


apply only at the beginning of the fiscal year, i.e. fiscal policy intentions, whereas ex post rules are applied to fiscal policy outcomes. Furthermore, the rules must be constitutionally, not statutorily, grounded; there must be open enforcement by a politically independent agent capable of imposing significant penalties for deficit violations; and the rule must be costly to amend. The European rules are primarily of an ex post nature. The aim to strive for a balanced budget or even a surplus in the medium term as included in the Stability and Growth Pact is an ex ante rule, but it should be considered as part and parcel of an extensive system with two tracks. The first track consists of a preventive, early warning system for identifying and correcting budgetary slippage to ensure that government budget deficits will not exceed the ceiling of 3% of GDP. The second track consists of a set of rules to avoid excessive deficits or to take measures (including sanctions) to correct them quickly if they occur. Our conclusion is that in comparison to budget rules that proved to be effective for US states, the Stability and Growth Pact seems quite reasonable. Budget rules are primarily ex post, override is only possible by unanimity, amendment is very difficult and penalties are quite large. The only problem is that the procedure does perhaps not contain enough automatism, which may be problematic as enforcement is rather weak.



V.V.O.

consulenten: Frieda Buyse
Roger De Cadt
Marc Magerman
Luc Raskin
Walter Ressler
Etienne Van Aelst
Frans Van Hoeck

psychologen: Dr. Jacques Claes
Helena Crockaert

ANTWERPEN-AARTSELAAR
Tel. (03)870 46 07 • Fax (03)887 10 16

ZAVENTEM
Tel. (02)757 90 24 • Fax (02)757 90 61

LUIK
Tel. (04)367 83 91 • Fax (04)367 83 00

e-mail: bc.aartselaar@skynet.be

Erkenningen VG.00.007 en VG.00.008

Begeleiden
naar
nieuwe opportuniteiten

Wie in schoonheid wil eindigen, neemt ook bij gedwongen vertrek zijn of haar verantwoordelijkheid. Ongeacht de omstandigheden. Soms hoeft het zelfs niet eens tot een breuk te komen. VVO adviseert zowel bij **outplacement, loopbaanplanning als bij career counselling**. VVO engageert zich verregaand, biedt aantrekkelijke garanties en werkt met een specifieke en gepersonaliseerde aanpak. Contacteer ons tijdig en geheel vrijblijvend.

Frank Van Driessche *

Bruno Heyndels *

De financiering van gemeenten via onvoorwaardelijke dotaties: een onderzoek naar asymmetrische flypaper- effecten in Vlaanderen

Trefwoorden: flypaper-effect; asymmetrie; dotaties; lokale besturen

In dit artikel onderzoeken we de uitgavenrespons van de gemeenten op de hervorming van het Vlaams Gemeentefonds in 1990. De uitkomst wijst op een asymmetrie: de lokale uitgaven verminderen bij een dotatiedaling niet zoals ze bij een equivalente verhoging stijgen. Integendeel, het verlies aan inkomsten wordt gecompenseerd via hogere belastinginkomsten om alsnog het uitgavenniveau op peil te kunnen houden – meer zelfs, te verhogen.

Inleiding

Het is courant in federale landen dat lokale overheden een gedeelte van hun inkomsten ontvangen via dotaties van hogere overheidsgelieden. België vormt hierop geen uitzondering: de gemeenten zijn voor hun

* VUB – Centrum voor Econometrie en Management Science (CEMS)

Paper voorgesteld tijdens de VVE-dag, Leuven, 20 mei 1997. Met dank aan Tom Van Puyenbroeck voor opmerkingen en suggesties. Verdere dank gaat naar Jan Van Stichel (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) voor het verstrekken en toelichten van de gegevens.

beleidsvoering in belangrijke mate aangewezen op de middelen die ze ontvangen van de hogere, in dit geval gewestelijke overheden. Dergelijke situatie creëert een afhankelijkheid: een regionale beslissing om het dotatiebeleid bij te sturen heeft onmiddellijke repercussies voor de gemeenten.

De reactie van de lokale besturen op de hervormingen van het dotatiebeleid wordt mede bepaald door de aard van de ontvangen dotatie. Ongebonden dotaties brengen een verschuiving van de gemeentelijke budgetrechten met zich mee en zijn in die zin volgens de gangbare economische theorie equivalent met een verhoging van de inkomsten van de lokale inwoners. Het is echter een van de meest in het oog springende empirische wetmatigheden van de literatuur over "fiscal federalism" dat lokale overheden anders reageren op een verschuiving van de budgetrechten naargelang deze teweeg is gebracht door een wijziging in de ontvangen dotaties dan wel in de inkomsten van de bevolking. Dit fenomeen wordt aangeduid met de tot de verbeelding sprekende term "flypaper-effect".¹

De literatuur geeft zeer uiteenlopende (ex post) verklaringen voor deze empirische vaststelling. Interessant daarbij is dat sommigen een asymmetrische reactie voorspellen: wanneer lokale overheden méér middelen krijgen toegewezen, zijn ze geneigd hiermee de uitgaven op te drijven (en niet bv. een belastingvermindering te overwegen); worden de dotaties echter verminderd, dan trachten ze dit verlies veeleer te compenseren met extra belastingen, dit bij ongewijzigd uitgavenbeleid. Recent Amerikaans onderzoek (Stine, 1994; Gamkhar en Oates, 1996) kon deze veronderstelling echter niet empirisch bevestigen.

In dit artikel presenteren we een onderzoek naar eventuele asymmetrische reacties van Vlaamse gemeenten op de ontvangst van gewestelijke dotaties. De hervorming van het Gemeentefonds in 1990 vormt daartoe een uitgelezen "natuurlijk experiment". Deze hervorming impliceerde

1 Het flypaper-effect treedt ook op in andere gevallen dan bij ontvangst van onvoorwaardelijke dotaties. Marshall (1991) en Ladd (1993) stelden vast dat de belastinginkomsten van de lokale overheden bij de hervorming van de Amerikaanse federale belastingen weliswaar stegen door een zogenaamde "tax windfall", maar dat deze stijging niet werd gecompenseerd door een evenredige verlaging van de aanslagvoeten. Olmsted, Denzau en Roberts (1993) constateerden dat bij het vervallen van uitstaande leningen, de belastingen als gevolg van het wegvallen van de interestbetalingen niet werden verlaagd, maar dat daarentegen de budgetten werden verhoogd.

immers dat een aantal gemeenten kon genieten van een aanzienlijke reële toename van hun ontvangsten, terwijl een andere groep af te rekenen kreeg met een reële inkrimping van hun dotatie-inkomsten.

De tekst is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 gaan we dieper in op het flypaper-effect, en dan voornamelijk de asymmetrische werking ervan. We besteden bijzondere aandacht aan recente publicaties die de asymmetriediscussie beschouwen en aan mogelijke theoretische verklaringen van het fenomeen. In paragraaf 2 bespreken we de hervorming van het Gemeentefonds en de evolutie sindsdien van dotaties en lokale uitgaven van de Vlaamse gemeenten. Tevens formuleren we de algemene vorm van het empirisch model dat ons in staat zal stellen de asymmetriehypothese te testen. Dit model wordt getoetst in paragraaf 3, waarna we onze besluiten formuleren.

1. Asymmetrische flypaper-effecten

A. Inleiding

Een lokale overheid vormt een institutioneel instrument om de bevolking van een gemeente een aantal voorzieningen ter beschikking te stellen. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op twee financieringsbronnen. Het meest voor de hand liggend is het inkomen van de bevolking: via belastingheffing kunnen deze private middelen worden "omgezet" in publieke gelden. Daarnaast kunnen lokale uitgaven ook worden gefinancierd via dotaties.

Volgens de standaard economische theorie hebben onvoorwaardelijke dotaties eenzelfde effect op de uitgaven van een lokale overheid als een equivalente verhoging van de inkomsten van de lokale bevolking. Keer op keer kwam men echter tot de vaststelling dat de stimulans van een dotatie op de bestedingen aan publieke goederen groter is dan die van een verhoging van de privé-inkomsten.² Blijkbaar behandelen lokale

2 Dollery en Worthington (1996, blz. 280-282) geven een overzicht van studies die in de periode 1982-1995 over het flypaper-effect zijn uitgevoerd. Zij stellen vast dat in de meeste van de tien studies de empirische bevindingen de flypaper-hypothese ondersteunen. Ook Hines en Thaler (1995, blz. 219) halen een tiental empirische onderzoeken aan van de beginjaren zeventig, waarin de theoretische veronderstelling van een gelijk effect van dotaties en andere inkomstenverhogingen op de lokale bestedingen werd ontkracht.

bestuurders deze extra inkomsten niet als een additioneel inkomen dat voor de lokale gemeenschap beschikbaar is, maar zien ze deze middelen daarentegen als geld dat de lokale publieke sector toekomt en vrij kan worden uitgegeven.

Het begrip "flypaper-effect" werd door Courant, Gramlich en Rubinfeld (1979) toegeschreven aan Arthur Okun. Die had vastgesteld dat geld dat door de openbare sector wordt ontvangen, de neiging heeft om daar te worden aangewend, net zoals geld uit de private sector moeilijk zijn weg vindt naar de publieke sector. Hij omschreef deze bevinding op een plastische wijze als "money sticks where it hits": geld blijft dus kleven waar het belandt, net als vliegen aan vliegenpapier.

Eén aspect is lange tijd onopgemerkt gebleven, namelijk de mogelijke asymmetrische werking van het flypaper-effect. Gramlich (1987) vestigde er de aandacht op met zijn vaststelling dat lokale overheden, bij dalende dotaties, de minderinkomsten pleegden op te vangen door verhoging van de eigen inkomsten om zo het uitgavenniveau toch op peil te kunnen houden. Lokale overheden zouden dus "ongevoelig" zijn voor dalingen van de dotaties. Dit bracht Oates ertoe om Okuns stelling te vervolledigen: "Money sticks where it hits ... but comes unstuck without leaving a gaping hole" (Oates, 1990, blz. 17).

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op deze asymmetrische werking van het flypaper-effect. In paragraaf 1.B bespreken we de aard en de verschillende varianten van het asymmetrisch flypaper-effect aan de hand van een grafiek. In paragraaf 1.C geven we een overzicht van het empirisch onderzoek. In paragraaf 1.D volgen mogelijke theoretische verklaringen van de asymmetrie.

B. Asymmetrisch flypaper-effect: aard en varianten

Tot enkele jaren geleden vestigde men de aandacht vooral op de gevolgen van stijgende dotaties voor de lokale overheidsfinanciën. In het kader van wereldwijde bezuinigingsoperaties werden dotaties recente-

De werkelijk vastgestelde bestedingspercentages van deze extra middelen schommelden tussen een minimum van 25% en liepen op tot 100% en meer. Voor Vlaanderen vonden Heyndels en Smolders (1994) een elasticiteit van 0,33 van de lokale uitgaven ten opzichte van veranderingen in het aandeel van onvoorwaardelijke dotaties in het lokale inkomen.

lijk vaak teruggeschroefd. Daarom heeft men het accent verlegd naar de reactie van lokale overheden op dalende overheidssteun. De vraag is of deze reactie tegengesteld is aan de reactie bij stijgende steun. Bij een symmetrisch werken van het flypaper-effect zouden de lokale uitgaven als reactie op dalende dotaties moeten dalen, en dit in dezelfde mate als ze stijgen bij stijgende dotaties. Het uitblijven van deze verwachte reactie bij het terugschroeven van steunprogramma's wordt omschreven als het asymmetrisch werken van het flypaper-effect.

Grafische weergave

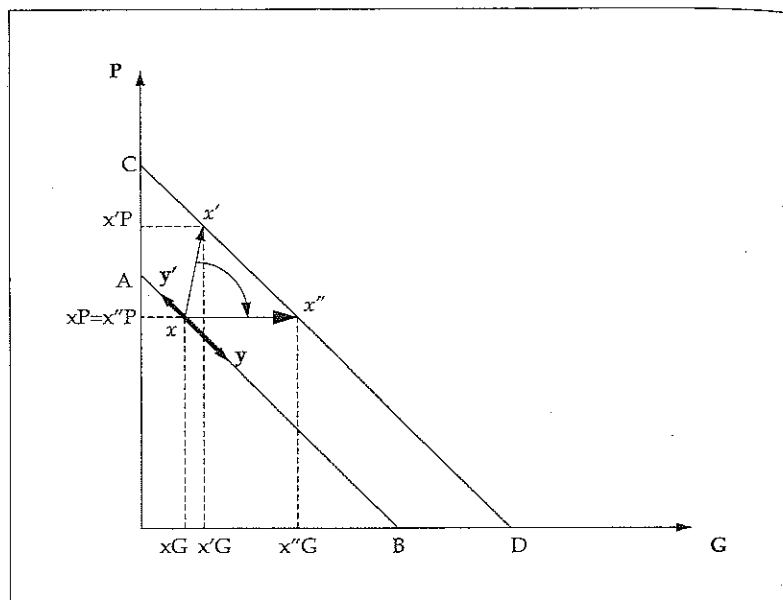
Figuur 1 geeft de werking van het flypaper-effect grafisch weer. Daarbij beschouwen we het keuzeprobleem waarmee de bevolking van een bepaalde gemeente wordt geconfronteerd. Dit probleem bestaat erin dat de beschikbare middelen worden aangewend voor publieke (G) en private (P) goederen. De keuze voor publieke goederen houdt een collectieve beslissing in, die wordt genomen via een daartoe opgericht instituut, namelijk de gemeentelijke overheid. Het budget waarover de lokale bevolking beschikt, bestaat uit de som van de inkomens van haar inwoners (ΣY) en de dotaties (DOT) die ze van hogere overheden ontvangt.

In een democratische context weerspiegelt de verdeling over G en P de voorkeur van de lokale bevolking. Stel dat de bevolking, gegeven de gemeentelijke budgetrechte AB, het punt x kiest, waarbij xG wordt uitgegeven aan publieke goederen en xP aan private. De lokale belastingen worden gegeven door de afstand (A-xP). Vervolgens verschuift de budgetrechte als gevolg van een verhoging van ΣY naar CD en de gemeente evolueert naar het punt x'. In dit punt worden zowel meer private als publieke goederen geconsumeerd (aangezien beide normale goederen zijn). Ook de lokale belastingen zijn toegenomen en bedragen (C-x'P).

Veronderstel nu dat de verschuiving naar de budgetrechte CD plaatsheeft door een verhoging van de ontvangen dotaties. Waar men verwacht in het punt x' te belanden, heeft men in realiteit vastgesteld dat lokale overheden bij het ontvangen van dotaties veeleer evolueren in de richting van een punt op CD rechts van x'. Bevindt de overheid zich na het ontvangen van de dotatie bijvoorbeeld in het punt x'', dan wil dit zeggen dat het volledige bedrag van de dotatie werd besteed aan publieke goederen, de hoeveelheid gaat van xG naar x''G. De belastingen, uitge-

beeld door de afstand ($C-x''P$ -dotatie = $A-x''P$), zijn onder deze omstandigheden hetzelfde als in het punt x . Belandt men in een punt tussen x' en x'' – de courante situatie – dan betekent dit dat de ontvangen dotatie deels werd aangewend om extra uitgaven te doen en deels diende om een belastingverlaging door te voeren.

Figuur 1. Grafische weergave van het flypaper-effect.



Stel nu dat men zich op de budgetrechte CD ergens tussen het punt x' en x'' bevindt, en dat de dotaties worden *teruggeschoefd* met BD. Bij een symmetrische werking van het flypaper-effect verwacht men een terugkeer naar het oorspronkelijke punt x op de budgetrechte AB.

Een asymmetrische reactie houdt in dat men terecht komt in een ander punt dan x . Twee mogelijkheden kunnen optreden: ofwel beweegt men naar een punt y rechts van x ; ofwel gaat men naar een punt y' links van x . In het eerste geval wordt het inkomensverlies door de dotatievermindering gecompenseerd met een verhoging van andere inkomsten – gestegen belastingen – om een terugschroefing van de uitgaven aan publieke goederen te vermijden. In het punt y wordt voor eenzelfde

budgetrechte AB een groter deel van het budget besteed aan publieke goederen, ten nadele van de bestedingen aan private goederen. De belastingen zijn dus hoger dan in het punt x . Gamkhar en Oates (1996, blz. 504) spreken van de "fiscal replacement"-vorm van een asymmetrisch flypaper-effect.

Indien de dotatiedaling ertoe leidt dat men in een punt als y' terecht komt, treedt een soort van "overreactie" op, waarbij meer op de uitgaven aan publieke goederen wordt bespaard dan deze werden uitgebreid bij een evenwaardige stijging. Dergelijke reactie wordt aangeduid als de "fiscal restraint"-variant van het asymmetrisch flypaper-effect (Gamkhar en Oates, 1996, blz. 504).³ Voor eenzelfde budgetrechte AB worden er minder belastingen geïnd dan in het oorspronkelijke punt x .

C. Empirische studies over asymmetrie

Gramlich (1987) stelde als eerste een mogelijk asymmetrische reactie vast. Tijdens de periode 1980-1985 vielen in de Verenigde Staten, in het kader van pogingen om het federale overheidstekort te reduceren, de federale dotaties aan staten en lokale overheden terug van 3,4% tot 2,6% van het BNP. Voor de onvoorwaardelijke dotaties was er een terugval van 0,6% tot 0,3% van het BNP. Om hun begrotingen in evenwicht te houden, moesten de lagere overheidsniveaus hun uitgaven verminderen en/of hun eigen inkomsten verhogen. Blijkbaar verkozen de lokale bestuurders enkel de belastingen te verhogen: de geaggregeerde lokale uitgaven namen in 1986 t.o.v. 1980 hetzelfde deel van het BNP in, terwijl in dezelfde periode het aandeel van de lokale belastingen in het BNP toenam. Deze vaststelling kunnen we classificeren als een voorbeeld van "fiscal replacement".

Sinds deze vaststelling van Gramlich zijn er slechts twee uitvoerige onderzoeken gedaan naar een asymmetrische werking van het flypaper-effect: door Stine in 1994 en door Gamkhar en Oates in 1996.

Stine (1994) onderzocht de reactie van de 66 "counties" van de VS-staat Pennsylvania tijdens de periode 1978-1988. In die periode werden de federale dotaties fors gereduceerd: het aandeel ervan in de totale inkom-

³ Stine (1994, blz. 810) spreekt van een "inducement effect".

sten van de "counties" liep terug van 25% tot 8% (Stine, 1994, blz. 799). Zijn empirische resultaten tonen dat een stijging van de federale dotaties met \$1 leidde tot een daling van de eigen inkomsten met 11 cent. Een daling met \$1, daarentegen, leidde tot 4 cent lagere eigen inkomsten. De lokale inkomsterespons op federale steun is dus niet symmetrisch: terwijl bij stijgende steun de fiscale druk werd verlicht, werden de minderinkomsten bij terugschroefing van de steun helemaal *niet* gecompenseerd door een verhoging van de eigen inkomsten. Er is dus sprake van een "fiscal restraint"-reactie.

Geïntrigeerd door de bevindingen van Stine, gingen Gamkhar en Oates in hun onderzoek de reactie na van VS-staten op veranderingen in federale dotaties gedurende de periode 1953-1991. Tot 1970 namen de dotaties steevast toe, maar sindsdien werden de dotaties in het kader van bezuinigingen gedurende verschillende periodes verlaagd.

Bij een verhoging van de dotatie met \$1 stelden ze een stijging van de lokale uitgaven met 62 cent vast, een duidelijk geval van het werken van een flypaper-effect (Gamkhar en Oates, 1996, blz. 507). In geen van de uitgevoerde regressies konden ze echter een asymmetrische reactie bij dalende federale dotaties vaststellen, de coëfficiënt van de asymmetrievariabele was nooit significant verschillend van 0. Ze besluiten dat er als reactie op federale dotaties wel degelijk een flypaper-effect in de lokale uitgaven optreedt, maar dat de reactie een symmetrisch karakter heeft. Met andere woorden: de lokale uitgaven dalen als gevolg van dalende dotaties in dezelfde mate als ze plegen te stijgen bij stijgende dotaties.

D. Theoretische verklaringen van een asymmetrisch flypaper-effect

De literatuur over het flypaper-effect is voornamelijk empirisch georiënteerd. Het fenomeen wordt wel degelijk vastgesteld, maar over de (theoretische) verklaring ervan is er geen eensgezindheid. Dat is evenmin het geval voor het asymmetrische karakter van het effect.

Hieronder geven we twee mogelijke verklaringen: één ervan gaat uit van de activiteit van drukkingsgroepen en is afgeleid van een verklaring van het flypaper-effect. Andere, courante verklaringen van het flypaper-effect impliceren symmetrische reacties.⁴ Voor een tweede verklaring kijken we naar theorieën die het verschijnsel asymmetrie in het algemeen

verklaren en zien in hoeverre deze relevant kunnen zijn in het geval van asymmetrische flypaper-effecten.

1. Lobbying

Dougan en Kenyon (1988) zien het flypaper-effect als het resultaat van de activiteit van drukkingsgroepen. Niet de mediaankiezer van het lokale electoraat, maar lobbyisten zijn verantwoordelijk voor de lokale beslissingen. Volgens de auteurs is het onrealistisch te veronderstellen dat de lokale uitgaven in overeenkomst zijn met een eenduidige set van voorkeuren van de mediane kiezer. Lobbyisten zullen hun invloed aanwenden om dotaties zoveel mogelijk te kanaliseren naar projecten die hun voorkeur wegdragen in plaats van een (gedeeltelijke) doorstorting aan de bevolking.

Een mogelijke verklaring van een asymmetrische reactie zien Stine (1994) en Gamkhar en Oates (1996) juist in de mogelijkheid dat lokale bestuurders/lobbyisten bij dalende dotaties de bestaande programma's trachten te behouden. Ze spreken van een mogelijk "unidirectioneel" flypaper-effect dat slechts in één richting werkt.

De eigenlijke oorzaak van de asymmetrie moet worden gezocht in de context waarin georganiseerde drukkingsgroepen tot stand komen. In de mate dat deze groepen erop gericht zijn bestaande overheidsmiddelen naar zich toe te halen, worden ze eerder opgericht naarmate het bestaande overheidsbudget groter is. Formeel zal een drukkingsgroep worden opgericht indien de verwachte baten van haar activiteit de oprichtings- en "werkingskosten" overtreffen (Olson, 1965). Een toename van het

4 Zo leiden dotaties door fiscale illusie - d.i. door een systematische misperceptie door de kiezer - tot een onderschatting van de belastingprijs van de publieke voorzieningen, met een groter dan normale vraag en dus hogere overheidsbudgetten tot gevolg (Courant, Gramlich en Rubinfeld, 1979; Oates, 1979). Volgens dezelfde redenering zou een dotatievermindering lagere overheidsbudgetten induceren, d.i. een symmetrische reactie. Een alternatieve verklaring voor het flypaper-effect is dat kiezers het feit dat hun gemeente een dotatie "wint", beschouwen als een bewijs van de competentie van de beleidsvoerders en hen daarom meer taken toevertrouwen (Boarnet en Glazer, 1996). Bij terugschroefing van dotaties wordt de competentie van de bestuurders ter discussie gesteld, met lagere overheidsbudgetten tot gevolg, d.i. een symmetrische reactie. De empirische vaststelling van het flypaper-effect kan dikwijls door andere factoren worden verklaard, zoals specificatiefouten in het onderzoek (Fisher, 1982; Hamilton, 1983; Megdal, 1987; Oates, 1988). Deze opmerking geldt ook voor de bevindingen bij een onderzoek naar een asymmetrisch flypaper-effect.

budget (door middel van dotaties) leidt aldus tot een toename in het aantal actieve drukingsgroepen.

Bij een daling van de overheidsbudgetten verdwijnen de drukingsgroepen niet, tenzij de budgetten zover dalen dat de verwachte opbrengst voor de drukingsgroep de variabele werkingskosten niet dekt. De situatie is volledig analoog met de welbekende "shut down"-voorwaarde in de kortetermijnanalyse van "normale" bedrijven.

2. Verklaring uit de economische psychologie

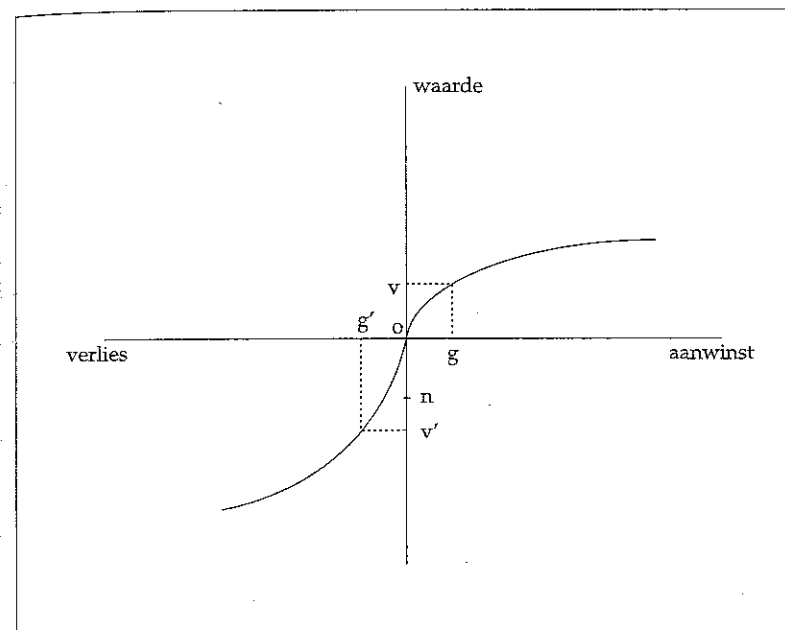
Asymmetrische gedragsreacties vormen een van de kernelementen van de zogenaamde "prospect theory" van Kahneman en Tversky (1979). Als mogelijke verklaring voor het bestaan van flypaper-effecten verwijzen Hines en Thaler (1995) onder meer naar "loss aversion", een centraal concept in de waardefunctietheorie van Kahneman en Tversky.

Het uitgangspunt is dat mensen bij de beoordeling van een situatie rekening houden met een referentiepunt en dat hun beoordeling zich manifesteert in termen van aanwinsten ("gains") of verliezen ("losses"). In figuur 2, waar de waardefunctie wordt toegepast op de overheidscontext – meer bepaald op de vraagzijde –, zien we de traditionele vorm van de relatie tussen enerzijds aanwinst of verlies en anderzijds de waarde die mensen daaraan hechten. Kenmerkend is dat de waardefunctie concaaf is voor aanwinsten en convex voor verliezen, en dat ze steiler is voor verliezen. Het is dit laatste kenmerk dat de afkerigheid van verliezen ("loss aversion") formaliseert: de kiezers zijn gevoeliger voor bijvoorbeeld een toename in de belastingen (een verlies) dan voor een afname met eenzelfde bedrag (een aanwinst). De politieke kosten van een belastingverhoging zijn dan ook groter dan de politieke opbrengst die geassocieerd wordt met een equivalente verlaging (Hines en Thaler, 1995, blz. 223).

Het terugschroeven van overheidsbestedingen wegens dalende dotaties met og' zal bij de kiezer een negatieve indruk ov' veroorzaken, die sterker is dan de positieve indruk ov die resulteert uit een stijging van de uitgaven door toenemende dotaties met og . In de mate dat tevredenheid of ontevredenheid van de kiezer zich vertaalt in een toe- of afname van zijn vraag naar overheidsvoorzieningen, kunnen we dus op basis van figuur 2 verwachten dat een afname van dotaties leidt tot een

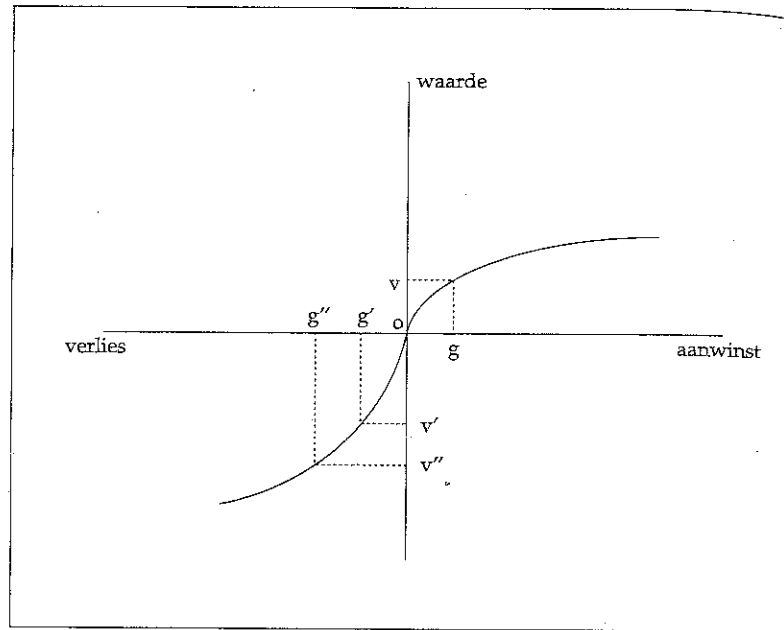
sterkere daling van de vraag dan dat een equivalente toename leidt tot verhoging ervan. Dit geeft duidelijk een asymmetrische reactie. Meer bepaald voorspelt de waardefunctie dat de dotatiedaling zal leiden tot "fiscal restraint": niet enkel de dotatie-inkomsten van de overheden lopen terug, ook hun eigen (belasting)inkomsten worden verminderd vanwege de extra vraagvermindering, als gevolg van de netto negatieve waarde nv' .

Figuur 2. De waardefunctie in een overheidscontext: de vraagzijde.



De vorige illustratie gaf aan hoe de waardefunctie van Kahneman en Tversky asymmetrische flypaper-effecten verklaart vanuit de vraagzijde, met andere woorden vanuit de voorkeuren van de kiezers. Een analoge verklaring kan ook langs de aanbodzijde worden gevonden. Concreet kunnen politici de politieke kosten van hun beleid minimaliseren door de dotatievermindering "op te fleuren" met een (beperkte) belastingverlaging. Opnieuw is er sprake van "fiscal restraint". Deze idee – die in de literatuur wordt aangeduid als het "silver-lining effect" (Frank, 1997, blz. 255)⁵ – kan eenvoudig worden geïllustreerd in figuur 3.

Figuur 3. De waardefunctie in een overheidscontext: de aanbodzijde.



Stel dat een overheid wordt geconfronteerd met een dotatievermindering og' . Indien ze de uitgaven terugdringt met dit bedrag, dan leidt dit tot politieke kosten ov' . Door de convexe vorm van de waardefunctie kunnen de beleidsvoerders de netto politieke kosten verminderen door de uitgaven terug te dringen met $og' + g'g''$, en dit te compenseren met een belastingverlaging van og ($=g'g''$). De waarde ov die de kiezers aan de belastingverlaging toekennen, is duidelijk groter dan het bijkomende waardeverlies $v''v''$ van de extra uitgaveninkrimping $g'g''$.

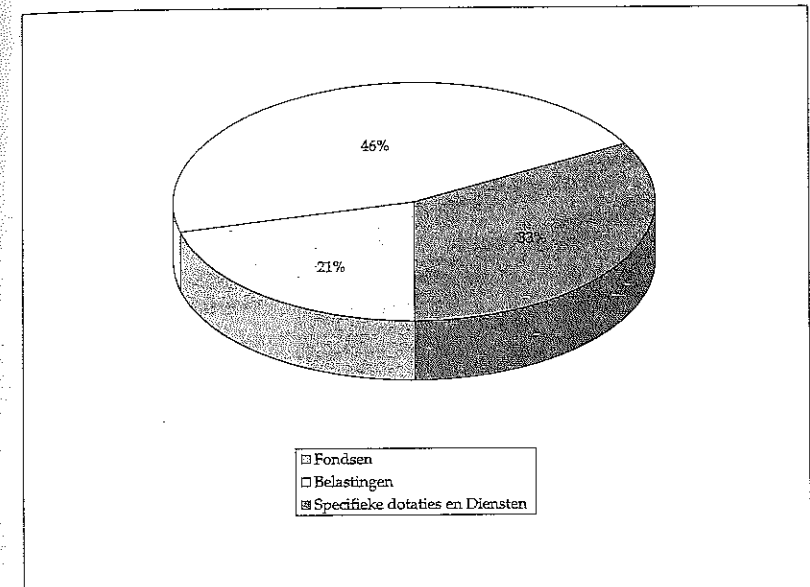
5 Een klassieke illustratie betreft de praktijk van autoverkopers om systematisch kortingen toe te staan en niet gewoonweg de prijzen te verlagen.

2. Empirisch onderzoek

A. Inleiding

Samen met de bevoegdheidsoverdracht van de algemene financiering van de gemeenten aan de gewesten⁶, werd het Gemeentefonds in 1990 gevoelig gewijzigd. Vóór de regionalisering werd het fonds om budgettaire redenen vaak gemanipuleerd door de destijds bevoegde federale overheid. Gezien het belang van de dotaties voor de gemeenten, was het moeilijk om onder dergelijke omstandigheden een degelijk begrotingsbeleid te voeren. Het belang van de onvoorwaardelijke dotaties als inkomstenbron voor de Vlaamse gemeenten blijkt uit grafiek 1.

Grafiek 1. Inkomstenbronnen van de Vlaamse gemeenten op basis van de begrotingen 1996.



6 Bij bijzondere wet van 08-08-1988 in het kader van de derde fase van de staatshervorming. Vanaf 01-01-1989 zijn het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest elk verantwoordelijk voor een geregionaliseerd (Vlaams, Waals of Brussels) Gemeentefonds.

We merken dat fondsen, voor 94% bepaald door dotaties via het Gemeentefonds, gemiddeld goed zijn voor 21% van de inkomsten van een Vlaamse gemeente. De hoofdbrok van de inkomsten (46%) halen de gemeenten uit belastingontvangsten, het resterende deel, een derde van de inkomsten, komt van specifieke dotaties en dienstenvergoedingen.⁷

De hervorming van het Gemeentefonds stelt ons in staat een onderzoek te doen naar asymmetrische reacties in de uitgaven bij gemeenten die werden geconfronteerd met een (reële) daling van de dotaties. Het empirisch model dat we hiervoor gebruiken, wordt beschreven in paragraaf 2.E. We beginnen echter in paragraaf 2.B met een korte bespreking van de hervorming van het Gemeentefonds in 1990, waarna in de paragrafen 2.C en 2.D de evolutie van het Gemeentefonds en de gevolgen van de hervorming voor de dotaties en de lokale uitgaven van de Vlaamse gemeenten aan bod komen.

B. De hervorming van het Gemeentefonds in 1990

De hervorming geschiedde bij twee decreten en had betrekking op enerzijds het globale dotatiebedrag en anderzijds de gehanteerde verdelingscriteria.

De bedoeling van het eerste decreet⁸ was de evolutie van het (Vlaams) Gemeentefonds duidelijk vast te leggen en tevens rekening te houden met de uitgavenevolutive van de gemeenten. De dotatie van het Gemeentefonds wordt daarom jaarlijks vastgesteld op basis van twee parameters: de index van de consumptieprijzen en het rentepeil.⁹

- 7 Begin jaren tachtig waren de ontvangsten via het Gemeentefonds nog goed voor 30% van de gemeentelijke inkomsten, naast 30% uit belastingen en de rest via subsidies en diensten (Heyndels, 1991). Blijkbaar is het belang van de belastingen voor de gemeentefinanciën fors toegenomen. We komen hier verder nog op terug.
- 8 Decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaams Gewest.
- 9 Het evolutiepercentage P van het Gemeentefonds wordt gegeven door de volgende formule: $P = I + (R-I)/4$, waarbij R staat voor het rentepeil en I voor de index der consumptieprijzen. De opname van het rentepeil zorgt voor een bonus die verzekert dat de globale dotatie jaarlijks in reële termen groeit.

Met het tweede decreet beoogde men een systeem van duidelijke en objectief meetbare verdelingscriteria¹⁰, niet-beïnvloedbaar door de gemeenten of het gewest, waarbij een bedrag wordt toegekend in verhouding met de behoeften van de gemeenten.

Mogelijke schokken ten gevolge van de hervorming werden opgevangen door de invoering van een waarborgstelsel: geen enkele gemeente kreeg in 1991 minder dan in 1990. Indien de nieuwe berekening tot een lager bedrag leidde, ontving de betreffende gemeente 101,93% van de dotatie voor 1990.¹¹ In 1991 ressorteerden 102 gemeenten onder deze waarborgregeling. Door de groei van het fonds is het aantal geblokkeerde gemeenten in 1996 tot 14 teruggelopen.

C. Evolutie van het Vlaams Gemeentefonds over de periode 1990-1996

Het Vlaams Gemeentefonds nam van 32,4 miljard BEF in 1990 toe tot 41 miljard BEF in 1996, een stijging met 26,6% (Leroy, 1996, blz. 639). Dit stijgingspercentage schetst echter om twee redenen een verkeerd beeld: enerzijds wordt de globale evolutie weergegeven, waarbij gevoelige verschillen tussen gemeenten worden uitgewist; anderzijds verbergt de nominale evolutie de uitholling van de groei door inflatie.

- 10 Decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Het Gemeentefonds wordt verdeeld over drie groepen: gemeenten met meer dan 150.000 inwoners krijgen 42,90%, gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners krijgen 15,55% plus bijkomend 0,20% voor steden met 100.000 tot 150.000 inwoners. Ten slotte wordt de resterende 41,35% van het Gemeentefonds verdeeld onder de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Voor de eerste categorie (grootsteden) komen enkel Antwerpen en Gent in aanmerking, die respectievelijk 64,40% en 35,60% van het bedrag voor de eerste categorie opslorpen. Voor de twee andere categorieën gebeurt de verdeling volgens de hiernavolgende criteria, waarbij het cijfer tussen haakjes wijst op het gewicht van het criterium in de berekening: het bevolkingscijfer (40%), de oppervlakte (10%), de bevolkingsdichtheid (5%), de actieve bevolking (10%), de omgekeerd evenredige opbrengst per inwoner van 1% aanvullende personenbelasting (15%) en van 100 opcentiemen onroerende voorheffing (15%); ten slotte neemt men ook nog de in de gemeente schoolgaande jongeren secundair en hoger onderwijs in aanmerking voor gemeenten vanaf 10.000 inwoners (5%). Kustgemeenten kennen nog enkele afwijkende bepalingen.
- 11 De middelen die overblijven na het waarborgen van de dotaties voor deze "geblokkeerde" gemeenten, worden dan verdeeld onder de gemeenten die recht hebben op een hogere dotatie. Dit leidt tot een situatie waarbij sommige gemeenten meer en andere minder krijgen dan waar ze recht op hebben (Leroy, blz. 643).

1. Onderlinge evolutieverschillen tussen de gemeenten van het Vlaams Gewest

Terwijl de globale nominale groei 26,6% bedroeg, kenden een aantal gemeenten, namelijk die welke hun toelage in het kader van de waarborgregeling geblokkeerd zagen¹², over de periode slechts een nominale groei van 1,93%. De groep van niet-geblokkeerde gemeenten kende in dezelfde periode een gemiddelde groei van 27,37%, maar ook binnen deze groep zijn er gevoelige verschillen. We geven enkele voorbeelden: de dotatie van de gemeenten Hechtel-Eksel (+73,13%) en Hoogstraten (+72,87%) steeg het sterkst over de periode. Gemeenten als Zwevegem (+2,66%) en Hemiksem (+3,11%) kenden de kleinste groei, meestal omdat ze enkele jaren tot de groep van geblokkeerde gemeenten behoorden.

2. Reële evolutie van de dotaties

Over de periode 1990-1996 bedroeg de inflatie gecumuleerd 17,08%; daarom concentreren we ons liever op de reële evolutie van de dotaties.¹³ In grafiek 2 wordt die evolutie voor beide groepen weergegeven.

Blijkt dat de globale dotatie voor de groep van niet-geblokkeerde gemeenten over de periode een reële stijging van 8,79% kende. De geblokkeerde gemeenten zagen de globale dotatie over dezelfde periode echter met 12,94% dalen.

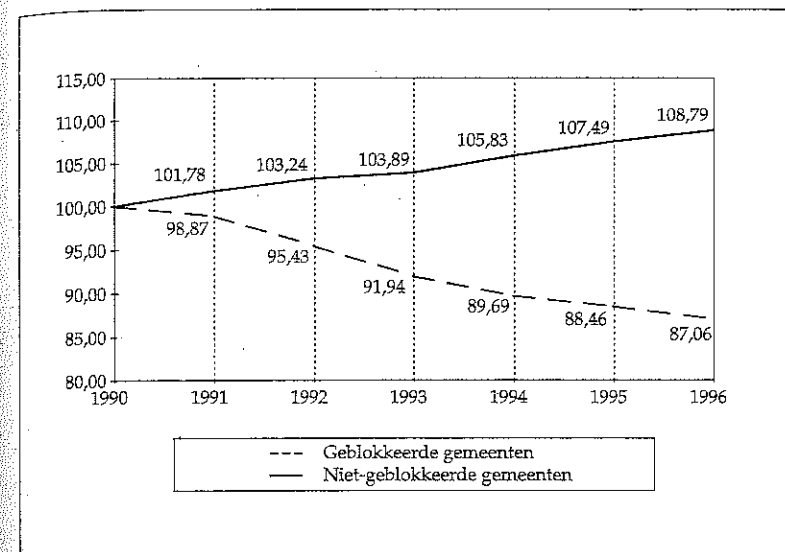
D. Inkomsten- en uitgavenevoluitie op het niveau van de Vlaamse gemeenten

Alvorens over te gaan tot de empirie, geven we in tabel 1 een overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten, alsook van de ontvangsten via fondsen en belastingen.

¹² Enkel de gemeenten die in 1996 nog onder deze regeling vallen worden ingedeeld bij de zogenaamde "geblokkeerde gemeenten". Gemeenten die weliswaar enkele jaren hun dotatie geblokkeerd zagen, maar in 1996 een normaal berekende dotatie genieten, delen we in bij de "niet-geblokkeerde gemeenten".

¹³ Ministerie van Financiën, Conjunctuurnota 01/97, blz. V1.

Grafiek 2. Reële evolutie van de dotaties voor (in 1996) geblokkeerde en niet-geblokkeerde gemeenten.



Bron: eigen berekening op basis van gegevens van de Vlaamse Gemeenschap.

Tabel 3. Ontvangsten en uitgaven volgens de verschillende categorieën van gemeenten (begrotingen 1990 en 1996, reële BEF per capita-waarden, basis 1990).

	Totaal		Geblokkeerde gemeenten (in 1996)		Niet-geblokkeerde gemeenten	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Fondsen	5.884	6.283	3.959	3.383	5.964	6.402
Belastingen	10.539	14.436	12.041	17.350	10.477	14.317
Totale ontvangsten	28.891	31.275	24.554	30.918	29.070	31.277
Totale uitgaven	29.974	19.092	26.952	31.020	30.098	31.285

Bron: eigen berekening op basis van gegevens van de Vlaamse Gemeenschap.

De gemeenten die in 1996 nog onder de waarborgregeling vallen, zagen de overdrachten van 3.959 BEF per inwoner in 1990 dalen tot 3.383 BEF per inwoner in 1996. Binnen dezelfde groep werden de belastingen fors verhoogd en ook de totale ontvangsten namen toe. Blijkbaar werd dus

wel degelijk op een daling van de fondsen gereageerd met een compensatie van het verlies via een verhoging van de andere inkomsten. De totale uitgaven per inwoner werden niet neerwaarts bijgestuurd, maar groeiden van 26.952 BEF per inwoner naar 31.020 BEF. Dit zou kunnen wijzen op een optreden van de "fiscal replacement"-vorm van het asymmetrisch flypaper-effect.

Voor de niet-geblokkeerde gemeenten verhoogden zowel de fondsen als de belastingen, maar minder hevig dan in de geblokkeerde gemeenten. Hun uitgaven stegen, maar veeleer matig.

E. Empirisch model

In wat volgt onderzoeken we of er op het niveau van de Vlaamse gemeenten kan worden gesproken van een asymmetrische reactie van de uitgaven op via het Gemeentefonds ontvangen dotaties. Hiervoor gaan we uit van een regressievergelijking die de gewone (lokale) overheidsuitgaven tracht te verklaren aan de hand van een aantal variabelen, waaronder een variabele die de eventuele asymmetrie meet. De gegevens voor de 308 Vlaamse gemeenten hebben betrekking op het begrotingsjaar 1996 en zijn in prijzen van 1990.¹⁴ Om redenen van beschikbaarheid van begrotingscijfers gebruiken we de rubriek Fondsen van de gemeentebegrotingen in plaats van de dotaties.¹⁵

Om een mogelijke asymmetrische reactie op een verandering van de dotaties te onderzoeken, vallen we terug op een adaptatie van het model¹⁶ dat werd gebruikt door Gamkhar en Oates (1996)¹⁷:

14 Gegevens over het inkomen komen van het NIS, *Financiële Statistieken*, nr. 70. Bevolking % jongeren en % ouderen haalden we ook bij het NIS, *Bevolkingstatistieken 1996*, nr. 1A, en de werkloosheidsgegevens vonden we in de RVA-uitgave *Geografische spreiding van de werkloosheid*, nr. 4, 1996.

15 Zoals reeds vermeld, maken de dotaties van het Gemeentefonds over de beschouwde periode gemiddeld 94% van de totale fondsen uit.

16 De bedoeling van deze empirische oefening is niet het uitgaven-verklarend model te toetsen, maar mogelijke asymmetrische reacties op Vlaams lokaal niveau vast te stellen.

17 Gamkhar en Oates (1996) voeren een tijdreeksanalyse uit van de geaggregeerde staats- en lokale uitgaven in de VS over de periode 1953-1991. In hun model $E_t = a_0 + a_1 Y_t + a_2 G_t + a_3 D_t (G_t - G_{t-1}) + a_4 X_t + u_t$ verklaren ze de uitgaven met een dotatie- (G_t) en asymmetrievariabele $D_t (G_t - G_{t-1})$ met $D_t = 1$ als $G_t < G_{t-1}$ en $D_t = 0$ in andere gevallen. Naast de controlevariabelen inkomen en werkloosheid, beschouwen ze tevens de invloed van de urbanisatiegraad, het percentage schoolgaande jongeren en het belang van de democraten in Kamer en Senaat.

$$UIT = \beta_0 + \beta_1 Y + \beta_2 PDOT + \beta_3 \Delta DOT + \beta_4 BEV + \beta_5 JON + \beta_6 OUD + \beta_7 WKL + u$$

waarbij UIT = de uitgaven per capita

Y = het lokale inkomen, beschouwd als de som van de inkomens van de inwoners en de dotaties, per capita

PDOT = het aandeel van de dotaties in het totale inkomen

$\Delta DOT = D * (DOT_{96} - DOT_{90})$ en $D = 1$ als $DOT_{96} < DOT_{90}$
0 in de andere gevallen

met $\Delta DOT_{9x} =$ dotaties (fondsen) voor het jaar 199x, per capita

WKL = het aantal uitkeringsgerechtigd volledig werklozen (UVW) als percentage van de bevolking

BEV = het aantal inwoners

JON = het percentage van de bevolking onder 19 jaar

OUD = het percentage van de bevolking boven 65 jaar

u = restterm

Behalve de coëfficiënt van de percentages jongeren en ouderen in de bevolking, kunnen we voor de coëfficiënten van de andere verklarende variabelen een positief teken voorspellen: bij een stijgend inkomen verwachten we hogere lokale uitgaven, net zoals bij een grotere bevolking of een hogere werkloosheid. Onze aandacht gaat voornamelijk naar het teken van de variabele voor dotatiedalingen.¹⁸ De dummyvariabele D_t neemt de waarde 1 aan bij dalende dotaties. De coëfficiënt β_3 zal na regressie aangeven of we van een asymmetrische reactie van de lokale overheden op een daling van de dotaties kunnen spreken. Hiervoor zullen we de nulhypothese $H_0: \beta_3 = 0$ testen. Blijkt dat we op basis van de resultaten de hypothese aanvaarden, dan moeten we de stelling van een asymmetrische reactie verwerpen. Wordt de hypothese daarentegen verworpen, dan zal een asymmetrische reactie aangetoond zijn. De uitgavenreactie op een dotatiedaling wordt dan gegeven door de som van de reactie bij een dotatiestijging en de coëfficiënt van de ΔDOT -variabele.

18 Hoewel in 1996 nog slechts 14 gemeenten geblokkeerd waren, kenden 93 gemeenten over de periode 1990-1996 een reële daling van de dotaties. Dit wordt verklaard door het feit dat voor een aantal gemeenten in 1996 de dotatie normaal werd berekend, terwijl ze wel enkele jaren een geblokkeerde dotatie hadden. De tijdelijke blokkering met de uitholling door inflatie kunnen ertoe leiden dat ze in reële termen over de globale periode 1990-1996 een dotatiedaling kenden.

3. Resultaten

Tabel 2 bevat de resultaten van de uitgevoerde OLS-regressies.¹⁹

Tabel 2. Regressieresultaten (verklaarde variabele = uitgaven 1996 per inwoner, n = 308, t-waarden tussen haakjes).

	(1) UIT	(2) UIT	(3) UIT
Y	0,051 (4,47)***	0,050 (4,44)***	0,049 (4,28)***
PDOT	4.625 (2,89)**	5.110 (3,23)***	4.742 (2,98)**
ΔDOT	-	-4,64 (-3,22)***	-6,38 (-2,15)**
BEV	0,030 (1,10)	0,026 (0,95)	0,031 (1,12)
JON	-139 (-0,61)	-89 (-0,40)	-104 (-0,46)
QUD	364 (2,08)*	316 (1,83)	345 (1,99)*
WKL	2.170 (5,70)***	2.201 (5,87)***	2.160 (5,71)***
Constante	-7.402 (-0,72)	-8.606 (-0,85)	-7.604 (-0,75)
R ²	0,44	0,45	0,44

* significant op het 5%-niveau

** significant op het 1%-niveau

*** significant op het 2%-niveau

In kolom (1) worden de OLS-resultaten weergegeven van de hierboven beschreven regressie, evenwel zonder opname van de dummy-variabele voor dalende dotaties.²⁰ De resultaten bevestigen de vooropgestelde tekens voor de verklarende variabelen. We zien dat een verhoging van het totale inkomen per capita met 1 BEF in de gemiddelde gemeente leidt tot een stijging van de lokale uitgaven per inwoner met 0,05 BEF. Dit stemt overeen met de algemeen aanvaarde marginale bestedingsquote van extra inkomen aan overheidsgoederen van 5 à 10% (Hines en Thaler, 1995, blz. 218). Een toename met een eenheid van het aandeel van de dotaties in het totale inkomen, leidt tot een meeruitgave van

¹⁹ Voor een beschrijving van de statistische gegevens verwijzen we naar tabel A in de bijlage.

²⁰ Een loglog-specificatie van de regressie geeft: (R² = 0,38)
 $\ln \text{UIT} = -1,735 + 0,989 Y + 0,427 \text{DOT} - 0,006 \text{BEV} - 0,270 \text{JON} - 0,024 \text{OUD} + 0,192 \text{WKL}$
 (-0,758) (6,034) (5,789) (-0,247) (-1,397) (-0,274) (3,925)
 De coëfficiënten geven dan de respectieve elasticiteiten van de uitgaven t.o.v. het inkomen, de dotaties en de exogene variabelen. Wegens de hogere R²-waarde, opteren we in dit verkennend onderzoek echter voor het lineaire model.

4.625 BEF per inwoner. Omgerekend komt dit overeen met een meeruitgave van 1,39 BEF voor een dotatiestijging van 1 BEF per inwoner. De stimulans is veel sterker dan die voor een equivalente verhoging van het inkomen; we kunnen dus spreken van een flypaper-effect. Een toename van het werkloosheidspercentage en van het percentage ouderen onder de bevolking induceert een stijging van de uitgaven per capita. Een toename van de jongerenbevolking, daarentegen, blijkt de uitgaven te doen dalen, maar de parameter is niet significant. Verwonderlijk is het feit dat de relatie tussen de uitgaven en de bevolking van de lokale entiteit niet significant is. De verklaring ligt mogelijk in de aanwezige multicollineariteit tussen de bevolkingsvariabele en die van het aandeel van de dotaties in de totale inkomsten. De hoge correlatie van 0,85 tussen beide wordt verklaard door het feit dat bij de toewijzing van de dotaties aan de gemeenten het bevolkingscijfer een gewicht van 40% in de berekening heeft (zie voetnoot 10).

In kolom (2) staan de OLS-resultaten van de regressie zoals in het empirische model beschreven. Uit de coëfficiënt van ΔDOT blijkt dat de reactie van de uitgaven op dotaties wel degelijk asymmetrisch is: een daling van de dotatie met 1 BEF gaat niet gepaard met een daling van de uitgaven, maar geeft daarentegen aanleiding tot een stijging van de uitgaven met ruim 3 BEF.²¹ Dit is een vrij opmerkelijk geval van "fiscal replacement", maar ook in de bespreking onder paragraaf 2.D kwamen we tot de vaststelling dat, terwijl in de gemeenten onder de waarborgregeling de dotaties per inwoner gevoelig achteruitgingen, de uitgaven stegen met 15%. Een mogelijke verklaring zou kunnen liggen in het feit dat, hoewel een aantal gemeenten er door de blokkering in reële termen op achteruitging, zij dat niet als een achteruitgang hebben ervaren. Men kan de waarborgregeling immers beschouwen als een behoeden tegen nog zwaardere verliezen aan dotatie-inkomsten bij een "gewone" nieuwe berekening zonder vangnet. Hoe de hervorming wordt ervaren, is echter moeilijk meetbaar.

²¹ Een stijging van PDOT met een eenheid leidt tot een meeruitgave per inwoner van 5.110 BEF, wat omgerekend voor de gemiddelde gemeente overeenkomt met een stijging van de uitgaven per inwoner met 1,54 BEF bij een stijging van de dotatie met 1 BEF. De reactie bij een daling van de dotatie wordt dan gegeven door de som van de reactie bij een stijging en die van de dummy-variabele. Bij een dotatiedaling van 1 BEF stijgen de uitgaven dus met 3,10 BEF (4,64-1,54).

In kolom (3) ten slotte vinden we de resultaten van de regressie waarbij de dotaties van 1996 worden vergeleken met die van 1993 in plaats van 1990.^{22 23} De bevindingen worden bevestigd en het effect van een daling is zelfs sterker: een dotatiedaling met 1 BEF leidt tot een uitgavenstijging met bijna 5 BEF. Deze grotere coëfficiënt van ΔDOT wijst mogelijk op een "uitstervend effect" van een dotatiedaling.

Onze resultaten staan in scherp contrast met in paragraaf 1.C beschreven bevindingen. Terwijl Gramlich (1987) nog een "fiscal replacement"-effect tijdens de periode 1980-1985 in de VS veronderstelt, kunnen noch Stine (1994), noch Gamkhar en Oates (1996) dit empirisch bevestigen. Stine vindt wel bewijzen voor "fiscal restraint" asymmetrische reactie: een daling van de federale steun ging gepaard met een extra daling van de eigen inkomsten. Gamkhar en Oates stelden een symmetrische werking van het flypaper-effect vast.

Conclusies

De reactie van gemeenten op een verschuiving van de budgetrechte verschilt naargelang de verandering geïnduceerd is door een wijziging in het dotatiebeleid of door een verandering van de inkomsten van de lokale bevolking. De vaststelling dat de ontvangst van dotaties de lokale uitgaven meer pleegt te stimuleren dan een gelijkwaardige inkomensverhoging, wordt omschreven als het flypaper-effect.

Uit studies in de Verenigde Staten blijkt de reactie van lokale overheden op dalende dotaties niet het spiegelbeeld te zijn van de reactie bij een stijging ervan. Lokale uitgaven vallen niet of nauwelijks terug, of worden

22 ΔDOT wordt dus gedefinieerd als $D \cdot (DOT_{96} - DOT_{93})$, waarbij voor de dummy D nog steeds geldt dat $D = 1$ als $DOT_{96} < DOT_{90}$ en $D = 0$ in de andere gevallen.

23 Wegens de grootte van de onder regressie (2) vastgestelde coëfficiënt voor de ΔDOT -variabele, gingen we na of mogelijke dynamische invloeden niet over het hoofd werden gezien. Zo kan het uitgavenpeil in een gemeente worden beïnvloed door een sterke groei of daling van de bevolking. In de mate dat dergelijke evoluties gecorreleerd zijn met de evolutie van de dotaties – zo is bijv. het aantal inwoners een van de criteria waarmee de dotatie wordt vastgesteld – kan de coëfficiënt van ΔDOT worden vertekend. Ook voor de andere variabelen gaat deze redenering op, zodat het empirisch model werd uitgebreid met de veranderingen van de variabelen over de periode 1990-1996 om deze invloeden maximaal uit te sluiten. Uit de resultaten bleken echter geen significante wijzigingen van de bewuste coëfficiënt.

integendeel meer teruggedrongen dan men op basis van een symmetrische reactie zou voorspellen. In dit kader spreekt men van een asymmetrisch flypaper-effect.

De hervorming van het Gemeentefonds in 1990 vormt een uitgelezen gelegenheid om een asymmetrische reactie bij de Vlaamse gemeenten te onderzoeken. De hervorming veroorzaakte voor bepaalde gemeenten een daling in reële termen van hun ontvangsten langs het Gemeentefonds. In dit artikel kwamen wel degelijk tekenen van een asymmetrisch flypaper-effect aan het licht. Ondanks de gevoelige daling van hun reële dotatie over de periode 1990-1996, reageerden de betrokken gemeenten niet met een terugschroefing van hun uitgaven, wel integendeel. Vooral de grootteorde is verbazend: een dotatiedaling met 1 BEF ging gepaard met een uitgavenstijging van 3 BEF.

De bevindingen van dit onderzoek wijzen, samen met de vaststelling door Stine van het "fiscal restraint"-effect, op de noodzaak van verder onderzoek naar asymmetrieën in het overheidsbeleid, zowel op empirisch als op theoretisch vlak. In de eerste plaats denken we aan een verdere uitwerking van het eigen empirisch onderzoek. Vooral een uitdieping van de aard van de gevonden dynamische effecten lijkt ons prioritair. Daartoe moet evenwel worden gewerkt met een uitgebreid datapanel en moeten tevens andere exogene ingrepen in de gemeentefinanciën worden opgenomen (bijvoorbeeld de hervorming van de federale personenbelasting in 1988). Ander verder onderzoek kan zich richten op asymmetrieën in het uitgavenbeleid. De indruk wordt immers gewekt dat asymmetrieën in het overheidsbeleid zich vaker voordoen dan wordt verondersteld – denken we maar aan de plateautheorie van Peacock en Wiseman (1961) – maar het huidige economische analysekader heeft zelden een sluitende verklaring.²⁴

24 Zie ook Ashworth en Heyndels, 1997.

Referenties

- ASHWORTH, J. en B. HEYNDELS (1997), *Politicians' opinions on tax reform*, paper gepresenteerd tijdens de Annual Meeting of the European Public Choice Society, Praag, 2-5 april 1997.
- BOARNET, M.G. en A. GLAZER (1996), "An information explanation for the flypaper effect", *Irvine Economic Paper*, 95-96, nr. 6.
- COURANT, P.N., E.M. GRAMLICH en D.L. RUBINFELD (1979), "The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits", in: P. MIESZKOWSKI en W. OAKLAND, eds., *Fiscal federalism and grants-in-aid*, Washington DC, The Urban Institute, blz. 5-21.
- DOLLERY, B.E. en A.C. WORTHINGTON (1996), "The empirical analysis of fiscal illusion", *Journal of Economic Surveys*, jg. 10, nr. 3, blz. 261-297.
- DOUGAN, W.R. en D.A. KENYON (1988), "Pressure groups and public expenditures: the flypaper effect reconsidered", *Economic Inquiry*, nr. 26, blz. 159-170.
- FILMON, R., T. ROMER en H. ROSENTHAL (1982), "Asymmetric information and agenda control. The bases of monopoly power in public spending", *Journal of Public Economics*, nr. 17, blz. 51-70.
- FISHER, R.C. (1982), "Income and grant effects on local expenditure: the flypaper effect and other difficulties", *Journal of Urban Economics*, nr. 12, blz. 324-345.
- FRANK, R.H. (1997), *Microeconomics and behavior*, New York, McGraw-Hill, 744 blz.
- GAMKHAR, S. en W. OATES (1996), "Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings", *National Tax Journal*, jg. 49, nr. 4, blz. 501-511.
- GRAMLICH, E.M. (1977), "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", in: W.E. OATES, ed., *Political Economy of Fiscal Federalism*, Toronto, D.C. Heath and Company, blz. 219-239.
- GRAMLICH, E.M. (1987), "Federalism and federal deficit reduction", *National Tax Journal*, jg. 40, nr. 3, blz. 299-313.
- HAMILTON, B.W. (1983), "The flypaper effect and other anomalies", *Journal of Public Economics*, jg. 22, december, blz. 347-362.
- HEYNDELS, B. (1991), "De financiering van de Belgische gemeenten in de jaren tachtig", *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 177, blz. 3-18.
- HEYNDELS, B. en C. SMOLDERS (1994), "Fiscal illusion at the local level: empirical evidence for the Flemish municipalities", *Public Choice*, jg. 80, nr. 3-4, blz. 325-338.
- HINES, J.R. en R.H. THALER (1995), "Anomalies: the flypaper effect", *Journal of Economic Perspectives*, jg. 9, nr. 4, blz. 217-226.
- KAHNEMAN, D. en A. TVERSKY (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica*, jg. 47, nr. 2, blz. 263-291.
- KAHNEMAN, D., J.L. KNETSCH en R.H. THALER (1991), "Anomalies: the endowment effect, loss aversion and status quo bias", *Journal of Economic Perspectives*, jg. 5, nr. 1, blz. 193-206.
- LADD, H. (1993), "State responses to the TRA86 revenue windfalls: a new test of the flypaper effect", *Journal of Policy Analysis and Management*, jg. 12, nr. 1, blz. 82-103.
- LEROY, J. (1996), "Vijf jaar Vlaams Gemeentefonds: analyse van de periode 1991-1995", *De Gemeente*, nr. 11, blz. 638-644.
- LOGAN, R.R. (1986), "Fiscal illusion and the grantor government", *Journal of Political Economy*, jg. 94, nr. 6, blz. 1304-1318.
- MARSHALL, L. (1991), "New evidence on fiscal illusion", *American Economic Review*, jg. 81, nr. 5, blz. 1336-1344.
- MEGDAL, S.B. (1987), "The flypaper effect revisited: an econometric explanation", *Review of Economics and Statistics*, jg. 69, mei, blz. 347-351.
- OATES, W.E. (1988), "On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey", in: W.E. OATES, ed., *Studies in fiscal federalism*, Vermont, Edward Elgar Publishing Company, 1991, blz. 431-448.
- OATES, W.E. (1990), "Public finance with several levels of government: theories and reflections", paper gepresenteerd tijdens het 46ste Congres van het International Institute of Public Finance, Brussel.
- OATES, W.E. (1994), "Federalism and government finance", in: J. QUIGLEY en E. SMOLENSKY, eds., *Modern public finance*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994, blz. 126-151.
- OLMSTED, G.M., A.T. DENZAU en J.A. ROBERTS (1993), "We voted for this? Institutions and educational spending", *Journal of Public Economics*, jg. 52, blz. 363-376.
- OLSON, M. (1965), *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press.
- PEACOCK, A. en J. WISEMAN (1961), *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press.
- STINE, W.F. (1994), "Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment", *National Tax Journal*, jg. 47, nr. 4, blz. 799-814.
- THALER, R.H. (1990), "Anomalies: saving, fungibility and mental accounts", *Journal of Economic Perspectives*, jg. 4, nr. 1, blz. 193-205.
- VANNESTE, J. (1987), *Knelpunten van de gemeentefinanciën in België*, Proefschrift, UFSIA (Universiteit Antwerpen).
- DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1991), *De financiering van de lokale besturen in Vlaanderen 1988-1991*, Bestuursdrukkerij Schaubroeck, 542 blz.

Abstract

Expenditure Response of Local Governments after the "Gemeentefonds" Reform in 1990

In this paper we look at the expenditure response of local governments after the "Gemeentefonds" reform in 1990. Reactions are asymmetric: while local spending responds positively to the receipt of additional grants, it does not decline when confronted with cutbacks. Local governments pick up the loss in revenue by raising taxes to maintain spending levels -- or even stronger, expand them.

Bijlage

Tabel A. Statistische basisgegevens (BEF-waarden in reële termen met basis 1990).

Variabele	Omschrijving	Gemiddelde	σ	Minimum	Maximum
UIT _t	Uitgaven per capita	24.546	7.445	11.475	68.688
Y _t	Totaal inkomen per capita	324.689	43.074	222.716	458.549
PDOT _t	% dotaties in totaal inkomen	1,097	0,555	0,479	6,744
ADOT _t	Dotatiedaling per capita	-121	227	-1.296	0
BEV _t	Aantal inwoners	19.092	30.972	90	455.852
JON _t	% van de bevolking onder 19 jaar	23,45	2,14	17,14	30,36
OUD _t	% van de bevolking boven 65 jaar	14,76	2,69	7,31	21,54
WKL _t	UVW als % van de bevolking	3,45	1,17	1,45	7,87



den
en
heuvel

Conferentiecentrum

Enjoy the difference!

ZAKENDINERS - BANKETTEN - ONTBIJTMEETINGEN
PERSCONFERENTIES - VERGADERINGEN
RESIDENTIELE- EN DAGSEMINARIES

P.S. Als U echt 'The Difference' wil ervaren, bel ons dan meteen!

Geelsebaan 72-74
2460 Kasterlee

E-mail: denenheuvel@innet.be



Tel. 014/85.04.97
Fax 014/85.04.96

Site: <http://www.pdl.be/deh.html>

FORUM

Herman Deleecq *

De social-profitsector als steunpilaar van de welvaartsstaat

Trefwoorden: welvaartsstaat; social-profitorganisaties; welzijnszorg; sociale planning

De welvaarts- of verzorgingsstaat waarborgt een aantal grondrechten op het gebied van inkomen, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en welzijnszorg. De uitvoering daarvan geschiedt evenwel niet door de overheid (de staat) zelf, maar wordt, binnen een wettelijk raam, toevertrouwd aan een diversiteit van sociale organisaties (social profit). Deze worden bovendien institutioneel bij de behoefteformulering en de besluitvorming betrokken. Met de groei van de sociale begroting (thans 46% van het BBP) en vooral met de groei van de welzijnszorg (gehandicapten, jeugd, bejaarden, bijstand) is de plaats van de social-profitsector in de volkshuishouding sterk toegenomen (bestedingen en tewerkstelling). Hij produceert goederen en diensten die beantwoorden aan reële behoeften, welvaartselementen dus die vaak ten onrechte als lasten beschouwd worden. De stijgende uitgaven maken kostenbeheersing noodzakelijk. Helaas ontbreekt het aan systematische sociale planning als instrument om het beleid te rationaliseren.

Inleiding

In deze bijdrage wordt onderzocht hoe de social-profitorganisaties als een essentieel en specifiek bestanddeel passen in de structuur van de West-Europese welvaarts- of verzorgingsstaat.¹ België c.q. Vlaanderen

¹ Bewerking van een toespraak gehouden op het symposium "De social profitsector als steunpilaar van de welvaartsstaat" naar aanleiding van het 25-jarig jubileum van de vzw Gezondheidszorg Covabe (Duffel).

* Emeritus hoogleraar Universiteit Antwerpen, K.U. Leuven, Rijksuniversiteit Leiden; lid van de Koninklijke Academie van België