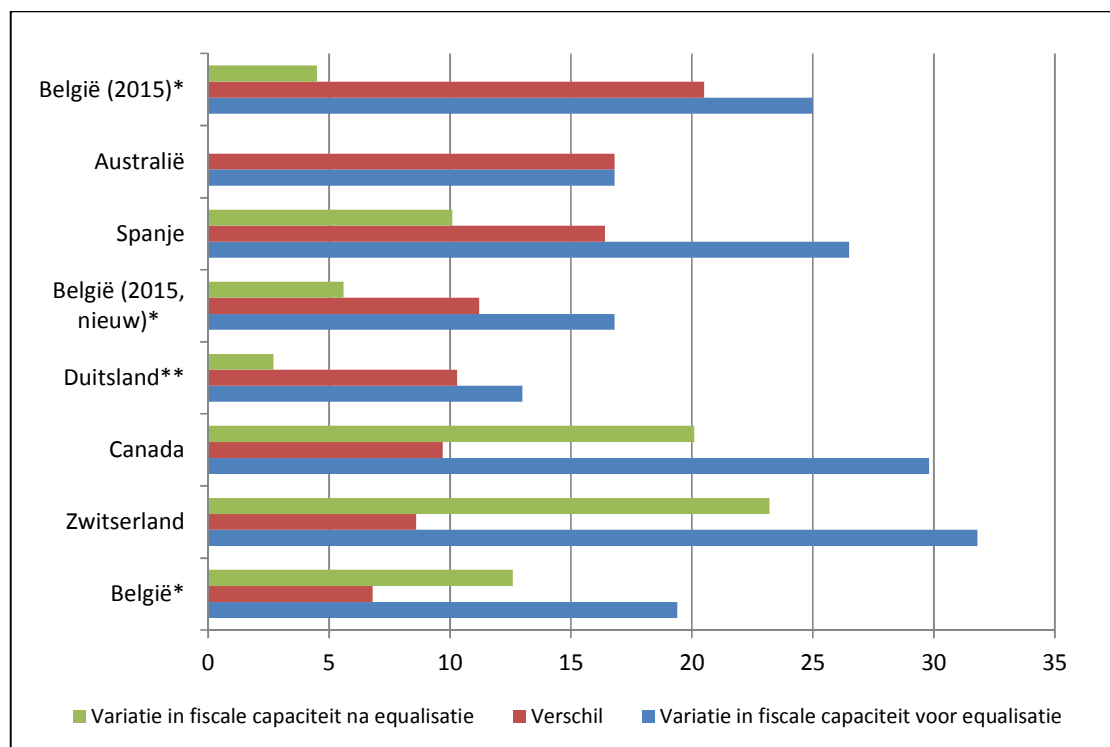
Ten slotte gebruikt Australië ook nog een mechanisme dat rekening houdt met extra kosten volgend uit infrastructurele achterstand en investeringen in financiële activa (CGC, 2011D). Deze vallen buiten het bestek van deze tekst, maar volgen een gelijkaardig stramien. Het moet ook gezegd dat het Australische systeem vaak beschreven wordt als oeverloos complex en verre van transparant (men corrigeert voor maar liefst 41 categorieën), waarbij de bepaling van de handicap factoren gepaard gaat met subjectiviteit en metingsproblematiek. Men kan zich dan ook de vraag stellen of formele verevening enkel op basis van fiscale capaciteit niet beter ware geweest. Immers, aangezien de regionale behoeften enkel voor de regio 'Northern Territory' aanzienlijk afwijken van het nationale gemiddelde bieden ad hoc dotaties een meer eenvoudige en transparante oplossing. Een ander punt van kritiek is dat de Australische aanpak vertrekt van gemiddelde niveaus van daadwerkelijke voorziening, zonder rekening te houden met de wenselijkheid van de uitgaven zelf. Prestige projecten van rijke regio's drijven dan bijvoorbeeld de nationale gemiddelde uitgaven op, waardoor de dotaties naar arme regio's ook omhooggaan.

3.1.3 Niveau van verevening

Een derde verschil zit hem in de daadwerkelijke intensiteit van verevening. We bestuderen dit in figuur 1, waar de mate aan fiscale capaciteitsverevening in elk van de bestudeerde landen naast elkaar wordt gezet. Zulk een vergelijking beperkt zich tot het domein van de fiscale capaciteit, aangezien het exact in kaart brengen van verschillen in kostenverevening omwille van de resem aan ad hoc dotaties te omslachtig wordt. De regionale fiscale capaciteit voor en na verevening daarentegen valt eenvoudig te berekenen, waarbij steeds de gehanteerde definitie in elk respectievelijk land wordt beschouwd. We kunnen dan voor elk specifiek land de verschillen in fiscale capaciteit uitzetten in termen van de variatie overheen de regio's. Het verschil in variatie voor en na verevening biedt ons zo een indicator voor de mate aan verevening.

Kijken we om te beginnen naar het Belgisch systeem in 2004, dan schijnt de verevening eerder laag uit te komen. Passen we dezelfde berekening toe op de geprojecteerde data voor 2015 echter, dan verandert het plaatje. Mede omwille van de verdere uitholling van de fiscale capaciteit in Wallonië, maar vooral in Brussel, werd het systeem immer genereuzer. De nieuwe financieringswet, die deel uitmaakt van de zesde staatshervorming, komt hier echter in tussenbeide. Zo zien we in de figuur dat de verevening in het nieuwe systeem uitkomt op grosso modo eenzelfde niveau als in Duitsland en Canada. Dat het nieuwe systeem minder solidair wordt, valt bijgevolg ook vanuit deze optiek te bevestigen. Voorts zien we dat enkel in Australië sprake is van volledige verevening van de fiscale capaciteit. In Duitsland wordt het verschil in fiscale capaciteit grotendeels, maar niet volledig ongedaan gemaakt. Spanje doet een grote vereveningsinspanning, maar het verschil blijft ook na verevening groot omwille van een aanzienlijk initieel verschil. In Zwitserland is de intensiteit van verevening het laagst, maar algemeen gesproken onderhouden de bestudeerde federaties een

relatief laag niveau van verevening, vergeleken met andere unitaire, maar tevens gelaagde staatsvormen (zie tabel 2 in appendix).



Figuur 1: Resultaat van verevening uitgedrukt in de variatiecoëfficiënt voor het jaar 2004 (Blöchliger, 2007)

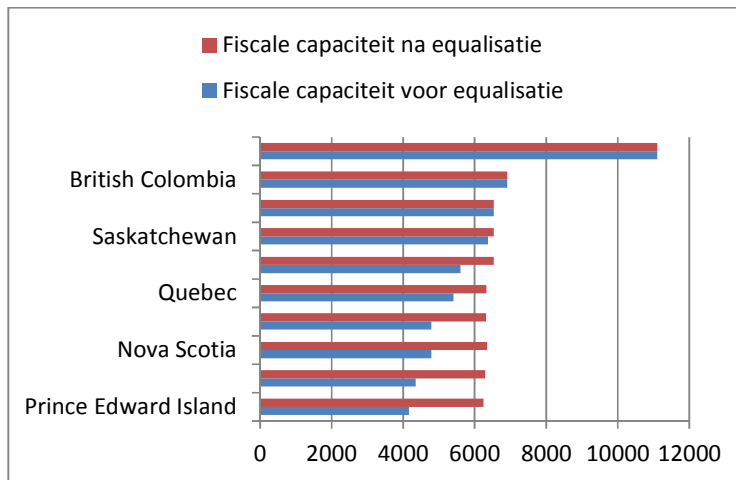
*Belgisch resultaat op basis van eigen berekening

** Voor Duitsland werden data van 2005 gehanteerd

Canada tenslotte heeft ook na verevening nog een groot verschil in fiscale capaciteit. Dit volgt uit de bottom-up verevening die men in Canada toepast, waarbij de fiscale capaciteit van armere regio's wel wordt opgetrokken naar het niveau van de gemiddelde fiscale capaciteit, maar de fiscale capaciteit van rijkere regio's niet verminderd wordt. Dit brengt ons naadloos bij het volgende punt.

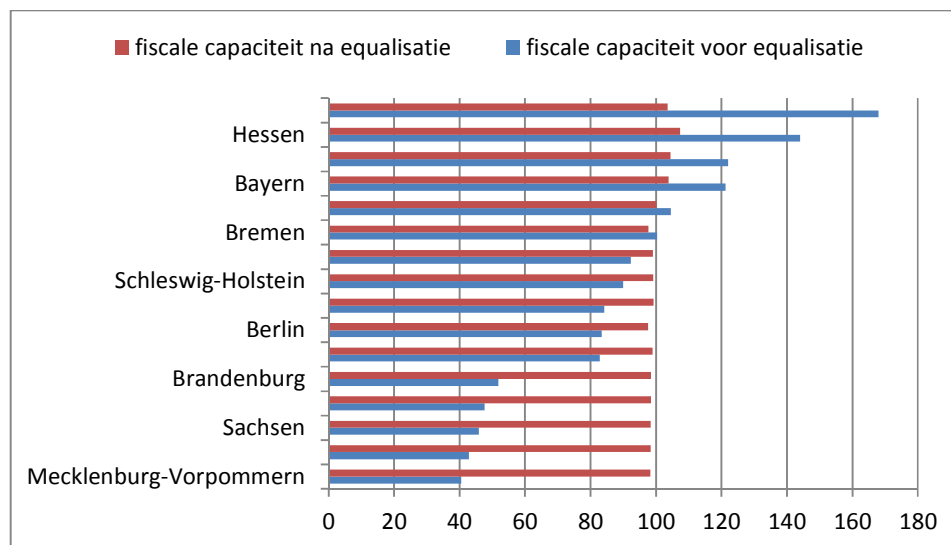
3.1.4 Oorsprong van de vereveningsbetalingen

Een laatste onderscheid betreft de financiering zelf van de fiscale capaciteitsverevening, wat neerkomt op het verschil tussen zogeheten 'net scheme' en 'gross scheme' dotaties (Boadway, 2009). In het geval van 'net scheme' dotaties kiest men voor rechtstreekse transfers van rijke regio's naar armere regio's, en is de regionale herverdeling transparant en eenduidig. In het geval van 'gross scheme' daarentegen loopt de geldstroom van het federale niveau naar de regio's, waarbij het bestaan van een zekere verticale fiscale kloof logischerwijs een basisvereiste is. Het gaat hier om middelen uit de federale pot (vaak de BTW inkomsten) die sowieso bestemd waren voor het financieren van regionale bevoegdheden, maar waarvan regio's met een per capita fiscale capaciteit onder het nationale gemiddelde proportioneel meer zullen ontvangen en rijkere regio's minder. De regionale herverdeling verloopt hier dus eerder impliciet, en gebeurt op federaal niveau. Wanneer men enkel corrigeert voor regionale fiscale capaciteit *onder* het gemiddelde, spreekt men van een 'bottom-up' verevening zoals toegepast in Canada of België. We illustreren aan de hand van figuur 2 voor Canada.



Figuur 2: Resultaat verevening in Canada, fiscale capaciteit uitgedrukt in CAD/capita (Expert panel on Equalization and territorial formula financing, 2006).

We zien inderdaad dat regio's met een fiscale capaciteit onder het nationaal gemiddelde van om en bij de 6000 CAD/capita deze opgetrokken zien, en dat de fiscale capaciteit van rijkere regio's ongewijzigd blijft. Maar ook bottom-up dotaties kan men bekijken als een vorm van impliciete regionale herverdeling. Dit om de simpele reden dat rijkere regio's proportioneel meer bijdragen tot de belastingeninkomsten op het federale niveau die de uiteindelijke verevening gaan financieren. 'Gross scheme' dotaties vinden we trouwens terug in elk van de zes besproken landen, waarbij enkel Duitsland en Zwitserland een deel van het systeem aanvullen met 'net scheme' dotaties. De verklaring hiervoor wordt vaak in politieke hoek gezocht, 'gross scheme' dotaties zijn immers minder transparant waardoor het minder duidelijk wordt welke regio's netto bijdragers zijn en welke regio's netto ontvangers. Verevening zou zo makkelijker te slikken zijn door regionale politici. Maar zoals we eerder aantoonde in figuur 1, kan men gemakkelijk het verschil in fiscale capaciteit voor en na verevening berekenen, los van het feit of de herverdeling expliciet ('net scheme') of impliciet ('gross scheme') gebeurt. We illustreren dit nogmaals aan de hand van figuur 3, waar de Duitse verevening gedetailleerd wordt uitgezet.



Figuur 3: Resultaat verevening in Duitsland, fiscale capaciteit uitgedrukt als percentage van de nationale fiscale capaciteit per capita (German ministry of finance, 2009).

Merk op hoe de verevening in Duitsland inderdaad bijna compleet is, zoals we reeds zagen in figuur 1. Welnu, op basis van niet al te ingewikkelde berekeningen kan men voor elk land zulk een figuur bekomen, een rekenkundige oefening waar regionale politici vooral dan in verkiezingstijd niet tegen opkijken. De verklaring voor het overwicht van 'gross scheme' dotaties lijkt ons eerder het bestaan van de fiscale kloof zelf, die zoals we eerder beklemdoonden haar eigen nut heeft en aan dotaties meerdere functies kan bieden. Zo ook aan vereveningsdotaties.

We zijn nu klaar om in tabel een overzicht te geven van al de reeds besproken verschillen tussen de bestudeerde landen.

	Australië	België	Canada
Gross of net scheme	Gross	Gross	Gross
Fiscale Capaciteit	Representatief systeem	Werkelijke Inkomsten	Representatief systeem
Fiscale Behoeften	Representatief systeem	Ad-Hoc Systeem	Neen
	Duitsland	Spanje	Zwitserland
Gross of net scheme	Beide	Gross	Beide
Fiscale Capaciteit	Werkelijke Inkomsten	Werkelijke Inkomsten	Belastbare basis
Fiscale Behoeften	Ad-Hoc Systeem	Ad-Hoc Systeem	Ad-Hoc Systeem

Tabel 1: Samenvatting vereveningsmechanismen

Wat meteen opvalt is dat er best veel gelijkenissen zijn tussen de landen onderling. Maar zoals zal blijken in de volgende paragraaf, brachten we enkel de grote lijnen in kaart.

3.1.5 Specificiteiten van vereveningsmechanismen

Tot hertoe maakten we in onze beschrijving van de verschillende vereveningsmechanismen abstractie van de werkelijke onderliggende technische details. Deze zijn echter bijzonder uiteenlopend waardoor geen enkel land volkomen gelijkaardig is, zelfs al worden bepaalde principes of concepten van verevening gedeeld zoals aangegeven in tabel 1.

Zo kent het Duitse vereveningsmechanisme drie stappen, waarbij in een eerste stap de BTW inkomsten worden herverdeeld op federaal niveau. In een tweede stap zijn het 'net scheme' dotaties die zorgen voor een verdere verevening, dewelke in een derde stap opnieuw aan de hand van 'gross scheme' dotaties wordt vervolledigd tot bijna 100% (zie figuur 3). Canada en Australië gebruiken beiden het representatieve belastingsysteem ter verevening van de fiscale capaciteit, maar de gebruikte formules verschillen in nogal wat technische details zoals het soort belastingen dat wordt meegenomen in de berekening. Het Zwitserse systeem wijkt zoals eerder gesteld reeds af met betrekking tot hoe de fiscale capaciteit berekend wordt, door enkel te kijken naar de *potentiële* belastbare basis van een regio. Deze benadering heeft een breed perspectief, aangezien niet enkel gekeken wordt naar de belastbare basis van de geregionaliseerde belastingen zelf, maar naar het totale inkomen uit arbeid en kapitaal gerealiseerd in een regio. Het Spaanse systeem ten slotte heeft een heel andere insteek, waarbij de fiscale behoeften van een regio (berekend aan de hand van criteria beschreven in paragraaf 3.1.2) *rechtstreeks* worden afgewogen tegen de fiscale capaciteit van een regio. Het verschil tussen deze twee elementen wordt dan vergoed (Lopez-Laborda, 2006), zoals uitgedrukt door FORM-4. Hierbij is EB_i de equalisatiebetaling voor regio i , FB_i de fiscale behoefte, FC_i de fiscale capaciteit van regio i , en a een parameter die het niveau van verevening bepaalt:

$$E_i = a * (FB_i - FC_i) \quad \text{FORM} - 5$$

Dit in tegenstelling tot de systemen van de vijf andere landen, die zoals eerder gesteld de algemene benadering volgen weergegeven in *FORM* – 1. Hierbij werd steeds een vergelijking gemaakt tussen de fiscale capaciteit van een regio en de *gemiddelde* fiscale capaciteit overheen alle regio's, en hield men hiernaast (meestal ad-hoc) rekening met verschillen in regionale behoeften.

3.2 Ongewenste effecten van verevening

We merkten eerder al op dat aan elke benadering van fiscale capaciteitsverevening nadelige effecten gebonden zijn. Deze hebben te maken met de manier waarop regionale politici gaan reageren op verevening, en of zij al dan niet het 'incentive' hebben om de hoeveelheid verevening kunstmatig op te drijven. We noemen zulke ongewenste effecten dan ook 'incentive' effecten. Afhankelijk van de kenmerken van het gehanteerde vereveningsmechanisme kunnen er verschillende incentive effecten optreden, waarbij ook de wijze van regionale kostenverevening kan meespelen.

3.2.1 Berekening van fiscale capaciteit

We vangen aan met de incentive effecten volgend uit de berekening van de regionale fiscale capaciteit, die zoals eerder besproken op drie manieren kan gebeuren. Ofwel via de werkelijke belastingontvangsten, ofwel via het representatief belastingsysteem dat gebruik maakt van de regionale belastingbasis en een gemiddelde belastingvoet, ofwel via de potentiële belastbare basis van een regio. Welnu, elk van deze drie methoden zet regionale overheden mogelijk aan tot het nemen van inefficiënte beslissingen.

De methode waarbij de werkelijke belastingontvangsten worden gebruikt, heeft als specifiek probleem dat de regionale overheid *bewust* de belastingvoet kan gaan verlagen. De vermindering van belastinginkomsten die hieruit volgt zal namelijk gecompenseerd worden via vereveningsbetalingen. In een 'gross scheme' systeem volgt hieruit dat het regionale overheidsbudget op peil blijft, terwijl de economische agenten in de regio's minder zwaar belast worden. Dit kan leiden tot inefficiënt hoge belastingen op federaal niveau ter financiering van de publieke voorziening in arme regio's. Bestaat het systeem in haar geheel uit 'net scheme' dotaties daarentegen, dan komen we terecht in een scenario waar de regio's inefficiënt lage niveaus van publieke voorziening bieden. In ieder geval, de mate waarin dit incentive effect zich voordoet hangt logischerwijs af van de hoeveelheid fiscale autonomie die werd overgeheveld. Zo gebruiken Duitsland, Spanje en België alle drie de werkelijke ontvangsten bij verevening, maar enkel in Spanje genieten de regio's van een gedeeltelijke autonomie over belastingvoeten om vereveningsbetalingen te gaan manipuleren. De nieuw toegekende fiscale autonomie in België voorziet immers in een geheel nieuw mechanisme waarin enkel federaal gehouden belastinginkomsten worden meegenomen ter verevening, en in Duitsland is helemaal geen sprake van fiscale autonomie op länder-niveau.

Gebruikt men de methode van het representatief belastingsysteem ten tweede, dan kan het evenwicht in belastingvoetniveaus *tussen* verschillende belastingbasissen worden verstoord. Dit wordt het '*Rate Tax-Back*' probleem genoemd (Dahlby, 2003), en werkt als volgt. Wanneer een regio de belastingvoet verhoogt voor een bepaalde belastingbasis, dan zal dit de gemiddelde belastingvoet ook verhogen. Dit heeft ook een effect hebben op de vereveningsbetaling zelf, vermits de omvang van de vereveningsbetaling bepaald wordt door de gemiddelde nationale belastingvoet. Een regio heeft zo een 'incentive' om haar belastingvoet te verhogen voor die belastingbasissen lager dan de gemiddelde belastingbasis, om op deze manier de ontvangen vereveningsbetalingen te vergroten. In

dezelfde lijn kan een regio de belastingvoet gaan verlagen voor belastingbasissen hoger dan de gemiddelde belastingbasis om de betaalde vereveningsbetalingen net te verminderen ¹¹ (Dahlby, 2003). De mate waarin deze effecten zich voordoen hangt opnieuw af van de mate waarin regio's controle hebben over de belastingvoeten. Daarnaast speelt ook het aandeel van regionale belastingbases in de totale belastingbasis een rol. Hoe groter het aandeel van een regio in een bepaalde belastbare basis, hoe groter het effect van een wijziging in de belastingvoet op de gemiddelde belastingvoet. Voor beide landen die het representatieve systeem gebruiken, Australië en Canada, zijn deze problemen aanwezig.

Een derde probleem stelt zich bij beide methoden van berekening van fiscale capaciteit. Dit wordt het '*Base Tax-Back*' probleem genoemd (Boadway, 2003). Omdat de omvang van de vereveningsbetaling bij beide methoden afhangt van de omvang van de belastingbasis, kan de hoogte van de vereveningsbetaling beïnvloed worden door directe of indirecte wijziging van de belastingbasis. Een regionale overheid kan de belastingbasis indirect wijzigingen via een verhoging van de belastingvoet. Hierdoor zal de belastingbasis dalen en mogelijk ook de belastinginkomsten. De vereveningsbetaling zal echter stijgen, waardoor het netto effect positief is voor de regio (Boadway, 2003). Voor bepaalde belastingbasissen kan de overheid ook rechtstreeks de omvang controleren via o.a. wetgeving en quota. Zo kan een regionale overheid de ontginning van grondstoffen temperen via quota om zo de belastingbasis van grondstoffen ook te verminderen (Boadway, 2003). Het '*base tax-back*' is een probleem dat in mindere of meerdere mate kan opduiken in alle besproken landen. Er kan zich voorts ook een interactie effect voordoen tussen het '*rate tax-back*' en '*base tax-back*' probleem indien het representatief belastingsysteem wordt toegepast. Wanneer een regio haar belastingvoet verhoogt voor een belastingbasis onder het nationale gemiddelde, wint zij immers tweewerf. Omdat de gemiddelde belastingvoet toeneemt stijgt de vereveningsbetaling, maar omdat de eigen belastingbasis afneemt stijgt de vereveningsbetaling nog meer. In het Zwitserse systeem, waarbij gekeken wordt naar de potentiële belastbare basis van een regio, kan zich echter enkel het '*base tax-back*' probleem voordoen waarbij regio's de belastingbasis bewust gaan verlagen.

We concluderen dat zowel bij het representatieve belastingsysteem als het gebruik van de werkelijke inkomsten een mogelijk risico op incentive effecten bestaat. Enkel het Duitse systeem, waarbij werkelijke inkomsten bekeken worden, presteert beter omwille van het gebrek aan autonomie voor de regio's bij het bepalen van de belastingvoet. Een kleine aanpassing aan het representatief belastingsysteem kan het '*rate tax-back* probleem' echter ongedaan maken. Indien de gemiddelde belastingvoet die in de formule gebruikt wordt geen rekening meer houdt met de belastingvoet van de regio in kwestie, kunnen regio's de gemiddelde belastingvoet niet meer beïnvloeden. Het voordeel van een representatief belastingsysteem in deze vorm boven het gebruik van de werkelijke inkomsten is dat in het eerste geval de regio's autonomie over de belastingvoet kunnen behouden zonder dat verkeerde incentives gecreëerd worden via verevening ¹².

¹¹ In een '*net scheme*' systeem verloopt deze vermindering op direct wijze aangezien het transfers naar andere regio's betreft. In een '*gross scheme*' systeem is deze vermindering indirect via het federale budget.

¹² Wanneer belastingen echter gedeeld worden door het federale en regionale niveau, kan men ook opteren om de federale belastingvoet te hanteren als nationale referentie. Zoals aangehaald in de tekst zal het nieuwe systeem in België op deze benadering gebaseerd zijn. Het '*Base taks-back*' probleem blijft echter ook in België een risico.

3.2.2 Berekening van fiscale behoeften en kosten

De meeste criteria die gehanteerd worden bij verevening voor verschillen in regionale kosten, zoals demografische of geografische kenmerken, liggen buiten de invloed van regionale overheden. Maar wanneer men, zoals in Australië, ook rekening gaat houden met de *daadwerkelijke* uitgaven kan ook hier sprake zijn van incentive effecten. Vooral armere regio's kunnen dan geneigd zijn hun uitgaven op een onverantwoord hoog niveau te houden. Het Zwitserse systeem, waar sociale indicatoren zoals armoede, vergrijzing, aantal migranten, drugsproblemen of werkloosheid worden meegenomen bij de verevening, is een tweede voorbeeld. Een regio kan dan minder sterk inzetten op het verlagen van bijvoorbeeld de werkloosheid omdat de kost van de werkloosheid deels gecompenseerd wordt door het vereveningssysteem. De vraag blijft echter in hoeverre dit opweegt tegen de positieve terugverdieneffecten van een daadkrachtig beleid, zoals regionale groei en daaruit volgende herverkiezing, zelfs al verliest men netto aan vereveningsbetaling.

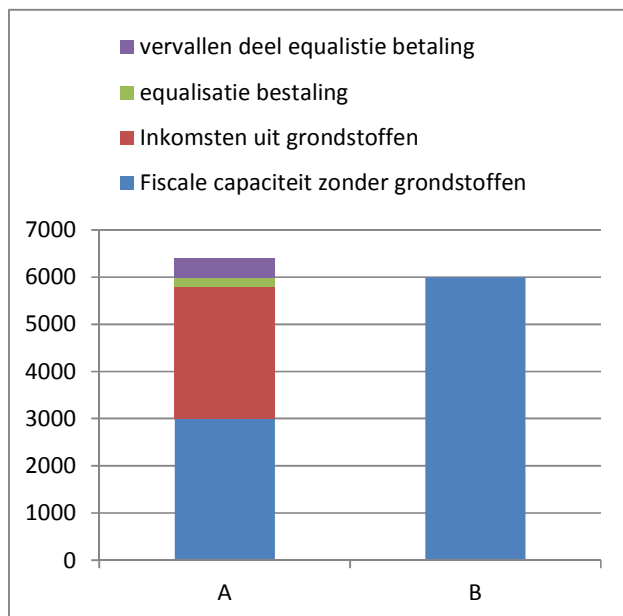
3.3 Specifieke mechanismen

We ronden af met een korte bespreking van twee specifieke vereveningspraktijken, die kunnen dienen als best-case voorbeelden voor eventuele verspreiding. De eerste hiervan wordt enkel toegepast in Canada, en tracht een mouw te passen aan de incentive problematiek voortkomend uit de ongelijke spreiding van grondstoffen overheen een federatie. Een tweede praktijk poogt een ander, tot hiertoe onaangeraakt nadeel van vereveningsmechanismen aan te pakken, zijnde de onzekerheid in de betalingen zelf.

3.3.1 Grondstoffen en de Fiscal Capacity Cap in Canada

Canada gaat op unieke wijze om met de grote ongelijkheid in de verdeling van haar grondstoffen (Department of Finance Canada, 2007). De aanwezigheid van grote hoeveelheden grondstoffen in sommige regio's zorgt voor een zeer onevenwichtige spreiding van de fiscale inkomsten, of deze nu indirect of direct voortkomen uit de ontginning van grondstoffen. Echter, wanneer we dit willen rechtzetten door inkomsten uit grondstoffen op te nemen in de berekening van de regionale fiscale capaciteit bij verevening, kan zoals eerder gesteld een ongewenst incentive effect optreden. Provincies kunnen dan bewust minder grondstoffen gaan ontginnen, aangezien er tegenover de inkomsten hieruit volgend een daling van de vereveningsbetaling staat.

Om deze reden werd in Canada beslist om de inkomsten uit grondstoffen slechts voor 50% mee te laten tellen. Om te voorkomen dat staten met een grote hoeveelheid grondstoffen nog altijd vereveningsbetalingen krijgen die niet strikt noodzakelijk zijn, wordt een 'fiscal capacity cap' gebruikt. Deze cap moet voorkomen dat een provincie via compensatiebetalingen uiteindelijk een hogere fiscale capaciteit heeft dan een provincie die geen compensatiebetalingen ontvangt (Holden, 2008).



Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat de gemiddelde fiscale capaciteit van alle provincies gelijk is aan 5.000. Provincie A heeft een fiscale capaciteit van 6.000 en is hiermee de provincie met de laagste fiscale capaciteit die niet in aanmerking komt voor equalisatiebetalingen. De fiscale capaciteit van provincie A bepaalt dan de cap. Provincie B heeft een fiscale capaciteit van 3.000 voor de eerste 4 categorieën van inkomsten en 2.800 inkomsten uit grondstoffen. De werkelijke fiscale capaciteit van de provincie is dus 5.800. De fiscale capaciteit die gebruikt wordt voor het bepalen van de compensatiebetaling is echter slechts $3.000 + 1.400 = 4.400$. Provincie B zou dus recht hebben op een compensatie betaling van 600. Bij het gebruik van deze compensatiebetaling zou de werkelijke fiscale capaciteit echter uitkomen op 6.400. Dit is hoger dan de cap van 6.000 , waardoor provincie B slechts recht heeft op een compensatiebetaling van 200.

Dit mechanismen kan breed toegepast worden in elk systeem waarbij er een sterk ongelijke verdeling is van factoren welke de fiscale capaciteit beïnvloeden zoals maritieme ligging, waterwegen, verkeersassen,..

3.3.2 Stabilisatie van equalisatiebetalingen

Afhankelijk van de specifieke kenmerken van een vereveningssysteem, kan er een grote jaarlijkse fluctuatie ontstaan in de omvang van equalisatiebetalingen. Zowel het Canadese als Australische systeem bevat een mechanisme om deze fluctuaties af te vlakken, en de jaarlijkse betalingen te stabiliseren. Zo wordt de equalisatiebetaling voor een staat in Australië bepaald door het gemiddelde van de equalisatie betalingen in vorige jaren (CGC, 2011B). Hierbij is y_i^t de equalisatiebetaling voor staat i in jaar t .

$$y_i^t = \frac{Y_i^{t-1} + Y_i^{t-2} + Y_i^{t-3}}{3}$$

Canada gebruikt een gelijkaardig mechanisme, maar hanteert een gewogen gemiddelde en een vertraging van 2 jaar (Department of Finance Canada, 2007).

4 Conclusie

To follow

5 Bibliografie

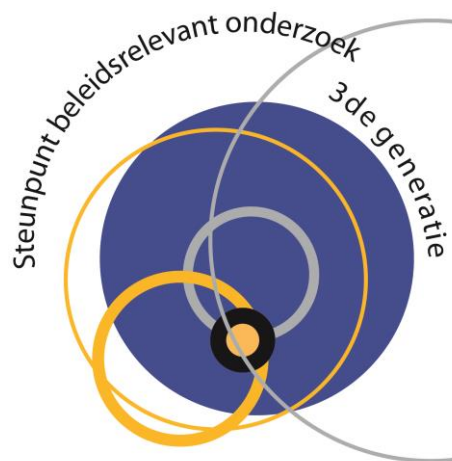
6 Appendix

	Vershil VC
Portugal	62
Italië	33
Turkije	25
Australië	16,8
Spanje	16,4
Noorwegen	15
Finland	13,4
België (2015, nieuw)	11,1
Duitsland	10,3
Denemarken	10
Zweden	10
Canada	9,7
Zwitserland	8,7

Tabel 2: Vershil in Variatiecoëfficiënt voor en na verevening

Bibliografie

Appendix



Fiscaliteit en Begroting