



Spoor A1:

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

André Decoster
Willem Sas

KULeuven
Faculteit ETEW, CES
Februari 2015

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

André Decoster
Willem Sas

KULeuven

Faculteit ETEW
CES

Februari 2015

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

ANDRÉ DECOSTER

WILLEM SAS

Centrum voor Economische Studiën KU Leuven¹

dinsdag 17 februari 2015

Abstract: Of ze nu grondwettelijk gezien als federaal of unitair worden omschreven, alle gelaagde staatsvormen hebben één gemene deler: hun regionale of gemeentelijke beleidsniveaus zijn nooit volledig financieel zelfvoorzienend. De ontbrekende middelen worden verstrekt in de vorm van *dotaties* door het hogere beleidsniveau, ook in federale landen. Naarmate lagere overheidsniveaus meer bevoegdheden toegekend krijgen, neemt ook het belang van dergelijke dotaties toe. Hoeveel van de regionale of lokale bevoegdheden dienen ze te financieren? In hoeverre kunnen ze dienen als bindmiddel tussen federale en regionale overheidsniveaus? In welke mate kunnen -of moeten- ze regionale verschillen in financiële draagkracht *verevenen*? Als bevoegdheden zoals onderwijs, welzijn, of gezondheidszorg werden overgeheveld, kunnen dotaties dan een gelijkaardig niveau van dienstverlening tussen alle burgers van de federatie garanderen? Een vraag die voor de Belgische federatie trouwens des te prangender wordt, aangezien met de zesde staatshervorming voor het eerst ook delen van de sociale zekerheid werden overgeheveld.

In dit artikel beantwoorden we deze vragen, door het nut van veelvoorkomende dotatievormen nauwkeurig te beschrijven. Daarnaast geven we een vergelijkend overzicht van vereveningspraktijken in zes, grotendeels federale landen waaronder België. Daaruit blijkt 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. En daar zijn meestal goede redenen voor.

JEL-codes: H71-H75

¹ Dit artikel kwam tot stand binnen en werd gefinancierd door het 'Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek Fiscaliteit & Begroting'. De tekst bindt echter enkel de auteurs, en niet de Vlaamse overheid, en deze laatste kan ook niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat van dit artikel wordt gemaakt. Onze dank gaat naar Joris Timmermans die in zijn Master-paper "Equalisatiesystemen in federale landen" een eerste verkennende vergelijking doorvoerde van vereveningsmechanismen in de praktijk, en naar Toon Vanheukelom voor opmerkingen bij vroegere versies.

1 INLEIDING

In zowat alle landen wordt beleid gevoerd op meerdere overheidsniveaus. Een federaal of centraal niveau houdt zich bezig met andere bevoegdheden dan het regionale, of het gemeentelijke. De wijze waarop wetgevende en uitvoerende macht werd verdeeld over 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 die 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. Puur in termen van bevoegdheidsoverdracht kunnen grondwettelijk unitaire landen zoals Zweden, Noorwegen of China, zelfs meer gedecentraliseerd zijn dan feitelijke federale staten zoals Australië.²

Wat er ook van zij, een gemeenschappelijk kenmerk van al deze gelaagde staatsvormen is dat hun 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 eigen inkomsten om *alle* eigen bevoegdheden te financieren. De ontbrekende middelen worden dan bijgepast door een hoger beleidsniveau, in de vorm van *dotaties*. Zo ontstaat een 'verticale fiscale kloof' tussen de verschillende overheidsniveaus: het aandeel van lagere overheden in de totale overheidsinkomsten valt lager uit dan hun aandeel in de totale uitgaven. In deze tekst belichten we de bestaansredenen voor een dergelijke kloof. We leggen ook uit waarom dotaties de *voordelen van decentralisatie* maximaal laten spelen zonder dat *nationale doelstellingen*, zoals de efficiëntie van de interne markt of herverdeling, al te zeer worden ondergraven. Zulk een potentieel 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 dus een bepalende rol spelen, hangt dan ook af van de mate waarin die nationale doelstellingen worden gedragen door de hele federatie. Bovendien verschillen ook de voor- en nadelen van decentralisatie 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 verticale fiscale kloof aantreffen, maar dat de grootte hiervan telkens zal verschillen.

In deze tekst komen we terug op de afweging tussen de voor- en nadelen van decentralisatie, wat in een notendop het onderwerp vormt van de economische theorie van het federalisme. Het nut van dotaties zal hierbij stapsgewijs duidelijk worden, waarna we dieper ingaan op één specifieke vorm: de vereveningsdotaties. Dit soort dotaties - zoals het solidariteitsmechanisme in België - haalt vaak de media en ligt al even vaak onder vuur. We

² We verwijzen naar het eerste hoofdstuk in 'Boadway en Shah (2009): *Fiscal Federalism*', voor een overzicht van de verschillende soorten federaties en hun gelijkenissen met sommige unitaire landen.

leggen daarom 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. In een tweede deel van deze tekst bespreken en vergelijken we vervolgens de vereveningssystemen van België, Duitsland, Canada, Australië, Spanje en Zwitserland. Hieruit zal blijken 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.

2 DE DRIE FUNCTIES VAN DOTATIES

Over het algemeen vervullen dotaties drie functies: ze overbruggen de hierboven beschreven verticale fiscale kloof, ze vrijwaren nationale standaarden en doelstellingen, en ze trekken interregionale verschillen in fiscale capaciteit recht. Naarmate we elk van deze drie functies stapsgewijs beschrijven, zullen ook de voor- en nadelen van decentralisatie duidelijk worden.³ De drie functies zijn voorts verre van wederzijds uitsluitbaar. Daardoor dienen dotaties in de meeste federale staten meerdere doelen tegelijkertijd.⁴

2.1 Dotaties overbruggen ‘de verticale fiscale kloof’

Wanneer een regionale overheid niet over voldoende eigen (belasting)inkomsten 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: ze dichten simpelweg de fiscale kloof. Een actieve beleidsfunctie hebben dotaties binnen deze compenserende rol niet, ze volgen louter 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’? Daar bestaan goede redenen voor, uiteengezet in de economische theorie van het begrotingsfederalisme. Het bepalende argument is dat er meer potentiële voordelen zijn aan het decentraliseren van *bevoegdheden*, dan aan het decentraliseren van *belastingmacht*. We beginnen met het decentraliseren van bevoegdheden.

Regionale overheden staan dicht bij hun burgers, en kunnen zo beter dan de federale overheid inspelen op wat er leeft bij de bevolking. Ze beschikken vaak over betere informatie over de voorkeuren en vooral over de 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

³ Voor een dieper inzicht in de vele voordelen, nadelen en complexiteiten rond decentralisatie verwijzen we opnieuw naar Boadway en Shah (2009).

⁴ De drie functies van dotaties staan uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2 en verdere hoofdstukken uit ‘Boadway en Shah (2007): *Intergovernmental fiscal transfers*’.

voorziening. 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 controlekosten 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 reageren door te verhuizen of op andere regionale politici te stemmen, versterkt dit effect.

Het belangrijkste voordeel van het decentraliseren van belastingmacht vervolgens, sluit aan op een hierboven aangehaald voordeel van decentralisatie van uitgavenbevoegdheid: de toegenomen zichtbaarheid van het beleid. Kiezers die belastingen betalen aan hun eigen regionale overheid, kunnen het prijskaartje van regionale publieke voorziening rechtstreeks linken aan de daadwerkelijk dienstverlening. Daardoor kan men de kwaliteit van regionaal beleid beter inschatten en vergelijken, waardoor het kosten-efficiënter en doelmatiger kan worden. Hiermee samenhangend kan fiscale autonomie ook voorkomen dat regionale beleidsmakers al te veel gaan rekenen op federale steun wanneer ze zichzelf in financiële nesten hebben gewerkt. Een oplopende regionale overheidsschuld zal dan immers rechtstreeks vallen op de schouders van de eigen kiezers en belastingbetalers. Welnu, dergelijke 'responsabilisering' is volledig, wanneer een regio integraal zelfvoorzienend is, en al haar uitgaven met eigen belastingen financiert.

Men vergeet echter vaak dat dergelijke responsabilisering ook *welvaartsverlagende* effecten kan uitlokken. Regio's kunnen elkaar immers niet enkel met goed beleid beconcurreren, maar ook met hun belastingmacht zelf. Tarieven worden dan *verlaagd* om mobiele belastingsbronnen aan te trekken, of *verhoogd* om burgers uit andere regio's te laten bijdragen aan de financiering van diensten waar zij zelf niet van genieten (bijv. een hoteltaks). Publieke voorziening zal dan ofwel tekort schieten, of net overdreven uitgebouwd worden, met mogelijk aanzienlijke welvaartsverliezen tot gevolg.⁵ Belastingconcurrentie kan tevens sluipen in de progressiviteit van het regionale belastingsysteem zelf. Door het herverdelend karakter van regionale belastingen te verlagen, kan een regionale overheid proberen rijkere mensen aan te trekken. Maar 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

⁵ Het gaat er hier dus niet om dat de belastingen niet mogen verlaagd worden (of verhoogd). Wel dat, voor een *gegeven* voorkeur van de burgers voor publieke voorziening, het door de regionale overheid gekozen niveau 'sub-optimaal' is. Vergeleken met de ideale situatie waarin één centrale overheid het beleid uittekent, of waarin de regionale overheden perfect samenwerken en beleid gecoördineerd op elkaar afstemmen, worden er minder of meer belastingen geheven. En aangezien dit zich vertaalt in lagere of hogere publieke uitgaven dan gewenst in de ideale situatie, wordt de welvaart van alle burgers ondergraven.

wanneer sterk herverdelende bevoegdheden zoals onderwijs en gezondheidszorg werden overgeheveld. Regio's zetten dan een lagere belasting, waardoor herverdelende publieke voorziening relatief gezien duurder wordt voor de armere gebruiker. Voorts hebben decentrale belastingen onvermijdelijk een versturende invloed op het vrije verkeer van goederen en diensten tussen de regio's, of ze nu bewust georkestreerd werden in het geval van belastingconcurrentie, of niet. De efficiëntie van de interne markt wordt hierdoor ondermijnd. Een laatste nadeel aan fiscale autonomie, is dat het de verschillen in fiscale capaciteiten tussen de regio's zelf blootlegt. Er zijn, om historische of geografische redenen, altijd rijkere en armere regio's in een federatie. Decentrale belastingsmacht brengt deze verschillen aan de oppervlakte, wat wederom verstrekkende gevolgen kan hebben. We komen hier later op terug wanneer we het hebben over verevening.

Samenvattend kunnen we hier al stellen dat het overhaast zelfvoorzienend maken van regio's neerkomt op schieten met scherp, waarbij nationale doelstellingen zoals interne efficiëntie, welvaartsbehoud en herverdeling mee in het vizier komen. Een diepgaand empirisch inzicht in de grootte van de effecten is dan ook broodnodig alvorens bepaalde belastingen te decentraliseren.⁶ 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 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 hebben reeds vermeld 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, maar dit strookt niet altijd met de bredere nationale doelstellingen van de federatie in haar geheel. 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 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 iedere burger kan 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 burgers in

⁶ 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.

dezelfde omstandigheden (bijv. in termen van inkomen of behoeften) op gelijke wijze worden behandeld in *heel* het land. Nog anders gesteld: de plaats of regio waar men woont mag geen bepalende factor zijn in het niveau of de kwaliteit van publieke dienstverlening.

Welnu, ook federaties onderschrijven dit principe, hoewel de uitvoering hier subtieler en moeilijker ligt. Wanneer bijvoorbeeld 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 tussen 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. Anderzijds, wanneer we deze bevoegdheden op het federale niveau houden verliezen we alle voordelen verbonden aan decentralisatie zoals eerder beschreven. *Conditionele* dotaties bieden hier een oplossing. Daarbij wordt de financiering van regio's gekoppeld aan duidelijke voorwaarden, die bepaalde *nationale* (minimum) standaarden van voorziening vervullen.

Voor wat persoonsgebonden bevoegdheden zoals gezondheidszorg en onderwijs betreft, waar decentralisatie veel voordelen biedt en bijgevolg in zo goed als alle federaties gedecentraliseerd zijn, hebben conditionele dotaties veel potentieel. Zulke bevoegdheden hebben ook een sterk 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 dotaties voor gezondheidszorg 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 niveau.⁷ In de meeste federaties zijn conditionele dotaties echter *input* gericht, waarbij het volstaat dat het geld daadwerkelijk wordt besteed aan de afgelijnde regionale bevoegdheid in kwestie (zoals gezondheidszorg). Maar wat betreft het garanderen van kwaliteit of toegankelijkheid, zijn input gerichte dotaties zeker minder effectief dan output gerichte dotaties.

Het goed functioneren van conditionele dotaties hangt natuurlijk af van de mate waarin horizontale gelijkheid en herverdeling als principes opgaan voor 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 elk geval laten conditionele dotaties meer beleidsruimte aan de regio's dan wanneer rechtstreeks zou ingegrepen worden in regionale dienstverlening, en het federale niveau op basis van haar

⁷ Deze dotaties worden tevens aan de hand van bevolkingsaantallen toegekend aan de regio's, en vervullen om die reden een de derde functie van dotaties: het verevenen van netto fiscale voordelen. We bespreken dit in sectie 3.1.2.

doelstellingen de regionale programma's deels zelf zou gaan uittekenen. Dit door middel van, bijvoorbeeld, afdwingbare wetgeving.

2.2.2 Efficiëntie van de interne markt

Tot midden 19^e eeuw betaalden reizende handelaars bij het binnenrijden van een stad accijnzen op hun goederen aan de stadspoort. De tolhuisjes staan er soms nog, maar het heffen van dergelijke belastingen is reeds lang de -westerse- wereld uit. We zijn intussen gewend aan een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal binnen de landsgrenzen. Toch is dat vrij verkeer minder vanzelfsprekend dan men denkt, zeker in federaties of gelaagde staatsvormen. Tolhuisjes zijn immers niet de enige manier om een efficiënte interne markt, steunend op dergelijk vrij verkeer, te verstoren. Gedecentraliseerde belastingen, bevoegdheden en regelgeving kunnen dit immers ook, en met op zijn minst even 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 gewoon een eigen beleid voeren *zonder* strategische bijbedoelingen, zal de interne markt minder efficiënt werken in vergelijking 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 tussen 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. Bemerkt dat het in al deze gevallen dus niet meer gaat om horizontale gelijkheidsoverwegingen, maar om het efficiënt functioneren van de interne markt. De zoektocht naar de meest productieve toepassing van productiefactoren wordt verstoord door het decentraliseren van bevoegdheden, belastingen of regulering. Wanneer dergelijke efficiëntie 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 verticale fiscale kloof deels de efficiëntie-nadelen volgend uit regionale belastingen zal beperken. Maar tegelijkertijd kunnen de geldstromen *zelf* hier soelaas bieden. Dat kan door de *conditionele* dotaties ook te richten op het vervullen van nationale standaarden wat betreft interne efficiëntie. De eerder besproken standaarden die de toegankelijkheid of de kwaliteit van publieke dienstverlening hooghouden hebben hier dus een tweede rol te spelen, naast het tegengaan van verticale en horizontale ongelijkheid tussen regio's. Ze vrijwaren immers ook het vrije verkeer van arbeid. Andere standaarden die belastingen, arbeidswetgeving, openbare aanbestedingen, milieuregulering, of goederenvereisten harmoniseren in zoverre deze vallen binnen het regionale beleidsdomein, bevorderen eveneens de interne efficiëntie.

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 capaciteit⁸ tussen de regio's komen bloot te liggen.⁹ 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 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

Een netto fiscaal voordeel (NFV) slaat hier op de monetaire afweging tussen wat een burger ontvangt van een overheid via publieke dienstverlening allerhande, en wat hij of zij hiervoor bijdraagt. We illustreren het concept 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 aanhouden. Een regio met een hoger gemiddeld arbeidsinkomen zal dan, indien de personenbelasting gedecentraliseerd werd, 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 in deze rijkere regio wonen. 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 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 een zelfde niveau vastleggen. In dit geval zal publieke voorziening in de rijkere regio op een hoger niveau uitkomen, wat neerkomt op een zelfde netto fiscaal onevenwicht. 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,*

⁸ We definiëren ‘fiscale capaciteit’ hier in zijn breedste vorm, zijnde de mate waarin belastingen kunnen geheven worden binnen de grenzen van een bepaald territorium.

⁹ 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 54% gebeuren op basis van de fiscale capaciteit van de regio's (regionale belastingen + dotaties aan ‘juste retour’).

grondstoffenreserves. De aanwezigheid van bedrijven die, wanneer regionale overheden deze kunnen belasten, niet evenredig verspreid zijn over de regio's vormt een derde oorzaak van netto fiscaal onevenwicht.

Maar zelfs wanneer de fiscale capaciteit van elke regio identiek zou zijn, kunnen verschillen in netto fiscale verschillen zich nog steeds voordoen wanneer de feitelijke *kosten* van publieke voorziening variëren naargelang de regio. Aangezien de samenstelling van de bevolking vaak verschilt tussen 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. Omwille van verschillen in bevolkingsdichtheid, urbanisatiegraad of geografische factoren kunnen ambtenarenlonen, transportkosten of vastgoedprijzen divergeren, wat opnieuw leidt tot netto fiscale verschillen.

In ieder geval, om al deze redenen is het zo goed als onmogelijk dat in elke regio van een federatie een gelijke publieke dienstverlening kan verstrekt worden aan een vergelijkbare belastingkost. Het verschil met een unitaire staat, waar één nationaal opgezet belastingsysteem eenzelfde niveau van publieke voorziening financiert, ligt dan ook voor de hand. 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 komen bijgevolg niet voor in een unitaire staat.¹⁰ Streven naar een verevende situatie binnen een *federale* structuur door middel van vereveningsdotaties is net daarom 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 tussen 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 tussen de regio's wordt verstoord door de regionale overheden. Maar zelfs wanneer mensen minder vlot of helemaal niet verhuizen, omwille van geografische, taal- of cultuurbarrières allerhande, dan nog komt een tweede nationale doelstelling onder vuur te liggen: deze van de horizontale gelijkheid. Immers, in dit geval vlakt 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.

¹⁰ Tenzij de eenheidskosten van publieke voorziening verschillen. Landelijke gebieden voorzien van eenzelfde dekking aan openbaar vervoer of thuiszorg als in de steden bijvoorbeeld, is ook in een unitaire constellatie inefficiënt.

Wanneer efficiëntie en horizontale gelijkheid als principes verankerd zijn in de beginselen van een federatie, is corrigeren voor netto fiscale verschillen dus geen overbodige luxe. Bovendien, hoe groter de mate van fiscale autonomie bij een gegeven consensus over die nationale doelstellingen en een gegeven bevoegdheidsverdeling, hoe ingrijpender de vereiste verevening. De nadelige effecten spelen dan immers nog sterker. Om deze reden dient elke overdracht van belastingmacht aan lagere bestuursniveaus logischerwijs gepaard te gaan met het herbekijken, en vaak het uitbreiden van de vereveningsmechanismen in voege. De vraag rest dan enkel nog hoe we netto fiscale verschillen in de praktijk daadwerkelijk kunnen afvlakken of verevenen. De volgende secties gaan hier uitgebreid op in.

2.3.2 Corrigeren voor netto fiscale verschillen

Hoewel we ook met conditionele dotaties zowel gelijkheid als efficiëntie konden vrijwaren, beslaat verevening een breder perspectief. Niet enkel afgelijnde bevoegdheden zoals onderwijs of gezondheidszorg worden beschouwd, maar de gehele regionale publieke voorziening. Om deze reden is een volledige verevening niet wenselijk. Immers, het doel van decentralisatie was net om de voordelen zo goed mogelijk te laten spelen, en dus ook om het regionale niveau de bewegingsruimte te laten eigen beleid te voeren. Publieke voorziening kan tenslotte ook verschillen tussen regio's omwille van uiteenlopende regionale preferenties. Daarom streven de meeste vereveningsmechanismen naar een verevening van *potentieel*: ze stellen regionale overheden tot op zekere hoogte 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.

In sectie 3 van deze tekst bespreken we hoe verevening er in de praktijk uitziet. Beide oorzaken van verschillen in netto fiscale voordelen -uiteenlopende regionale fiscale capaciteit en kostenverschillen in publieke voorziening- worden op het terrein aangepakt. In Australië worden zowel fiscale capaciteit als kostenfactoren 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 worden.¹¹ Wanneer één bepaalde regio

¹¹ De technische complexiteit van verevening op basis van behoeften versterkt dit argument. Specifieke, geformaliseerde verevening vereist een referentie, zoals een nationaal gemiddelde of 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.

er toch zou uitspringen, 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. In het algemeen, en zoals we ook zullen zien in sectie 3.1.2, 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 geld.¹²

3 VEREVENINGSMECHANISMEN IN DE PRAKTIJK

In deze paragraaf bespreken we in detail de vereveningspraktijken van zes landen. 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.¹³

3.1 Een eerste vergelijking

Op het Spaanse systeem na hanteren alle systemen een gelijkaardig raamwerk¹⁴. Hierbij komen zoals eerder vermeld zowel verevening van fiscale capaciteitsverschillen, als kostenverschillen in publieke voorziening aan bod. We vatten dit algemene raamwerk samen in uitdrukking (1):

$$V_r = \delta * (\overline{FC} - FC_r) + K_r \quad (1)$$

Hierbij is V_r de vereveningsbetaling per capita die regio r mag verwachten eens het systeem in werking treedt. \overline{FC} is de *referentie* fiscale capaciteit op basis waarvan verschillen worden afgevlakt, i.e. het nationale ijkpunt dat men in alle armere regio's wil benaderen door middel van verevening. In alle systemen gebruikt men de gemiddelde fiscale capaciteit per capita berekend over alle regio's als referentie. FC_r vervolgens is de feitelijke fiscale capaciteit per capita in regio r die men gaat opkrikken, waarbij δ als parameter bepaalt in welke mate het nationale ijkpunt \overline{FC} zal benaderd worden. Wanneer men enkel de fiscale capaciteit verhoogt van regio's die uitkomen onder het nationale gemiddelde, spreekt men van 'bottom up' verevening. Vaak echter worden ook de regio's die boven het gemiddelde

¹² Zoals we al zagen in voetnoot 8, is het vanuit efficiëntiestandpunt niet altijd even wenselijk 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.

¹³ Bronnenmateriaal per land is terug te vinden in de bibliografie van dit artikel.

¹⁴ We komen terug op de Spaanse methodiek in sectie 3.1.5

scoren betrokken bij de verevening, waardoor deze een bedrag derven i.p.v. ontvangen: V_r is in dit geval negatief. Wanneer dit gebeurt op het regionale niveau zelf, i.e. wanneer rijke regio's letterlijk een bedrag afstaan aan arme regio's, spreekt men van horizontale mechanismen. We komen in sectie 3.1.4 terug op de feitelijke financiering van de vereveningsbedragen.

K_r ten slotte staat in uitdrukking (1) voor de vereveningsbetalingen allerhande die regio r ontvangt omwille van een verschil in regionale *kosten*. Zoals beschreven in sectie 2.3 zijn verschillen in netto fiscale voordelen immers ook te wijten aan uiteenlopende regionale behoeften aan publieke voorziening, of aan verschillende eenheidskosten van die voorziening. Verevening gaat ook deze kostenverschillen aanpakken. Dit bespreken we uitvoerig in sectie 3.1.2.

Tot zover de gelijkenissen tussen de bestudeerde vereveningssystemen. Wat de daadwerkelijke invulling van uitdrukking (1) betreft, vallen sterke verschillen vast te stellen tussen de zes landen. We overlopen deze in de volgende subsecties, en vatten samen in tabel 1.

3.1.1 Hoe worden verschillen in fiscale capaciteit verevend?

Een eerste verschil betreft de manier waarop de fiscale capaciteit van een regio wordt berekend: FC_r in uitdrukking (1). In België, Duitsland en Spanje worden de feitelijke belastingontvangsten gebruikt. De fiscale capaciteit van een regio is binnen deze eerste berekeningsmethode eenvoudigweg gelijk aan de per capita hoeveelheid belastingen opgehaald door, of in, die regio.

Een tweede methode is het representatief belastingstelsel, in voege zowel in Canada als Australië, en is meer gesofisticeerd. Men gaat hier immers de regionale belastingontvangsten *simuleren* om de fiscale capaciteit van een regio te bepalen. Hierbij wordt een referentiebelastingvoet, de *gemiddelde* belastingvoet berekend over alle regio's, toegepast op de regionale belastbare basis in kwestie. Op deze manier benadert men een fictief unitaire situatie, waarbij de gehanteerde gemiddelde belastingvoet als equivalent genomen wordt van een uniform, niet regionaal gedifferentieerd, 'nationaal' tarief. Dit wordt formeel samengevat in uitdrukking (2), waarbij FC_r de gesimuleerde fiscale capaciteit per capita voor regio r is, \bar{t}^i de gemiddelde belastingvoet voor belastbare basis i berekend over alle regio's, en x_r^i de per capita belastbare basis i voor regio r :

$$FC_r = \sum_{i=1}^n \bar{t}^i * x_r^i \quad (2)$$

Deze gesimuleerde fiscale capaciteit wordt dan voor elke regio in uitdrukking (1) afgewogen tegen de referentie fiscale capaciteit \bar{FC} . Deze bekomt men door elk van de gemiddelde belastingvoeten in uitdrukking (3) te vermenigvuldigen met hun gemiddelde per capita belastbare basis \bar{x}^i :

$$\overline{FC} = \sum_{i=1}^n \bar{t}^i * \bar{x}^i \quad (3)$$

Een derde methode tenslotte wordt toegepast in Zwitserland, en hanteert de per capita potentiële *belastbare basis* van een regio. Hierbij wordt de fiscale capaciteit van een regio gelijkgesteld aan de per capita som van de inkomens uit arbeid, vermogen, en bedrijfswinsten gerealiseerd in die regio. Door op deze manier de *belastingontvangsten*, en dus het regionale belastingsysteem buiten beschouwing te laten, filtert men de directe beleidskeuzes van regionale overheden uit de verevening. Regionaal beleid kan echter ook een indirect effect hebben op de belastbare basis zelf, waar we op terugkomen in sectie 3.2. We bespreken er ook uitvoerig de voor- en nadelen van elk van de drie beschreven berekeningsmethoden van regionale fiscale capaciteit

3.1.2 Hoe worden kostenverschillen verevend?

Een tweede verschil tussen de zes bestudeerde vereveningsmechanismen betreft de invulling van K_r in uitdrukking (1), zijnde de verevening van verschillen in regionale kosten. Hoewel alle landen rekening houden met zulke verschillen, varieert de wijze waarop deze kosten in kaart worden gebracht. Ook de mate waarin kosten 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 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 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 over de gemeenschappen.

Spanje ten derde, beschouwt drie categorieën van voorziening waar verevend 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 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.

Het vereveningssysteem in Canada tenslotte steunt op de volgende ad-hoc criteria, weliswaar hoofdzakelijk toegepast op gemeentelijk niveau: bevolkingsaantallen, bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei, lengte van wegen, urbanisatie-dichtheid, geografische positie en sociale bijdragen.

3.1.2.2 *Het Australische systeem*

Australië heeft een meer geavanceerd mechanisme, gelijkaardig aan het representatief belastingstelsel gebruikt voor de berekening van regionale fiscale capaciteit (zie sectie 3.1.1). Voor elke regio *simuleert* men in welke mate de *benodigde* per capita uitgaven voor publieke voorziening afwijken van de gemiddelde per capita uitgaven, berekend over alle provincies. De benodigde uitgaven worden voor elk van de regio's bepaald aan de hand van twee parameters: kost-handicaps en gebruik-handicaps. *Gebruik*-handicaps volgen uit demografische verschillen: verschillen in de eigenschappen van de populatie van een regio. Zo zal een regio 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.¹⁵

Uitdrukking (4) geeft weer hoe de compensatiebetaling wordt berekend. Hierbij staat K_r voor de compensatiebetaling voor regio r , \bar{u}^i voor de gemiddelde per capita uitgaven in categorie i , α_r^i de kost-handicap factor voor deelstaat r in categorie i , en β_r^i de behoefte-handicap factor voor deelstaat r in categorie i .

$$K_r = \sum_{i=1}^n [(\alpha_r^i * \beta_r^i * \bar{u}^i) - \bar{u}^i] \quad (4)$$

Een voorbeeld in de uitgavecategorie van de ouderenzorg verduidelijkt dit verder. Stel dat regio r omwille van demografische redenen 10% meer hulpbehoevende ouderen telt ten opzichte van andere regio's, dan zal β_r^i voor deze regio 1,1 bedragen. Maar wanneer regio r terzelfdertijd 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_r^i uit op 1,15. Regio r ontvangt zo een totale vereveningsbetaling K_r gelijk aan $0.265 * \bar{u}^i$ ($= (1.15 * 1.1 * \bar{u}^i) - \bar{u}^i$) in de categorie ouderenzorg.

Het Australische systeem wordt vaak beschreven als oeverloos complex en verre van transparant (men corrigeert voor maar liefst 41 uitgavecategorieën), waarbij de bepaling van

¹⁵ Daarenboven gebruikt Australië ook nog een mechanisme dat rekening houdt met extra kosten volgend uit infrastructurele achterstand. Deze vallen buiten het bestek van deze tekst, maar volgen een gelijkaardig stramien.

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. Prestigeprojecten van rijke regio's drijven dan bijvoorbeeld de nationale gemiddelde uitgaven op, waardoor de dotaties naar arme regio's ook omhooggaan.

3.1.3 In welke mate wordt er verevend?

Het derde verschil tussen de zes vereveningspraktijken betreft de daadwerkelijke intensiteit van verevening. We bestuderen dit in figuur 1, waar de mate aan verevening in elk van de bestudeerde landen naast elkaar wordt gelegd. Dergelijke vergelijking beperkt zich noodgedwongen tot het domein van de *fiscale capaciteit*, aangezien *kostenverevening* via ad hoc dotaties allerhande zich moeilijk laat objectiveren. De regionale fiscale capaciteit voor en na verevening daarentegen valt eenvoudig te berekenen.

In sectie 3.1.1 bespraken we de drie manieren om regionale fiscale capaciteit te berekenen: aan de hand van de feitelijke belastingontvangsten, via een systeem van representatieve belastingvoeten, of door middel van een potentiële belastbare basis. Zo bekomen we voor elke regio een fiscale capaciteit die wordt opgetrokken of afgebouwd via verevening. De FC_r in uitdrukking (1) is dus de regionale fiscale capaciteit voor verevening. Tellen we daar het vereveningsbedrag bij op, i.e. de V_r in uitdrukking (1), dan bekomen we voor elke regio de regionale fiscale capaciteit na verevening. Willen we vervolgens de intensiteit van verevening blootleggen, dan zijn het de regionale *niveaoverschillen* in fiscale capaciteit die ons interesseren, en in hoeverre deze worden afgevlakt aan de hand van verevening. We vergelijken met andere woorden de verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's alvorens te verevenen, met diezelfde verschillen na verevening, en verwachten dat deze afnemen omwille van verevening. De mate waarin dit gebeurt, noemen we de intensiteit van verevening.¹⁶

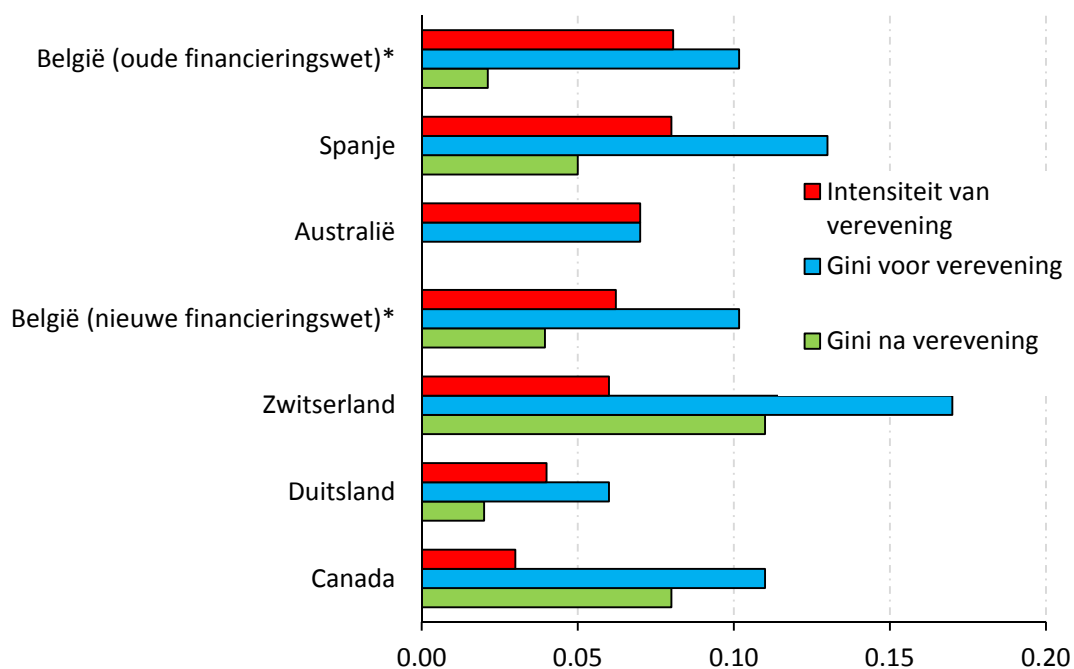
Om die niveaoverschillen in kaart te brengen, wordt vaak de Gini coëfficiënt gebruikt. Als maatstaf van ongelijkheid vat de Gini niveaoverschillen samen in één cijfer. Gaande van 0 tot 1, slaat een hoger cijfer op een grotere ongelijkheid in de verdeling van de geobserveerde variabele. In ons geval komt een hogere Gini coëfficiënt neer op grotere verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's van een land. En aangezien het doel van verevening net het

¹⁶ Het feit dat elk land een verschillende invulling geeft aan het concept fiscale capaciteit, en bijgevolg steeds een verschillende variant gebruikt ter berekening van die fiscale capaciteit (zie sectie 3.1.1), hoeft geen probleem te zijn in deze vergelijkingsoefening. Het zijn de *niveaoverschillen* die hier van tel zijn, en in hoeverre deze worden genivelleerd. De absolute niveaus spelen hier dus geen rol.

afvlakken vormt van zulke verschillen tussen regio's, bekomen we in figuur 1 een lagere Gini coëfficiënt na verevening, dan voor verevening. De intensiteit van verevening bekomen we door de Gini voor verevening (blauwe/middelste balkjes in figuur 1) te vergelijken met de Gini na verevening (de groene/onderste balkjes in figuur 1). Hoe groter het verschil tussen beide, hoe meer een land inzet op verevening (de rode/bovenste balkjes in figuur 1).

Aangezien we in figuur 1 de landen hebben geordend naar intensiteit van verevening (het rode balkje), blijkt dat het Belgische systeem met de oude financieringswet resulteerde in de grootste verevening. We schrijven 'resulteerde', want met de zesde staatshervorming treedt een nieuwe financieringswet in voege vanaf 2015. Daarbinnen wordt ook een nieuw solidariteitsmechanisme van kracht. In Decoster en Sas (2012, 2013) toonden we reeds aan dat dit nieuwe mechanisme minder genereus is in vergelijking met het oude systeem, en we hebben dat resultaat opgenomen in de appendix van dit artikel (zie sectie 6.1). Maar figuur 1 maakt ook duidelijk dat de afname van het vereveningsbudget leidt tot een afname van de intensiteit zelf van de verevening. Op basis van het vereveningsstelsel van de nieuwe financieringswet zakt België in figuur 1 onder de positie van Australië en Spanje. We verevenen ongeveer even sterk als Zwitserland. Enkel in Duitsland en Canada wordt er minder verevend.

FIGUUR 1: INTENSITEIT VAN VEREVENING UITGEDRUKT IN GINI COËFFICIËNTEN VOOR 2012



Bron: Blöchlinger (2013)

*Belgische berekeningen op basis van eigen simulatiemodel SAFIRE¹⁷, voor 2015.

De landen zijn geordend naar intensiteit van de verevening.

¹⁷ SAFIRE staat voor Simulatie en Analyse van de Financiering van de REgio's, en simuleert zowel voor de oude als nieuwe financieringswet de regionale inkomsten voor de periode 2015-2030.

Voorts realiseren de zes bestudeerde landen een relatief laag niveau van verevening in vergelijking met andere unitaire, maar desalniettemin gelaagde staatsvormen. Verevening zoals we het hier definieerden is immers niet eigen aan federaties. Ook unitaire landen hanteren vaak formele mechanismen om regionale verschillen in fiscale capaciteit af te vlakken, of ad hoc dotaties om regio's te compenseren voor kostenverschillen. Zo illustreert tabel 1 de niet te onderschatten verschillen in intensiteit van verevening -die hier op dezelfde manier werd berekend als in figuur 1- tussen unitaire landen zoals Portugal, Italië, of Turkijk enerzijds, en federale landen zoals Duitsland of Canada anderzijds.

TABEL 1: INTENSITEIT VAN VEREVENING UITGEDRUKT IN GINI COËFFICIËNTEN

	Vershil in Gini
Portugal*	0.20
Turkije*	0.16
Italië	0.15
Noorwegen	0.09
Spanje	0.08
Australië	0.07
Finland	0.07
België (2015, nieuw)	0.06
Zwitserland	0.06
Zweden	0.06
Denemarken	0.03
Duitsland	0.04
Canada	0.03

Bron: Blöchlinger (2013) en eigen berekeningen voor België; * Portugal en Turkije voor het jaar 2005

Houden we het op onze zes bestudeerde landen echter, en spitsen we ons bovendien toe op het eindresultaat van de verevening vervat in de groene (onderste) balkjes in figuur 1, dan is Australië de absolute kampioen. Het verevenings-mechanisme vlakkt er de verschillen in fiscale capaciteit (en trouwens ook in regionale kosten) volledig uit. Vandaar dat we in de figuur voor Australië helemaal geen groen balkje terugvinden, de verevening is er compleet. De vraag blijft natuurlijk of dergelijke volledige verevening wel wenselijk is, en of de nadelen van verevening, zoals we ze zullen schetsen in sectie 3.2, de voordelen hier niet overtreffen.

Het feit dat Canada en Zwitserland de grootste verschillen in fiscale capaciteit kennen tussen hun regio's, en bovendien minder inzetten op het afvlakken van die verschillen, maakt dat in beide landen het finale resultaat pover blijft. Verevening slaagt er niet in de onderlinge regionale posities ingrijpend te veranderen, de groene (onderste) balkjes in figuur 1 blijven

aanzienlijk groot. Dit in tegenstelling tot Duitsland waar de minder intense verevening volstaat, en weinig verschillen in fiscale capaciteit overeind laat. Of in tegenstelling tot Spanje, waar een intense verevening wordt losgelaten op de aanzienlijke initiële verschillen in fiscale capaciteit. België tot slot, eindigt met haar nieuw systeem op een middenpositie tussen alle hier bestudeerde landen.

3.1.4 Wie betaalt voor de verevening?

Een laatste onderscheid tussen de zes vereveningssystemen betreft de financiering ervan. Eens de vereveningsbedragen voor elke regio berekend zijn aan de hand van de ingevulde vereveningsformule in uitdrukking (1), resteert de vraag wie deze bedragen daadwerkelijk gaat ophoesten.

We nemen ter verduidelijking uitdrukking (1) er weer bij, en focussen op de fiscale capaciteitsverevening (tussen accolades):

$$V_r = \delta * (\overline{FC} - FC_r) + K_r \quad (5)$$

In sommige landen is deze formule enkel van toepassing op regio's met een fiscale capaciteit onder het nationaal gemiddelde \overline{FC} . In dit geval spreken we van 'bottom-up' verevening, en ontvangen enkel de relatief armere regio's een vereveningsbedrag. Minstens even vaak voorkomend is een bredere implementatie van de vereveningsformule, waarbij *alle* regio's van eenzelfde land betrokken worden bij de verevening. In dat geval kan V_r zowel positief als negatief uitvallen, afhankelijk van de relatieve positie van de regionale fiscale capaciteit FC_r tegenover de referentie \overline{FC} . Relatief rijkere regio's staan in dit geval een bedrag af dat wordt ontvangen door de relatief armere regio's. Dit maakt het systeem zelf financierend, in die zin dat het netto-vereveningsbedrag sommeert tot nul :

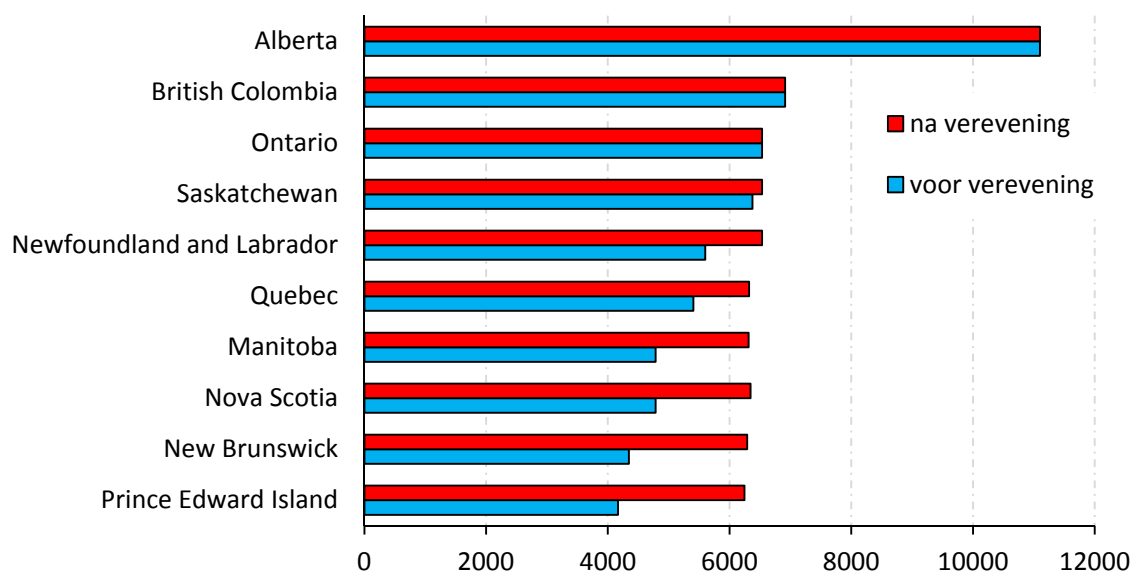
$$\sum_r^n V_r = 0 \quad (6)$$

Om deze reden wordt een dergelijke benadering omschreven als '*net scheme*' verevening. Wanneer verevening wordt georganiseerd tussen de regio's onderling -wat van het systeem een *horizontaal* vereveningsmechanisme maakt- is de implementatie van een '*net scheme*' redelijk eenduidig. Relatief rijke regio's storten dan op directe wijze, i.e. rechtstreeks, de bedragen door aan de relatief armere regio's. De argumenten in het voordeel van zo'n aanpak zijn de eenduidigheid en de transparantie die eruit voortvloeien. Maar wanneer de verevening georganiseerd wordt door het federale niveau, is de uitvoering van een '*net scheme*' minder voor de hand liggend. In dat geval zou het federale niveau immers bedragen moeten opvorderen van de relatief rijkere regio's, om deze daarna uit te keren aan de relatief armere regio's. Dit ligt op zijn zachtst uitgedrukt vaak moeilijk op politiek vlak. In landen waar het federale niveau vorm geeft aan verevening, werden daarom '*gross scheme*' systemen ingevoerd.

Een 'gross scheme' rekent de vereveningsbedragen op indirecte wijze af, door te spelen met de grootte van de 'verticale fiscale kloof'. In plaats van rechtstreeks de vereveningsbedragen op te vorderen of uit te keren, komt de federale overheid tussenbeide via de bestaande dotatiefinanciering. Relatief rijke regio's ontvangen dan iets minder dotaties, en armere regio's wat meer. Het bestaan van een zekere verticale fiscale kloof is hier logischerwijs een basisvereiste. Het gaat hier immers 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. In een 'gross scheme' vervullen dotaties bijgevolg al zeker twee van de drie eerder beschreven functies in sectie 2: ze dichten de verticale fiscale kloof, en verevenen netto fiscale voordelen. Als dergelijke dotaties ook nog eens voorwaardelijk zijn aan bepaalde nationale minimum standaarden, vervullen ze alle drie de functies.

'Bottom-up' verevening vervolgens, waarbij enkel gecorrigeerd wordt voor regionale fiscale capaciteit *onder* het nationale gemiddelde, kan enkel georganiseerd worden door het federale niveau. Dergelijke verevening, zoals toegepast in België en Canada, kan immers nooit zelf-financierend zijn. Om die reden volgt 'bottom' up verevening steevast de 'gross scheme' logica, met dat verschil dat enkel de relatief armere regio's kunnen rekenen op extra dotatiefinanciering. We illustreren aan de hand van figuur 2 voor Canada.

FIGUUR 2: RESULTAAT VEREVENING IN CANADA (FISCALE CAPACITEIT IN CAD/CAPITA)



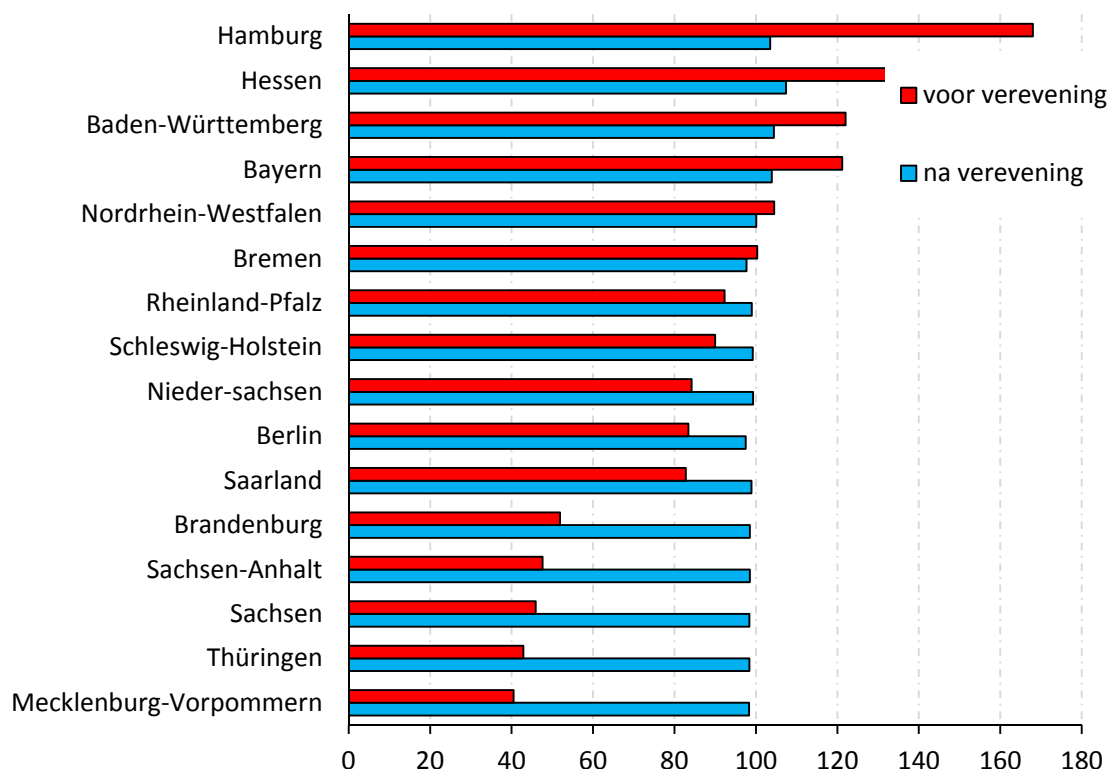
Bron: Expert panel on Equalization and territorial formula financing, 2006.

Zo zien we dat in Canadese regio's met een fiscale capaciteit onder het nationaal gemiddelde, iets meer dan 6000\$/capita, deze fiscale capaciteit wordt opgetrokken. De

fiscale capaciteit van rijkere regio's blijft ongewijzigd. Nochtans zou het fout zijn om 'bottom-up' verevening niet te zien als een vorm van impliciete regionale herverdeling. Rijkere regio's dragen immers proportioneel meer bij tot de belastingeninkomsten op het federale niveau, en het is deze federale pot die ook de vereveningsdotaties uitgekeerd aan armere regio's gaat financieren.

'Gross scheme' systemen vinden we terug in elk van de zes besproken landen, waarbij enkel Duitsland en Zwitserland een deel van het systeem aanvullen met 'net scheme', horizontale verevening. De verklaring voor het doorwegen van de 'gross scheme' logica wordt vaak in politieke hoek gezocht. 'Gross scheme' dotaties zijn minder transparant, zo gaat de redenering, waardoor het minder duidelijk wordt welke regio's netto bijdragers zijn en welke regio's netto ontvangers. Verevening zou op die manier makkelijker te slikken zijn door regionale politici. Maar zoals we eerder aantoonde in figuur 1, kan men makkelijk het verschil in fiscale capaciteit voor en na verevening berekenen, los van het feit of de financiering ervan expliciet ('net scheme') of impliciet ('gross scheme') gebeurt. We illustreren dit nogmaals aan de hand van figuur 3, waar de Duitse verevening van regionale fiscale capaciteit in detail wordt uitgezet.

FIGUUR 3: RESULTAAT VEREVENING IN DUITSLAND (FISCALE CAPACITEIT ALS PERCENTAGE VAN DE NATIONALE FISCALE CAPACITEIT PER CAPITA)



Bron: German Ministry of Finance, 2009.

Merk op hoe de verevening in Duitsland inderdaad bijna compleet is, zoals we reeds zagen in figuur 1. Op basis van niet al te ingewikkelde berekeningen kan men voor elk land dergelijke figuur bekomen. De verklaring voor het overwicht van 'gross scheme' dotaties lijkt ons bijgevolg eerder het bestaan van de 'verticale fiscale kloof' zelf. Zoals we eerder bekleemtoonden heeft die vertikale fiscale kloof haar eigen rationaliteit, en onderbouwt ze het bestaan van dotaties met verschillende functies, waaronder ook vereveningsdotaties. Het lijkt ons ook niet onlogisch dat het federale niveau de verevening in handen houdt. Zoals we hierboven beschreven heeft verevening als doel nationale doelstellingen te vrijwaren. Aangezien het federale niveau het best geplaatst is om deze doelstellingen in te vullen via een nationaal gedragen, democratisch proces, zal diezelfde federale overheid ook geneigd zijn de verevening te organiseren.

3.1.5 En wat met puur technische verschillen?

We vatten de tot hertoe besproken verschillen tussen de zes bestudeerde systemen samen in tabel 2. Volgt het vereveningsmechanisme in kwestie de 'gross' of 'net scheme' logica ter financiering ervan? Hoe wordt de fiscale capaciteit in uitdrukking (1) berekend? Aan de hand van de feitelijke belastingontvangsten, via een systeem van representatieve belastingvoeten, of door middel van een potentiële belastbare basis? En tenslotte, hoe worden regionale verschillen in de kosten van publieke voorziening aangepakt? Met ad-hoc dotaties, of een representatief systeem?

TABEL 2: SAMENVATTING VEREVENINGSMECHANISMEN

	Australië	België	Canada
Gross/net scheme	Gross	Gross	Gross
Fiscale capaciteit	Representatief systeem	Feitelijke inkomsten	Representatief systeem
Kosten	Representatief systeem	Ad-Hoc Systeem	Ad-Hoc Systeem
	Duitsland	Spanje	Zwitserland
Gross/net scheme	Gross & net	Gross	Gross & net
Fiscale capaciteit	Feitelijke inkomsten	Feitelijke inkomsten	Belastbare basis
Kosten	Ad-Hoc Systeem	Ad-Hoc Systeem	Ad-Hoc Systeem

Een overhaaste conclusie uit tabel 2 zou kunnen zijn dat er nog relatief veel gelijkenissen te vinden zijn tussen de zes bestudeerde systemen. In die zin werkt de tabel eerder misleidend, aangezien we tot hertoe abstractie maakten van de onderliggende technische details. Zoals we in deze sectie kort bespreken, zijn deze zeer uiteenlopend. Hierdoor is de verevening toegepast in elk van de zes landen zo goed als uniek, zelfs al worden bredere principes of concepten van verevening zoals we ze weergeven in tabel 2, gedeeld.

Zo kent verevening in Duitsland drie stappen. In een eerste stap worden de BTW inkomsten herverdeeld op federaal niveau. In een tweede stap zijn het ‘net scheme’ dotaties die zorgen voor een verdere verevening, die dan in een derde stap opnieuw aan de hand van ‘gross scheme’ dotaties wordt vervolledigd tot bijna 100% (zie ook figuur 3).

Canada en Australië gebruiken beide het representatieve belastingsysteem ter verevening van regionale fiscale capaciteit. De gebruikte formules verschillen echter wat betreft de technische details, zoals het soort belastingen en uitgavencategorieën die worden meegenomen in de berekening van de representatieve fiscale capaciteit.

Het Zwitserse systeem wijkt, zoals reeds eerder gesteld, 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 kostencriteria 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, zoals weergegeven in uitdrukking (7). Hierbij is V_r de equalisatiebetaling voor regio r , FB_r de fiscale behoefte, FC_r de fiscale capaciteit van regio i , en δ een parameter die het niveau van verevening bepaalt:

$$V_r = \delta * (FB_r - FC_r) \quad (7)$$

Dit staat in tegenstelling tot de systemen van de vijf andere landen, die zoals eerder gesteld de algemene benadering volgen zoals weergegeven in (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 verbonden zijn. Deze hebben te maken met de manier waarop regionale politici gaan *reageren* op verevening, en of zij al dan niet de ‘incentive’ hebben om de ontvangen vereveningsbedragen kunstmatig op te drijven. De beleidskeuzes die hieruit volgen leiden vaak tot welvaartsverliezen voor de burger, zeker vanuit het perspectief van de federatie in haar geheel.

Dergelijke ongewenste ‘incentive’ effecten hebben veel te maken met de manier waarop de regionale fiscale capaciteit berekend wordt bij het verevenen. Zoals besproken in paragraaf 3.1, kan dat op drie manieren gebeuren. Ofwel aan de hand van feitelijke belastingontvangsten, ofwel via het representatief belastingsysteem dat gebruik maakt van de regionale belastbare basis en een gemiddelde belastingvoet, ofwel via de potentiële belastbare basis van een regio. Welnu, elk van deze drie methoden zet regionale overheden mogelijks aan tot het nemen van inefficiënte beslissingen. Maar ook de wijze van *kostenverevening* kan meespelen. We illustreren in wat volgt.

3.2.1 Feitelijke belastingontvangsten

Wanneer de feitelijke belastingontvangsten worden gebruikt voor de berekening van de fiscale capaciteit, kan een regionale overheid *bewust* haar belastingvoet verlagen. Als de lagere belastinginkomsten die hieruit volgen gecompenseerd worden door toegenomen vereveningsbetalingen, slaagt die overheid er in feite in om een verdoken belastingverlaging door te voeren ten voordele van de eigen kiezers, grotendeels op kosten van externe partijen. In een 'gross scheme' systeem blijft het overheidsbudget in de ontvangende regio's die hun belastingvoeten neerwaarts manipuleren, immers op peil en wordt de rekening betaald via inefficiënt hoge belastingen op federaal niveau. Bestaat het systeem daarentegen uit 'net scheme' dotaties, dan wordt de verdoken belastingverlaging uitsluitend gefinancierd door de rijkere regio's.

Veel hangt hier overigens af van de details van de vereveningsformule zelf, die bepaalt welke belastingontvangsten worden gebruikt ter berekening van de verevening. Zo gebruiken zowel Duitsland, Spanje als België de werkelijke ontvangsten bij verevening, maar kunnen de regio's enkel in Spanje de vereveningsbetalingen daadwerkelijk beïnvloeden. Binnen de nieuwe financieringswet in België worden immers enkel federaal gehouden inkomsten uit de personenbelasting meegenomen bij de berekening van de fiscale capaciteit, en in Duitsland wordt de beperkte fiscale autonomie op 'länder'-niveau niet opgenomen in de berekening.

3.2.2 'Rate Tax-Back'

Gebruikt men de methode van het *representatief* belastingstelsel om fiscale capaciteit te berekenen, dan kan het optimale evenwicht in belastingtarieven *tussen* verschillende belastbare basissen worden verstoord. Dit wordt het '*Rate Tax-Back*' probleem genoemd, en werkt als volgt. Wanneer een regio de belastingvoet verhoogt voor een bepaalde belastbare basis, dan zal dit de gemiddelde belastingvoet ook verhogen. Dit heeft ook een effect op de vereveningsbetaling zelf, vermits de omvang ervan bepaald wordt door de gemiddelde nationale belastingvoet. Een regio heeft zo een 'incentive' om haar belastingvoet te verhogen voor die belastbare basissen lager dan het nationaal gemiddelde, om op deze manier de ontvangen vereveningsbetalingen te vergroten. In dezelfde lijn kan een regio de belastingvoet verlagen voor belastbare basissen hoger dan het nationaal gemiddelde om de te betalen verevening net te verminderen.¹⁸

De mate waarin deze effecten zich voordoen hangt natuurlijk af van de mate waarin regio's controle hebben over de belastingvoeten. Daarnaast speelt ook het aandeel van de regionale belastbare basis in de totale belastbare basis 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.

¹⁸ In een 'net scheme' systeem verloopt deze vermindering op directe wijze aangezien het transfers naar andere regio's betreft. In een 'gross scheme' systeem verloopt deze vermindering indirect via het federale budget.

3.2.3 'Base Tax-Back'

Een derde probleem stelt zich bij alle drie de methoden ter berekening van de fiscale capaciteit. Dit wordt het '*Base Tax-Back*' probleem genoemd. Omdat de omvang van de vereveningsbetaling bij alle methoden afhangt van de omvang van de belastbare basis *zelf*, kan de hoogte van de vereveningsbetaling beïnvloed worden door directe of indirecte wijziging van die belastbare basis.

Zo kan een regionale overheid haar belastbare basis indirect beïnvloeden via een verhoging van de belastingvoet. Hierdoor kan de belastbare basis krimpen en mogelijk ook de belastinginkomsten. De vereveningsbetaling zal echter stijgen, waardoor het netto effect positief kan zijn voor de regio in kwestie. Voor bepaalde belastbare bases kan de overheid ook rechtstreeks de omvang controleren via o.a. wetgeving en quota, of door het afremmen van de regionale groei. Zo kan een regionale overheid de ontginning van grondstoffen temperen via quota, zodat de belastbare basis uit die ontginning krimpt, of onder-investeren in productieve bestedingen zodat de economische groei onder haar potentieel uitvalt.¹⁹ Dit laatste argument gaat natuurlijk enkel op als de voordelen van een aantrekkelijke economische groei -inclusief de toegenomen geloofwaardigheid van de regionale overheid- overtroffen worden door de gedeerde vereveningsbetalingen. Een situatie die zich in de realiteit zelden voordoet.

In ieder geval, het 'base tax-back' probleem kan in mindere of meerdere mate opduiken in alle besproken landen, afhankelijk van de modaliteiten van het systeem. 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 belastbare basis onder het nationale gemiddelde, wint zij immers tweewerf. Omdat de gemiddelde belastingvoet toeneemt stijgt de vereveningsbetaling, en als de eigen belastingbasis afneemt kan de vereveningsbetaling nog meer stijgen. 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.

3.2.4 Berekening van fiscale behoeften en kosten

De meeste criteria toegepast bij verevening van verschillen in regionale *kosten* tenslotte, zoals demografische of geografische kenmerken, liggen buiten de invloed van regionale overheden. Maar wanneer men, zoals in Australië, ook rekening gaat houden met de *gerealiseerde* uitgaven van regionale overheden kan ook hier sprake zijn van ongewenste 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 ervan deels

gecompenseerd wordt door het vereveningssysteem. Alleen blijft het maar de vraag in hoeverre dit opweegt tegen de positieve terugverdieneffecten van een daadkrachtig beleid, zoals regionale groei en de daaruit volgende herverkiezing, zelfs al verliest men netto aan vereveningsbetaling.

3.2.5 Overzicht

We concluderen dat bij alle systemen een mogelijk risico op ongewenste effecten bestaat. Enkel het Duitse systeem, waarbij werkelijke belastinginkomsten bekeken worden, presteert hier beter omwille van het gebrek aan fiscale autonomie bij de regio's. Maar dan boeten we wel in op de voordelen van een zekere mate aan regionale belastingen. Het komt er dus op aan om de vereveningsmechanismen weldoordacht uit te tekenen, zodat de ongewenste 'incentives' tot een minimum beperkt blijven. Een kleine aanpassing aan het representatief belastingstelsel bijvoorbeeld, kan het 'rate tax-back probleem' 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. Wanneer belastingen gedeeld worden door het federale en regionale niveau, kan men ook opteren om de federale belastingvoet te hanteren als nationale referentie. Zoals eerder aangehaald zal het nieuwe systeem in België op deze benadering gebaseerd zijn. Het 'Base tax-back' probleem blijft echter ook in België een mogelijkheid, hoewel het nieuwe mechanisme zulk een strategie ontmoedigt. De befaamde ontwikkelingsval, waarbij het Waals of Brussels Gewest per capita minder zou ontvangen in dotatiegelden wanneer de regionale groei aantrekt, kan zich immers vanaf 2015 niet meer voordoen.²⁰

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 onbesproken- nadeel van vereveningsmechanismen aan te pakken, zijnde de mogelijke volatiliteit 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. 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 die 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

²⁰ Voor een uitvoerige bespreking van de ontwikkelingsval, zie ook Decoster en Sas (2013).

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 in de fiscale capaciteitsberekening. Om te voorkomen dat zulke provincies via dit systeem vereveningsbetalingen ontvangen die ze niet strikt noodzakelijk nodig hebben, wordt echter een 'fiscal capacity cap' ingevoerd. Deze cap moet voorkomen dat een provincie via compensatiebetalingen uiteindelijk een hogere fiscale capaciteit heeft dan een provincie die geen compensatiebetalingen ontvangt. Een voorbeeld verduidelijkt.

Stel dat de gemiddelde fiscale capaciteit van alle provincies gelijk is aan 5.000 Canadese dollars. Provincie A heeft een fiscale capaciteit van 6.000 CAD en is hiermee de provincie met de laagste fiscale capaciteit die niet in aanmerking komt voor verevening. De fiscale capaciteit van provincie A bepaalt dan de 'fiscal capacity cap'. Provincie B vervolgens, heeft een fiscale capaciteit van 3.000 CAD voor de eerste 4 categorieën van inkomsten en 2.800 CAD inkomsten uit grondstoffen. De werkelijke fiscale capaciteit van de provincie is dus 5.800 CAD. De fiscale capaciteit die gebruikt wordt voor het bepalen van de compensatiebetaling deelt de inkomsten in tweeën, en komt zo neer op $3.000 + 1.400 = 4.400$ CAD. Provincie B zou dus recht hebben op een vereveningsbetaling van 600 CAD, aangezien het systeem verevent tot het niveau van de gemiddelde fiscale capaciteit van 5000 CAD. Maar in dit geval zou de *werkelijke* fiscale capaciteit uitkomen op $5.800 + 600$ (*verevening*) = 6.400 CAD. Dit is 400 CAD boven de 'fiscal capacity cap' van 6.000 CAD, waardoor provincie B slechts recht heeft op een compensatiebetaling van 200 CAD (600-400).

Dit mechanismen kan breed toegepast worden in elk land gekenmerkt door een ongelijke verdeling van factoren die de fiscale capaciteit beïnvloeden, zoals de maritieme ligging, waterwegen, verkeersassen, etc.

3.3.2 Stabilisatie van vereveningsbetalingen

Afhankelijk van de specifieke kenmerken van een vereveningssysteem, kan er een grote jaarlijkse fluctuatie ontstaan in de omvang van vereveningsbetalingen. Zowel het Canadese als Australische systeem bevat een mechanisme om deze fluctuaties af te vlakken, en de jaarlijkse betalingen te stabiliseren. Zo worden vereveningsbedragen in Australië bepaald door het gemiddelde te nemen van de betalingen in vorige jaren. We illustreren in uitdrukking (5), waarbij Y_i^t de vereveningsbetaling vormt voor regio i in jaar t .

$$Y_i^t = \frac{Y_i^{t-1} + Y_i^{t-2} + Y_i^{t-3}}{3} \quad (5)$$

Canada gebruikt een gelijkaardig mechanisme, maar hanteert een gewogen gemiddelde en een vertraging van 2 jaar.

4 CONCLUSIE

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. We gingen op zoek naar de 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. Hieruit bleek dat ook wat betreft verevening dé vuistregel binnen de economische 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.

5 BIBLIOGRAFIE

- Blöchliger H., 2013, *Fiscal Federalism 2014: Making decentralisation work*, OECD, Paris
- Boadway R. en Shah A., 2007, *Intergovernmental fiscal transfers*, The World Bank , Washington DC
- Boadway R. en Shah A., 2009, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press, New York
- Boadway R., 2004, *The Theory and Practice of Equalization*, CESifo Economic Studies, Vol. 50, 1/2004, 211–254

Australië

- CGC, 2010, *Report on Revenue Sharing Relativities 2010*, Review Volume 1 Main Report, Commonwealth Grants Commission, Braddon
- CGC, 2011A, *How The Relatives are Calculated*, Commonwealth Grants Commission, Braddon
- CGC, 2011B, *The Adjusted Budget*, Commonwealth Grants Commission, Braddon
- CGC, 2011C, *Investment*, Commonwealth Grants Commission, Braddon
- CGC, 2011D, *Net Borrowing or Lending*, Commonwealth Grants Commission, Braddon
- CGC, 2012, *About the CGC*, Commonwealth Grants Commission, http://www.cgc.gov.au/about_cgc
- Council of Australian Governments, 2008, *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*, Council of Australian Governments, Barton
- Dahlby B, and Warren N., 2003, *Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalisation System*, University of New South Wales, Sydney

België

- Decoster A., Sas W., 2011, *De bijzondere financieringswet voor dummies*, FLEMOSI discussion paper 4, 1-27 pp, Leuven
- Decoster A., Sas W., 2012, *De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?*, CES - Leuvense Economische Standpunten, LES2012/137, 1-37 pp. Leuven
- Decoster A. en Sas W., 2012, *Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet*, in Popelier P., Sinardet D., Velaers J. en Cantillon B., 'België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming', pp. 311-342, Antwerpen, Intersentia.
- Decoster A. en Sas W., 2013, *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: werden de beloften ingelost?*, Flemsi Discussion Paper 28, Leuven, www.flemosi.be.

Canada

Holden M., 2008, *Canada's New Equalization Formula*, Parliamentary Information and Research Service, Ottawa

Watts R., Boadway R., 2000, *Fiscal Federalism in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Ontario

Department of Finance Canada, 2007, *Budget plan 2007*, Department of Finance Canada, Ottawa

Department of Finance Canada, 2011, *Federal Support to the Provinces and Territories*, Department of Finance Canada, Ottawa

Duitsland

German Federal Ministry of Finance, 2006, *Division of German Tax Revenue and The Financial Equalization scheme Between The Federal Government and the Länder*, German Federal Ministry of Finance, Berlin

German Federal Ministry of Finance, 2009, *Federation/Länder Financial relations on the basis of constitutional financial provisions*, German Federal Ministry of Finance, Berlin

German Federal Ministry of Finance, 2011, *The Federal Financial Equalisation System in Germany*, German Federal Ministry of Finance, Berlin

Spanje

Lopez-Laborda J., Monasterio C., Martinez-Vazquez J., 2006, *The Practice of Fiscal Federalism in Spain*, Georgia State University, Atlanta

Ruiz-Huerta Carbonell J. and Herrero Alcalde A., 2008, *Fiscal Equalisation in Spain*, Edward Elgar Publishing, Northampton

Zwitserland

Dafflon B., 2004, *Federal-Cantonal Equalization in Switzerland: An overview of the Reform in Progress*, University of Fribourg, Fribourg

Dafflon B. and Toth K., 2005, *Fiscal Federalism in Switzerland, Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europa*, World Bank, Washington DC

Frey R., and Wettstein G., 2008, *Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System*, CESifo DICE Report

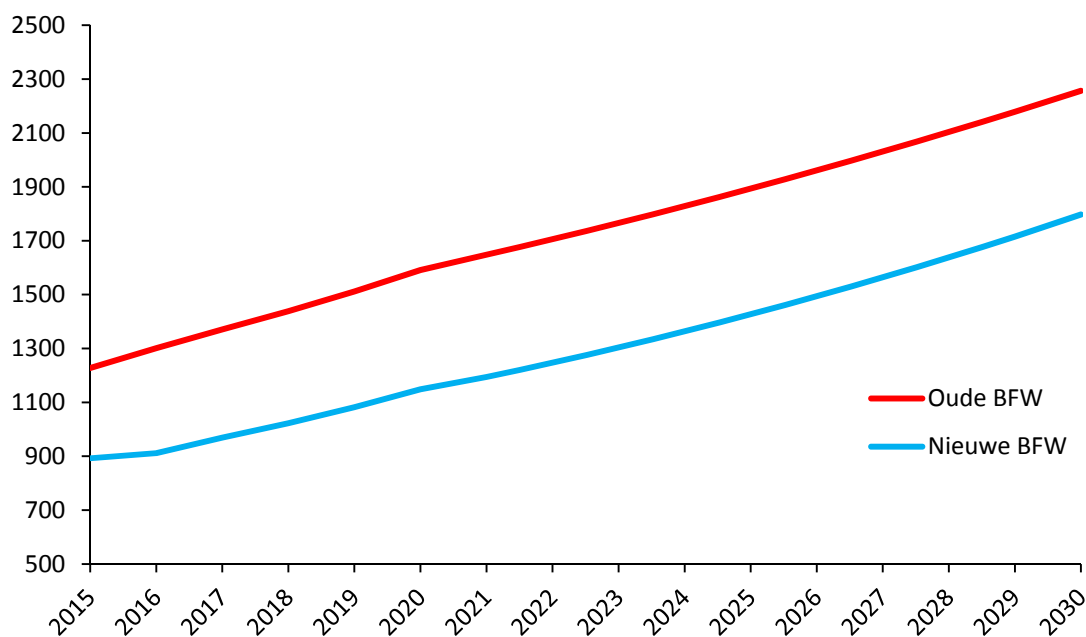
Kirchgässner G., 2009, *The Reform of Fiscal Equalisation (NFA) in Switzerland*, University of St. Gallen, St. Gallen

6 APPENDIX

6.1 Verevening in België: effect van de nieuwe financieringswet

Hieronder nemen we een figuur over uit Decoster en Sas (2013), en bekijken we in hoeverre de nieuwe financieringswet tussenkomt in de bedragen voorzien voor verevening. Het beeld in figuur 4 is duidelijk: het vereveningsbudget neemt over de hele beschouwde periode af in het nieuwe systeem. Zo daalt het bedrag in 2015 van 1228 miljoen € naar 884 miljoen € (of minus 28%). In 2015 neemt het solidariteitsbedrag voor het Waals Gewest af van 774 miljoen € tot 538 miljoen €, en voor het Brusselse Gewest van 453 miljoen € tot 346 miljoen €. Deze daling blijft ook constant op middellange termijn. Zowel het Waalse Gewest als het Brusselse Gewest zullen dus op minder steun kunnen rekenen in de toekomst.

FIGUUR 4: VERGELIJKING VAN HET TOTALE BEDRAG AAN VEREVENING (IN MILJOEN €) ONDER OUDE EN NIEUWE FINANCIERINGSWET

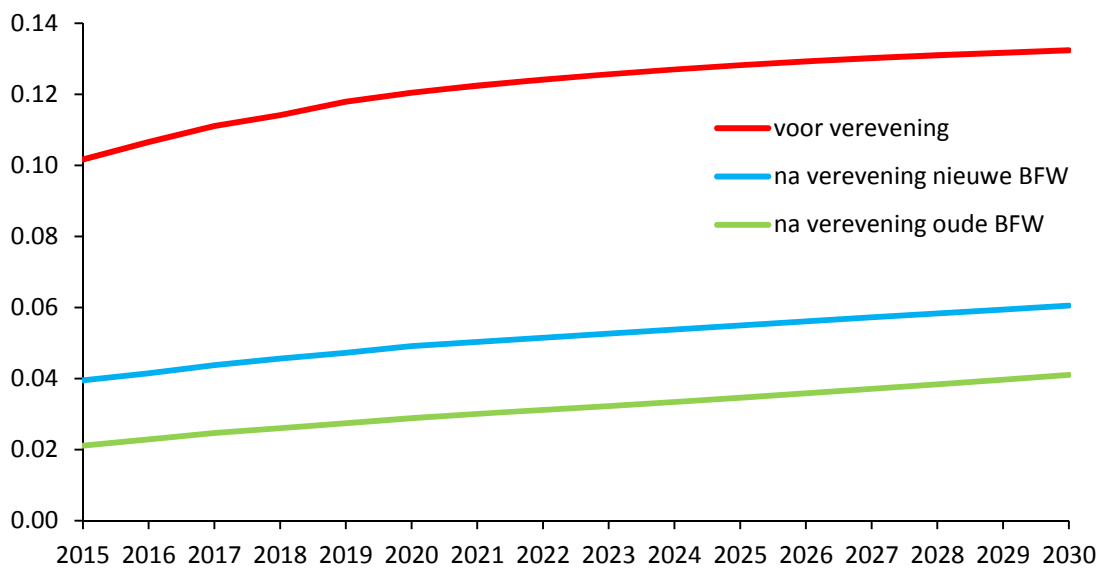


Bron: Decoster en Sas, 2013.

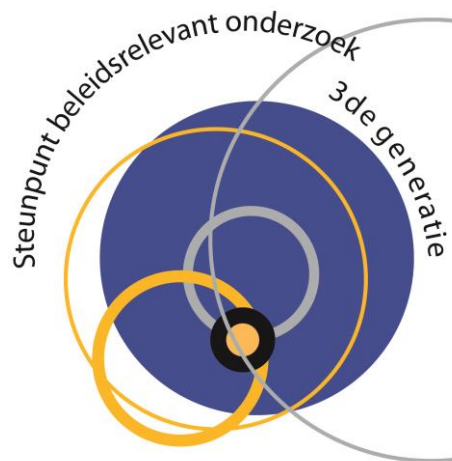
Zulk een daling in het vereveningsbudget leidt logischerwijs tot een afname van de intensiteit zelf van de verevening. Het hoeft dus niet te verbazen dat België in figuur 1 onder de positie van Australië en Spanje zakt eens we de verevening berekenen volgend uit het nieuwe systeem. We komen zo op gelijke hoogte met Zwitserland, en laten enkel Duitsland en Canada achter ons. Dat deze afgenomen intensiteit van verevening in België zich ook doorzet overheen de tijd zien we in figuur 5. De opmerking dat het initiële verschil in verevening tussen oude en nieuwe solidariteitsmechanisme zou worden dichtgereden op lange termijn, of zelfs omslaat, is dus onterecht. Het welvaartsvast maken van het

basisbedrag ter berekening van de verevening in het nieuwe systeem weegt niet op tegen de aanzienlijke verlaging zelf van dat basisbedrag.

FIGUUR 5: RESULTAAT VAN VEREVENING UITGEDRUKT IN GINI COËFFICIËNTEN VOOR BELGIË



Bron: eigen berekeningen op basis van simulatiemodel SAFIRE



Fiscaliteit en Begroting