STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

VAKGROEP PUBLIEKE ECONOMIE

De koppeling van de grote operaties

Willem Moesen

Jacques Vanneste

november 1987

Beleidsnota 1987/13

Willem Moesen is doctor in de Economische Wetenschappen (KU-Leuven, 1975). Hij is als gewoon hoogleraar verbonden aan de UFSIA en de UIA, en als buitengewoon docent aan de KU-Leuven.

Jacques Vanneste is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen (UFSIA, 1986) en licentiaat in de Fiscale Wetenschappen (EHSAL, 1984). Hij is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de UFSIA. Hij is tevens coördinator op het IPO voor de vakgroepen accountancy en fiscaliteit.

1. INLEIDING

Het is genoegzaam geweten dat België worstelt met een imago-probleem. Dit is gecentreerd rond (i) de precaire toestand van de openbare financiën, en (ii) de stuntelige staatshervorming. De fundamentele ombuiging van de openbare financiën en de beredeneerde hervorming van de staat hangen onlosmakelijk samen. Merkwaardig is dat in België deze twee problemen steevast als afzonderlijke compartimenten behandeld worden.

De staatshervorming van 1980 werkt niet omdat ze niet kan functioneren. Alledaagse waarnemingen bevestigen deze faling. Ook de politieke onderhandelaars van toen geven thans "de onvolkomenheden" grif toe. Merkwaardig is ook dat, los van de inhoudelijke conceptie, het besluitvormingsproces zelf een onorthodox traject gevolgd heeft. Als herordening van de politieke verantwoordelijkheden en de daarbij horende openbare financiën, kan een staatshervorming vergeleken worden met een grondige verbouwing van het huis der natie. Een ordelijk verbouwingsproces doorloopt gewoonlijk drie fasen. Vooreerst wordt de architectuur van de nieuwe constructie uitgetekend. Dit is de denkfase, de fase van de theoretische analyse. Vervolgens wordt berekend wie wint en verliest bij de hervorming; dit is de rekenfase. Ten slotte komt de politieke fase met de omzetting in besluiten en wetteksten.

In België werd net de omgekeerde weg gevolgd. De politici zijn meteen begonnen met de concrete invulling van de staatshervorming. Pas daarna werden de rekeningen gemaakt, waarbij de Leuvense economen baanbrekend werk hebben geleverd. Ten slotte, toen duidelijk werd dat de constructie niet behoorlijk kon functioneren, omdat verscheidene basisprincipes met voeten waren getreden, is er enige belangstelling ontstaan voor een meer theoretische analyse. De activiteiten van enkele studiecentra getuigen van deze interesse.

Recentelijk staat de sanering van de openbare financiën vooraan op de politieke agenda. De meest markante ingreep is het Pinksterplan van mei 1986, dat in 1987 moest resulteren in een krimpende staatsbegroting. In vergelijking met de uitgavenprojectie bij ongewijzigd beleid werden voor 200 mrd. bezuinigingen ingeschreven. Gerelateerd aan de ontwerpbegroting van 1986 is dit een absolute afname met 122 mrd. of meer dan 6 % van het uitgaventotaal.

Nochtans dateert de saneringsinspanning reeds van 1982. Blijkbaar werd geopteerd voor een gefaseerde operatie, die eerst de overige sectoren van de overheid zou treffen en pas in een latere fase in de rijksbegroting zelf zou snijden. Als een eerste stap werden de overheidsinvesteringen nominaal bevroren en achteraf ook verminderd van 6,3 % in 1981 tot 4,2 % in 1987, telkens in verhouding tot het BNP. Dit gebeurde op vrijwel alle bestuursniveaus. Vervolgens werden de tekorten van de gemeentefinanciën weggewerkt, wat ondertussen gerealiseerd is (behalve voor enkele grote steden). Een derde stap was gericht op de sociale zekerheid. Het vastenplan van maart 1984 stipuleerde vooral inkomstenverhogende maatregelen, zoals de omzwachtelde formule om in drie opeenvolgende jaren telkens de eerste indexsprong van 2 % af te staan aan de sociale zekerheid. Aan de uitgavenzijde werden selectieve maatregelen genomen om de uitkeringen in de hand te houden en de fijnregelingen terug te schroeven. Wel was er de expliciete bekommernis om de grote contouren en verworvenheden van de sociale zekerheid intact te houden. Thans vertoont deze sector opnieuw een overschot.

Het resterende tekort situeert zich dus ter hoogte van de staatsbegroting. De vooropgestelde begrotingsingreep moet het financieringstekort reduceren tot 7 % van het BNP in 1989 met 8 % als tussenstation in 1987. De ontwerpbegroting van 1988 voorziet een tekort van 405 mrd., d.i. 7,4 % van het BNP. Om dit te bereiken werden enkele autonome inkomstenverhogende maatregelen ingeschreven, zoals het omstreden autowegenvignet (geraamde opbrengst van 3,1 mrd.) en de opbrengst van de privatiseringen (7 mrd.). Aan de uitgavenzijde werden slechts punctuele ingrepen gedaan, in totaal toch een 50-tal maatregelen, telkens met kleine budgettaire bedragen. Deze summiere omschrijving wil de politieke moeilijkheden onderstrepen om in 21 dagen intensief regeringsberaad (augustus 1987) ombuigingen te produceren, die voor de buitenstaanders op het eerste gezicht dan toch eerder marginaal blijken te zijn.

De steeds moeizamere zoektocht naar hapklare besparingsbrokken wordt door de media vertaald als saneringsmoeheid. Nochtans bestaat er in brede kring een consensus dat het begrotingstekort eigenlijk onder de 5 % (in verhouding tot het BNP) moet geduwd worden om het lintwormeffect van de oplopende rentelasten onder controle te krijgen. Deze bedragen thans 1/4 van de totale rijksuitgaven en verdringen er de collectieve voorzieningen.

Daarenboven klinkt ook in België de sirenenzang van een competitieve belastingverlaging. De Koninklijke Commissie heeft een coherent stelsel uitgetekend waarbij de statutaire aanslagvoeten van de personenbelasting in aantal en hoogte verminderd worden. Als compensatie wordt de belastbare basis verbreed door het schrappen en beperken van allerhande fiscale uitgaven. De belastingverlichting op het arbeidsinkomen wordt dan verder gecompenseerd door een verhoging van de indirecte fiscaliteit, zodat de gehele operatie budgettair neutraal kan zijn.

Hervormingen en vereenvoudigingen van de fiscaliteit kunnen op zichzelf merites hebben, maar politici wensen die blijkbaar te koppelen aan een belastingverlaging. Voor een reductie van de netto macro-economische belastingdruk is er evenwel geen enkele budgettaire ruimte. Het verlangen naar een belastingverlaging, bovenop een begrotingstekort dat te hoog ligt, is een problematische opgave.

Onzes inziens dient een uitweg uit de impasse te worden gezocht door de koppeling van de saneringsoperatie aan de staatshervorming. Beide zijn als het ware de schering en inslag van hetzelfde politieke weefsel van de openbare financiën. Inderdaad, een staatshervorming is per definitie een herordening van de openbare financiën. Vandaar de argumentatie om beide operaties samen te behandelen, zodat in de staatshervorming zelf werkingsregels worden ingebouwd die leiden tot een betere beheersing van de collectieve uitgaven. Waar de eerste saneringsronde met het Sint-Annaplan kan geïnterpreteerd worden als een bruuske duw op het rempedaal, wordt thans gepleit voor een tweede ronde, waarbij geremd wordt op de motor.

Het artikel wordt als volgt opgevat. In sectie 2 wordt vanuit de vakliteratuur een bondige analyse aangereikt van de grondregels die normatief een herordening van de openbare financiën profileren. Vanuit het decentralisatietheorema van Oates wordt via de equivalentieregel - de burger wordt steeds gevat in zijn drievoudige hoedanigheid van kiezer, belastingbetaler en gebruiker van de publieke voorzieningen - een vermindering van de fiscale illusie verkregen. Dit resulteert in een geringer overaanbod (ineffectieve allocatie) en lagere overkosten (inefficiënte produktie) van publieke voorzieningen.

Een logische consequentie van de equivalentieregel is de principiële koppeling van elke uitgavenbevoegdheid aan een bijbehorende fiscale verantwoordelijkheid. In sectie 3 wordt het principe van de eigen fiscaliteit onderzocht, alsook de omstandigheden waarin het gebruik van aanvullende dotaties kan verantwoord worden.

Vervolgens wordt overgestapt op een empirische toetsing van deze normatieve inzichten. In sectie 4 wordt de omvang van de collectieve sector gemeten aan de hand van de totale fiscaliteit (inclusief de bijdragen aan de sociale zekerheid), uitgedrukt in verhouding tot het BNP. Voor de OESO-landen kan inderdaad aangetoond worden dat de unitaire staten gemiddeld een significant hogere belastingdruk hebben dan de landen met sterk gedecentraliseerde openbare financiën.

In sectie 5 worden twee modellen toegelicht voor een staatsherordening in België die rekening houdt met de kerngedachten van budgettaire autonomie : Duitsland als federale variant en Zwitserland als lokale variant. In beide gevallen blijkt een verregaande decentralisatie van de uitgaven en een ruime toepassing van het beginsel van de eigen fiscaliteit. Sectie 6 rondt dit artikel af met een samenvatting en de belangrijkste beleidsimplicaties.

2. DE EQUIVALENTIEREGEL EN FISCALE ILLUSIE

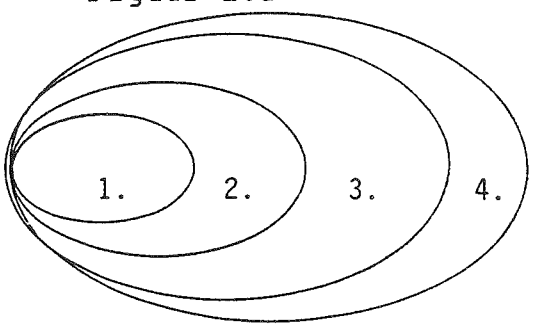
Tegenwoordig is het gebruikelijk de taakstelling van de overheid op te delen in een stabilisatie- , een herverdelings- en een allocatiefunctie (1). Het discussievlak van de taakverdeling tussen de centrale overheid en de andere hiërarchische geledingen ligt dan bij uitstek bij de allocatieve functie. In de economische literatuur komt men nogal gemakkelijk tot eensgezindheid om het stabilisatiebeleid te reserveren voor de centrale overheid (2). Dit geldt ook voor de interpersonele herverdeling van de inkomens en vermogens (3).

In deze context heeft allocatie te maken met de voorziening van publieke goederen (in brede zin) via een budgetmechanisme en collectieve besluitvorming. Als koepelbegrip omvatten de publieke goederen zowel de zuiver collectieve goederen in de betekenis van Samuelson (absolute non-rivaliteit bij de consumptie) als de quasi collectieve goederen (merit goods) of bemoei-goederen. Het spreekt vanzelf dat de term goederen steeds wordt opgevat in de economische betekenis van zowel materiële goederen als immateriële goederen (diensten).

Cruciaal is dat het batengebied van een publiek goed doorgaans ook in de ruimte beperkt is. Sommige publieke goederen leveren een nut op dat zich uitstrekt over de gehele natie (bijv. landsverdediging, kankeronderzoek, ...). Andere publieke voorzieningen komen slechts ten goede aan de inwoners van een beperkt geografisch gebied (bijv. straatverlichting, peutertuinen, ...).

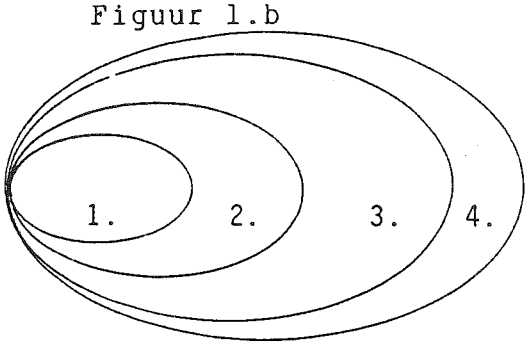
Figuur 1.a illustreert de ruimtelijke dimensie van enkele publieke goederen. Daarbij weze opgemerkt dat ook binnen éénzelfde categorie van publieke voorzieningen de omvang van het batengebied kan verschillen, zoals figuur 1.b illustreert.

Figuur 1.a



1. Lokaal park
2. Brandweer
3. Justitie
4. Landsverdediging

Figuur 1.b



1. Kleuteronderwijs
2. Lager onderwijs
3. Middelbaar onderwijs
4. Universitair onderwijs

Gegeven de karakteristieken van (al dan niet) congestie door de gebruikers van publieke goederen en de ruimtelijke begrenzingen van het batengebied, rijst de vraag welke publieke voorzieningen best door de centrale respectievelijk de lagere overheden worden aangeboden.

2.1. De equivalentieregel

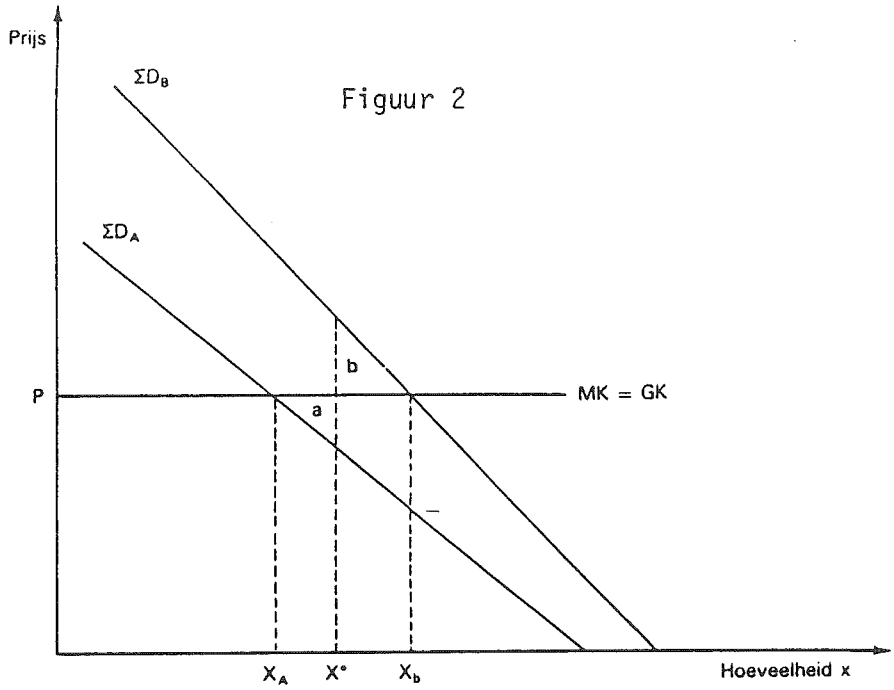
George Stigler geeft een aanzet tot antwoord, zij het eerder axiomatisch (4). Hij vertrekt van twee beginselen :

(i) dat een representatieve democratie beter werkt wanneer de politieke besluitvorming dichter bij de burgers staat;

(ii) dat in een natie de burgers de mogelijkheid moeten krijgen om voor zichzelf andere pakketten van publieke voorzieningen te stemmen.

Het tweede beginsel wordt thans doorgaans aangeduid als het beginsel van de diversiteit (5). Verschillen in economische, sociale, demografische of culturele karakteristieken kunnen aanleiding geven tot verschillen in preferenties omtrent publieke goederen tussen lokale gemeenschappen onderling.

Warren Oates heeft het eerste beginsel verder ontwikkeld met de notie van "perfect correspondence", ook wel beginsel van de equivalentie genoemd. De stelling is dat ernaar gestreefd moet worden de gebruikers van de publieke goederen te laten samenvallen met de burgers die daarover beslissen en ervoor betalen. Voor publieke goederen met een nationale dimensie (bijv. landsverdediging) worden de kosten best nationaal verdeeld (belastingen) en geschiedt de besluitvorming ook nationaal. Publieke goederen met een lokaal nut kunnen best lokaal gefinancierd worden overeenkomstig een besluitvorming van de lokale overheid.



Figuur 2

Samengevat stelt Oates "...the optimal form of government ...(is)...such a structure of government in which the jurisdiction that determines the level of provision of each public good includes precisely the set of individuals who consume the good...In the ideal model, each level of government possessing complete knowledge of the tastes of its constituents and seeking to maximize their welfare, would provide the Pareto-efficient level of output... and would finance this through benefit pricing..."(6).

Figuur 2 illustreert hoe een nationaal uniform aanbod aanleiding geeft tot een welvaartsverlies, vergeleken met een gedecentraliseerd en gedifferentieerd aanbod (7). Veronderstel dat de nationale bevolking kan uitgesplitst worden in twee gemeenschappen A en B met éénzelfde inwonersaantal. De preferentie inzake publieke voorzieningen verschilt tussen de gemeenschappen onderling, maar binnen elke gemeenschap hebben de individuen een homogene voorkeur.

Laat ΣD_A de marginale waardering voorstellen van gemeenschap A voor opeenvolgende hoeveelheden van een publiek goed X. Gemeenschap B heeft een grotere voorkeur voor X zoals tot uiting komt in ΣD_B. Eenvoudigheidshalve wordt aangenomen dat het goed tegen constante kost kan geproduceerd worden (marginale kost MK = gemiddelde kost GK) (8). Gemeenschap A verkiest een hoeveelheid X_A publieke voorzieningen, terwijl B de grotere hoeveelheid X_B verkiest.

Indien de centrale overheid de allocatie waarneemt en bijvoorbeeld aan elke gemeenschap een uniforme intermediaire hoeveelheid X^* ter beschikking stelt resulteert dit in een welvaartsverlies weergegeven door de driehoeken a en b. Driehoek a stelt het "coërcie-verlies" voor, opgelegd aan A, wegens een overaanbod van publieke goederen. Gemeenschap B kan haar consumentensurplus niet volledig benutten. Het welvaartsverlies wordt weergegeven door driehoek b. Uit het schema kan voorts worden afgeleid dat het welvaartsverlies des te groter is naarmate de verschillen in preferentie groter zijn, d.w.z. naarmate ΣD_A en ΣD_B verder van elkaar liggen (9).

2.2. Fiscale illusie

Een fundamenteel probleem vormt de perceptie van de ware preferenties van de gemeenschap. De economische theorie van de politiek (public choice theory) gaat ervan uit dat de burger, de budgettaire elcker-ic (fiscal everyman), voor zichzelf uitmaakt welke publieke goederen hij van de overheid wenst te ontvangen, omdat deze in een marktgewijze voorziening niet (zuiver collectieve goederen) of onvoldoende (quasi collectieve goederen) aan bod zouden komen (10). De analogie met de marktvraag wordt overigens behouden in die zin dat de vraag naar publieke goederen onder meer afhangt van de prijs die hij moet betalen, nl. zijn aandeel in de belastingen. En m.b.t. deze belastingprijs wil het wel eens mislopen.

Zo wordt algemeen een fiscale illusie vastgesteld in de betekenis van een stelselmatige verkeerde perceptie van de kosten (belastingprijzen) van publieke voorzieningen en/of de baten ervan (11). Aan de kostenzijde wordt de fiscale illusie in de hand gewerkt door de complexiteit van het belastingsysteem. De belastingprijzen liggen verscholen onder ontelbare soorten belastingen, die veelal slechts in beperkte mate zichtbaar zijn. Een typisch voorbeeld vormen de indirecte belastingen (accijnzen, BTW,...), die in de marktprijs zelf verrekend zijn.

Op het niveau van de centrale overheid wordt de overschatting van de belastingprijs nog versterkt door het (veelvuldig) gebruik van leningfinanciering, wat ten slotte resulteert in een verschuiving van de belastingen naar de toekomst. Bij de lagere overheden wordt de fiscale illusie dan weer bevorderd door de toekenning van algemene en specifieke dotaties vanwege een (verre) donoroverheid. De facto resulteert hieruit in hoofde van de kiezer-belastingbetaler een onderprijzing, wat de vraag naar publieke goederen opdrijft. Te meer daar de drukkingsgroepen er meestal wel in slagen de baten van de afzonderlijke overheidsprogramma's zeer sterk te profileren. De omvang van de publieke voorzieningen is dan groter dan het geval zou zijn bij een juistere afweging van de "lusten en lasten" van de betrokken burgers.

De toepassing van de equivalentieregel wil precies deze afweging intrinsiek bevorderen door de burger stelselmatig te vatten in zijn drievoudige hoedanigheid van kiezer, belastingbetaler en gebruiker van de publieke voorzieningen. Gegeven de geografische omvang van het batengebied wordt voor elke publieke voorziening de fiscale jurisdictie zo ontworpen dat ze samenvalt met het kiesdistrict. De residenten worden aangemoedigd om hun ware preferentie kenbaar te maken inzake de aard en omvang van de publieke voorzieningen in de wetenschap dat ze er zelf voor moeten betalen. Ook wordt een incentief ingebouwd om de controle op het uitvoerend ambtelijk apparaat te verhogen. Minder overproduktie en minder overkosten moeten dan leiden tot uitgavenreducties zonder dat de kwaliteit van de publieke voorzieningen in het gedrang komt.

3.FISCALE AUTONOMIE

De equivalentieregel leidt niet enkel tot een uitgavendecentralisatie maar tegelijk tot een even sterke decentralisatie van de fiscaliteit. Dit houdt in dat de verschillende overheidsniveaus hun publieke voorzieningen grosso modo dienen te financieren met eigen middelen : exclusieve belastingen, concurrerende belastingen, retributies of "user charges" en niet-fiscale ontvangsten zoals dividenden uit participaties in intercommunales of inkomsten uit het verhuren van patrimoniumbestanddelen.

Dotaties hebben daarom ook in essentie slechts een aanvullende budgettaire functie. Dit is onder meer het geval voor lokale publieke voorzieningen die ruimtelijke externe effecten genereren. Specifieke dotaties vanwege een hogere overheid zijn dan vereist "...afin que le pouvoir local dépasse sa myopie et produise la quantité optimale du service public concerné" (12). Algemene dotaties zijn aan de orde ter nivellering van de fiscale handicap en de voorzieningscapaciteit van de diverse lokale overheden. Ten slotte kan de centrale overheid het minimumpeil van essentiële publieke voorzieningen in elke lokale overheid garanderen via de hefboomwerking van specifiek gebonden dotaties (paternalistisch motief) (13).

3.1. Exclusieve belastingen

De fiscale autonomie van een overheidsgeleding is het grootst in een systeem van exclusieve belastingen, omdat dan zowel de definiëring van de belastbare materie als de vestiging en de invordering van de belastingen ressorteren onder de normeringsbevoegdheid van eenzelfde overheidsniveau. In een situatie van exclusieve belastingen kunnen de verschillende bestuurslagen "...hun uitgavenmassa's moduleren en desnoods verhogen, aangezien zij er zelf voor betalen. Ook bouwen zij een sanctie in tegen onverantwoord en kwistig spenderen omdat men niet langer uit de centrale staatskas kan putten" (14), aldus PLASSCHAERT. Exclusieve belastingen beperken m.a.w. de fiscale illusie het sterkst, waardoor de collectieve besluitvorming in het algemeen efficiënter kan verlopen.

3.2. Concurrerende belastingen

In een stelsel van concurrerende belastingen, daarentegen, wordt eenzelfde belastingmaterie tegelijk door verschillende overheidsgeledingen belast. Hierbij onderscheiden we twee vormen : het stelsel van de supplementaire belastingen en het systeem van de gedeelde belastingen. Bij supplementaire belastingen heft bijvoorbeeld een lokale overheid een aanvullende belasting op een belastingmaterie die centraal is gemoduleerd. Dit gebeurt veelal onder de vorm van opcentiemen. De vestiging en de inning van de lokale belastingsom kunnen hierbij zowel centraal als lokaal verlopen. Bij het systeem van de gedeelde belastingopbrengsten worden de belastingen centraal gevestigd en geïnd, en is ook de belastingwetgeving uniform. Via een reeks complexe economische en vaak ook politieke verdeelsleutels worden de belastingopbrengsten in een volgende fase horizontaal en verticaal herverdeeld over de verschillende overheidsgeledingen (15).

Pluspunten in het stelsel der concurrerende belastingen t.o.v. de financiering via exclusieve belastingen zijn in het algemeen de grotere doorzichtigheid van de belastingwetgeving, een beperktere distorsie inzake de lokalisatie van personen en vennootschappen en de mogelijkheid tot het exploiteren van eventuele administratieve schaalvoordelen bij de vestiging of de inning van belastingen. Nadelig is dat deze eventuele centrale inning kan leiden tot een imperfecte perceptie van de kosten van de publieke voorzieningen, dus grotere fiscale illusie.

Ten slotte benadrukken we dat "...alle financieringsmechanismen - of het nu 'eigen belastingen', 'gedeelde belastingopbrengsten' (en hun vele denkbare horizontale verdeelsleutels) of 'dotaties' betreft - de repartitie van het globaal belastingpotentieel in een land impliceren en determineren"(16). Exclusieve belastingen bevatten weliswaar geen expliciete verdeelsleutels, zoals bij gedeelde belastingopbrengsten of dotaties, doch wel impliciete criteria. Vandaar de noodzaak de fiscale capaciteit van verschillende overheidsgeledingen eventueel gelijk te schakelen met algemene forfaitaire dotaties.

Een belangrijk element van een optimale "tax-design" is verder dat de belastingen in principe alleen door de ingezetenen zelf van een jurisdictie worden gedragen, m.a.w. dat de lokale belastingdruk geen "spill-out"-effect ressorteert op andere overheidsgeledingen (17).

3.3. Toepassingsmogelijkheden in de praktijk

Voor niet-centrale geledingen lijken de directe belastingen op onroerende goederen en de belastingen op het inkomen van natuurlijke personen de meest geschikte eigen fiscale middelen. Dit geldt zowel naar budgettaire als naar fiscaal-technische maatstaven. Deze belastingontvangsten nemen toe met een uitzetting van de belastbare basis en hun oversijpelingseffecten zijn onbestaande. De bepaling van de belastbare grondslag kan verlopen binnen het stelsel van de supplementaire belastingen, waardoor de uniformiteit van de belastingwetgeving inzake bijvoorbeeld de procedures voor bezwaar, inning en vervolging niet wordt aangetast. Ofschoon aan de lokale overheden hierdoor geen volwaardige fiscale autonomie wordt verleend, is de doorzichtigheid voor de kiezer-belastingbetaler toch gewaarborgd indien de lokale belastingsom rechtstreeks aan de rechthebbende overheid moet worden gestort. De lokale overheden genieten dan weliswaar geen heffingsautonomie, maar wel een perfecte inningsautonomie.

Bij de aanwijzing van de overige exclusieve belastingmateries en bij de uitwerking van de tariefstructuur kan de lokale overheid steunen op het profijtbeginsel of het draagkrachtbeginsel inzake belastingheffing, naargelang van de economische karakteristieken van de publieke voorziening in kwestie en de preferentie van de lokale overheid. Toepassing van het profijtbeginsel vereist een retributie, terwijl exclusieve lokale belastingen aangewezen zijn indien geopteerd wordt voor een belastingheffing volgens het draagkrachtbeginsel. Voor zover de overheid inzicht heeft in de inkomens- en prijselasticiteiten van de vraag naar een specifieke publieke voorziening, kan een eenvoudige regel gevolgd worden bij het ontwerpen van de tariefstructuur.

Aldus zal de belasting proportioneel, progressief of regressief zijn naargelang de numerieke waarde van de inkomenselasticiteit gelijk aan, groter of kleiner is dan die van de prijselasticiteit. Voor deze exclusieve lokale belastingen en retributies genieten de lokale overheden uiteraard een volledige inningsautonomie.

4. INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN DE BELASTINGDRUK IN UNITAIRE EN GEDECENTRALISEERDE STATEN.

4.1. Centralisatie en belastingdruk

In deze sectie wordt empirisch onderzocht of gedecentraliseerde staatsordeningen er inderdaad beter in slagen de collectieve sector te beheersen. Een eenduidig kengetal om de omvang van de collectieve sector te meten is niet voorhanden. Aan-de uitgavenzijde doen er zich grote moeilijkheden voor om op een uniforme wijze alle overheidsgeledingen te omvatten. Allerhande overheidsbedrijven en parastatale instellingen worden bijvoorbeeld in het ene land wel tot de collectieve sector gerekend en in een ander land dan weer niet. Vandaar dat gewoonlijk gewerkt wordt met de ratio van de totale belastingontvangsten, inclusief de bijdragen van de sociale zekerheid, tot het BNP.

Directe toetsingen van de normatieve inzichten komen zelden voor. Meestal wordt, n.a.v. een economisch onderzoek over de expansie van de collectieve sector, de centralisatiegraad op een ad hoc wijze als een additionele verklarende variabele geïntroduceerd. De uitkomsten zijn echter zelden overtuigend, noch in de ene noch in de andere zin (18).

Een bevinding uit onverdachte hoek is de studie van D. CAMERON. In een comparatieve analyse poneert hij als stelling dat een vermenigvuldiging van het aantal autonome overheidsagentschappen - zoals in een gedecentraliseerd stelsel - inherent de collectieve sector zal doen uitbreiden. Doch in zijn empirische toetsing komt hij tot het besluit : "Contrary to our predictions, federalism tends to dampen the degree of expansion of the public economy and centralization tends to facilitate that expansion" (19).

De relatie tussen de staatsordening en de omvang van de collectieve sector wordt in deze bijdrage getoetst via de belastingdruk in gecentraliseerde versus gedecentraliseerde staten. Tabel 1 vergelijkt dan ook de belastingdruk tussen de federale en de unitaire OESO-lidstaten respectievelijk in 1965 en in 1984. Alleen de top-10 unitaire OESO-lidstaten - althans volgens het BBP per capita in 1984 - zijn in de vergelijkende studie opgenomen. Daardoor is het economisch draagvlak van de landen in beide deelgroepen vergelijkbaar of groter dan in België. IJsland komt in de berekeningen van tabel 1 niet voor, ofschoon het BBP per capita voor 1984 er 10.719 VS dollar bedroeg - na Noorwegen en Zweden het hoogste van de unitaire OESO-lidstaten. In de OESO-statistieken inzake overheidsontvangsten, de specifieke topic van deze bijdrage, ontbreekt echter het statistisch materiaal voor IJsland.

Tabel 1: Economische groei, belastingdruk en staatsstructuren: comparatieve studie tussen 1965 en 1984

Staatsvorm	1965		1984	
	t (1)	B.B.P. (2) capita	t (1)	B.B.P. (2) capita
Federale staten:				
Australië	24.27	1.990	31.21	11.330
Canada	25.94	2.687	33.72	13.504
Duitsland	31.60	1.958	37.73	10.076
Oostenrijk	34.67	1.304	41.95	8.505
Verenigde Staten	26.31	3.611	28.99	15.665
Zwitserland	20.71	2.342	32.18	13.950
Gemiddeld	27.25	2.315	34.46	12.172
Groei-index	100	100	126	525
Unitaire staten:				
België	30.76	1.754	46.73	7.731
Denemarken	29.90	2.140	48.02	10.575
Finland	29.70	1.824	36.00	10.484
Frankrijk	34.97	2.008	45.49	8.919
Japan	18.32	930	27.38	10.457
Luxemburg	30.40	2.114	41.43	9.416
Nederland	33.56	1.618	45.54	8.610
Noorwegen	33.22	1.901	46.41	13.396
Verenigd Koninkrijk	30.58	1.844	38.51	7.515
Zweden	35.68	2.825	50.46	11.450
Gemiddeld	30.71	1.896	42,60	9.855
Groei-index	100	100	139	520

(1) totale belastingontvangsten in % van het BBP.
Bron: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, Paris, 1986, tabel 3, blz. 83.

(2) BBP per capita in VS dollar in lopende prijzen en lopende wisselkoersen
Bron: OECD, *National Accounts 1960-1985 Main Aggregates*, Paris, 1987, tabel 21, blz. 117.

De welvaart in federale OESO-lidstaten is gemiddeld hoger dan in de top-10 unitaire OESO-lidstaten. Beide groepen landen groeiden tussen 1965 en 1984 nagenoeg even sterk zodat de welvaartskloof blijft bestaan. Voor de belastingdruk geldt de omgekeerde vaststelling: zowel in 1965 als in 1984 was de belastingdruk hoger in federale OESO-landen. Bovendien stijgt de fiscale druk in unitaire staten gemiddeld sneller.

De gegevens in tabel 1 hebben betrekking op de totale belastingontvangsten volgens de OESO-definitie. Naast de eigenlijke belastingontvangsten en de sociale zekerheidsbijdragen worden ook de belastingen betaald binnen de overheidssector zelf meegeteld. Het betreft hier betalingen van een bepaald overheidsniveau aan zichzelf (bijvoorbeeld de BTW op aankopen door de centrale overheid) of tussen verschillende overheidsgeledingen (bijvoorbeeld een lokale belasting op onroerend goed betaald door de centrale overheid).

De statistische gegevens van tabel 1 tonen aan dat de federale OESO-lidstaten gemiddeld een lagere fiscale druk kennen dan de unitaire staten. In de beschouwde periode 1965-1984 is de spanning zelfs flink toegenomen : een groei-index van 126 voor federale staten tegenover 139 voor unitaire staten. Het BBP per capita, een indicator voor de economische groei in een land, evolueert daarentegen in de omgekeerde richting. Tussen 1965 en 1984 groeiden federale staten gemiddeld inderdaad iets sneller (index 525) dan de sterkste unitaire staten (index 520).

In tabel 2 wordt via een rudimentaire test het statistisch verband nagegaan tussen het niveau van de belastingdruk en de staatsvorm. De regressiefunctie heeft de volgende specificatie :

$$t = c + b \cdot df + u$$

waarbij t : totale belastingdruk in % van het BBP
c : constante
df: dummy-variabele : df = 1 voor federale staten
df = o voor unitaire staten

b : regressiecoëfficiënt
u : storingsterm

De doorsnedestudie gebruikt de data van tabel 1, respectievelijk voor 1965 en voor 1984. De cijfers tussen haakjes zijn de t-waarden.

Tabel 2 : Econometrische schattingsresultaten.

$$\hat{t} = \hat{c} + \hat{b} \cdot df$$

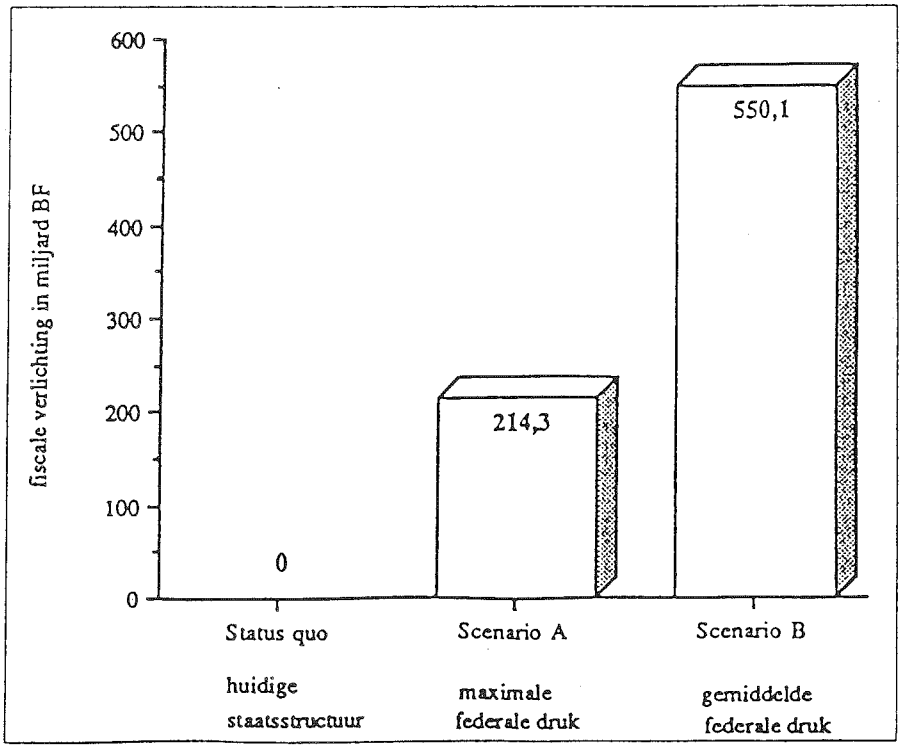
	$\hat{c}$	$\hat{b}$	$\bar{R}^2$
1965	30,71 (19,68)	-3,46 (-1,36)	0,05
1984	42,60 (21,57)	-8,30 (-2,57)	0,27

Uiteraard wordt het niveau van de fiscale druk bepaald door vele factoren die niet in de schattingsvergelijking zijn opgenomen. Toch blijkt de staatsvorm een belangrijke determinant. Voor 1984 is de regressiecoëfficiënt van de dummy-variabele df zelfs significant negatief t.o.v. de fiscale druk.

4.2. De fiscale netto-drukverlaging in België onder alternatieve scenario's van federalisering

De regressieanalyse in tabel 2 legt een statistisch significant verband tussen de staatsvorm en het niveau van de belastingdruk in de OESO. We veronderstellen nu dat België overgaat van een unitaire naar een federale staatsstructuur. Ceteris paribus kan dan een lagere belastingdruk verwacht worden in ons land. Figuur 3 schetst de potentiële fiscale verlichting voor 1984 in twee scenario's.

Figuur 3 : Potentiële belastingverlaging in België onder alternatieve scenario's van federalisering (1984, in miljarden BF)



Scenario A schetst de situatie van de maximale federale druk. Voor 1984 is dat Oostenrijk met 41,95 % van het BBP, tegenover 46,73 % voor België. In volume betekent dit toch nog steeds een potentiële verlichting van 214,3 miljard frank voor 1984. In scenario B aligneert België zich op het niveau van de gemiddelde fiscale druk van de federale OESO-lidstaten. Voor 1984 zou dan de fiscale druk in België niet 46,73 % van het BBP maar slechts 34,46 % bedragen of een verlaging van 550,1 miljard BF.

5. MODELLEN VOOR EEN BUDGETTAIRE HERSCHIKKING IN BELGIE

Kwantitatieve studies inzake budgettair federalisme gebruiken naast de centralisatiegraden van de ontvangsten ook wel eens de uitgaven als relevante maatstaven voor de feitelijke budgettaire autonomie van diverse overheidsgeledingen. Dergelijke centralisatiegraden moeten evenwel met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd bij internationale vergelijkingen of tijdreeksstudies. Een verhoging van het uitgavenaandeel van de lokale overheid bijvoorbeeld, die niet gepaard gaat met een formele bestedingsautonomie, moet veeleer als extra deconcentratie worden geïnterpreteerd. Alleen in de mate dat "expenditure shifts" gekoppeld zijn aan "full competence shifts" is er in feite sprake van een verruimde budgettaire autonomie (20).

Een "full competence" t.a.v. een functionele uitgavencategorie veronderstelt niet enkel de discretionaire bevoegdheid over de kwantiteit, de kwaliteit, de produktiestructuur en de financieringswijze van een publieke voorziening. Essentieel is ook de "renunciation-competence", dit is de autonome keuzemogelijkheid om van een allocatieve taak volkomen af te zien.

5.1. Budgettaire herschikking in België volgens de federale of de lokale variant

De decentralisatie van budgettaire activiteiten verschilt sterk van land tot land, zelfs tussen de federale OESO-lidstaten. Bij een herschikking van de Belgische openbare financiën in federale zin is het dus zaak die landen als referentie te kiezen met kenmerken die vergelijkbaar zijn met de Belgische economie. Dat kan aan de hand van tabel 3.

Tabel 3 België en de federale OESO-lidstaten (1980): oppervlakte, demografie en macro-economische indicatoren

	Oppervlakte (km²) (a)	Bevolking (x 1000) (a)	Bevolkings-dichtheid (inw./km²) (a)	% Stedelijke bevolking (b)	Concentratie stedelijke bevolking in de grootste stad (b)	BNP/capita (US-dollar) (c)	Belasting-opbrengst/ capita (US-dollar) (d)	Globale overheidssector	
								netto kapitaal-behoefte (% BBP) (e)	belasting-ontvangsten (% BBP) (f)
Federale, OESO-landen									
Australië	7.686.848	14.616	2	89	24	9.820	3.096	36,9	30,3
Canada	9.976.139	23.941	2	80	18	10.130	3.586	n.b.	32,7
Duitsland	248.577	61.561	248	85	18	13.590	4.999	49,7	37,8
Oostenrijk	83.849	7.507	90	54	39	10.230	4.243	50,9	41,3
V.S.A.	9.363.123	227.640	25	77	12	11.360	3.394	36,0	30,4
Zwitserland	41.288	6.373	157	58	22	16.440	4.889	37,0	30,8
België	30.513	9.857	323	72	14	12.180	5.321	56,4	44,7

(a) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1984, Washington, tabel 1.1, blz. 1-7:1-12
(b) WORLD BANK, *World Development Report*, 1982, Washington, tabel 20, blz. 148-149
(c) *ibidem*, tabel 1, blz. 110-111
(d) OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1965-1983, Paris, 1984, tabel 34, blz. 101
(e) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1984, Washington, blz. 72
(f) OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1965-1983, Paris, 1984, tabel 3, blz. 85

Kencijfers van de federale OESO-landen dienstig bij de selectie van modellen voor budgettaire decentralisatie in België.

Omwille van hun oppervlakte, absolute bevolkingsomvang en bevolkingsdichtheid vormen Australië, Canada en de VSA geen goede vergelijkingsbasis voor België, een klein en dichtbevolkt land. De keuze tussen de overige drie federale OESO-landen ligt minder voor de hand. De Bondsrepubliek Duitsland benadert het best de Belgische bevolkingsdichtheid en het uitgesproken stedelijk karakter ervan. Ook de statistieken van het BNP, de belastingdruk per capita en het aandeel van de globale overheidssector in de economie liggen in dezelfde grootte-orde. Ten slotte sluiten de centralisatiegraden van de totale ontvangsten en uitgaven in Duitsland het best aan bij het OESO-gemiddelde van de federale lidstaten (tabel 4). Vandaar dat Duitsland bij een budgettaire decentralisatie als de "Federale Variant" zal beschouwd worden.

Oostenrijk en Zwitserland zijn beide kleine federale staten zowel qua oppervlakte als qua bevolking. De overige cijfers voor Oostenrijk en Zwitserland sluiten echter minder goed aan bij de Belgische kengetallen. De Zwitserse densiteit en verstedelijkingsgraad van de bevolking, alsook de belastingdruk per capita leunen beter aan bij de Belgische situatie. Het BNP per capita en de positie van de globale overheidssector in de economie, daarentegen, wijzen eerder in de richting van Oostenrijk als vergelijkingsbasis. Oostenrijk is echter de meest gecentraliseerde federale OESO-lidstaat, zo blijkt uit tabel 4. In 1980 werden liefst 69 % van de totale uitgaven in Oostenrijk door de centrale overheid verricht, dit is nauwelijks minder dan het gemiddelde voor de unitaire OESO-landen (75 %). Daarom kiezen we Zwitserland als tweede model voor een scenario van budgettaire decentralisatie in België. Omwille van de sterke decentralisering van de budgettaire activiteit in Zwitserland naar de lokale overheid toe, bestempelen we Zwitserland als een "Lokale Variant" voor budgettaire decentralisatie.

Bij de herordening van de Belgische openbare financiën volgens de federale variant (tabel 5) en volgens de lokale variant (tabel 6) worden de centralisatiegraden van de uitgaven in Duitsland, respectievelijk Zwitserland, geënt op de budgetvolumes in België. Het relatief aandeel van elke budgettaire functie in de totale uitgaven blijft evenwel steeds ongewijzigd, m.a.w. niet de samenstelling van de korf publieke voorzieningen in België wordt ter discussie gesteld, wel de verdeling ervan over de verschillende begunstigde overheidsniveaus.

De berekeningen van 1984 tonen aan dat het centrale budget onder beide varianten met ruim 900 miljard zou worden afgeslankt. Het gros van de verschuivingen komt toe aan de intermediaire overheid. De lokale variant (Zwitserland) legt een sterkere klemtoon op de budgettaire armslag van de lokale overheid (+ 236,6 miljard) dan de federale variant (+ 117,6 miljard). De functies onderwijs en onderzoek komen het meest voor decentralisatie in aanmerking. Verder zijn belangrijke afsplitsingen uit het centrale budget mogelijk voor de budgetposten sociale voorzieningen, verkeer en communicatie, alsook voor landbouw, handel en nijverheid. Budgettaire decentralisatie betekent ook een administratieve ontvetting, zodat de functie algemeen bestuur, administratie en

Tabel 4 Centralisatiegraad van de totale uitgaven in de OESO-lidstaten (1980) (a)

	Centrale overheid		Intermediaire overheid		Lokale overheid		rekeneenheid
	bedrag	% (b)	bedrag	% (b)	bedrag	% (b)	
Federale Staten							
Australië	31.628	59,6	18.634	35,1	2 843	5,3	milj. Dollar
Canada	65.522	42,0	62.448	40,0	28.071	18,0	milj. Dollar
Duitsland	447,5	56,4	202,3	25,5	143,1	18,1	mrd. DM
Oostenrijk	375,5	69,2	72,4	13,4	94,5	17,4	mrd. Schilling
Verenigde Staten	596,6	56,7	240,3	22,9	214,7	20,4	mrd. Dollar
Zwitserland	34.538	47,3	21.926	30,1	16.476	22,6	milj. ZF
gemiddeld		55,2		27,8		17,0	
Unitaire Staten							
België	1.758,3	85,8			289,6	14,2	mrd. BF
Denemarken	149.992	53,6			129.718	46,4	milj. Kronen
Finland	53.433	60,5			34.871	39,5	milj. Mark
Frankrijk	1.093,6	84,1			207,6	15,9	mrd. FF
Griekenland	607,3	95,6			28,2	4,4	mrd. Drachmen
Ierland	4.403	47,2			4.930	52,8	milj. Pond
Italië (1975)	48.576	79,9			12.179	20,1	mrd. Lire
Japan (1974)	18.824	56,7			14.387	43,3	mrd. Yen
Luxemburg	64.818	85,6			10.926	14,4	milj. Flux
Nederland (1979)	163,2	74,7			55,4	25,3	mrd. Gulden
Nieuw-Zeeland	8.801,8	86,9			1.317,2	13,1	milj. Dollar
Noorwegen	108.160	68,2			50.342	31,8	milj. Kronen
Portugal (1977)	209.982	94,1			13.052	5,8	milj. Escudos
Spanje (1981)	4.971,5	87,8			689,8	12,2	mrd. Pesetas
Turkije	n.b.				n.b.		
Verenigd Koninkrijk	89.349	74,1			31.153	25,8	milj. Pond
Zweden	208,8	59,6			141,6	40,4	mrd. Kronen
gemiddeld		74,8				25,2	

(a) lopende uitgaven, kapitaaluitgaven en dotaties inclusief de transacties van de Sociale Zekerheid op centraal, intermediair of lokaal niveau. Behoudens referentie begint het begrotingsjaar op 1 januari.
(b) centralisatiegraad

buitenlandse betrekking ook voor een ruim gedeelte naar lagere echelons kan doorgeschoven worden.

Tabel 5 Herordening van de budgettaire functies in België onder de Federale Variant (1984) (a) (b)

Functie	Centrale Overheid		Intermediaire Overheid	Lokale Overheid	
	Totaal	Mutatie	Totaal = Mutatie	Totaal	Mutatie
1. Algemeen bestuur, administratie en buitenlandse betrekkingen	80.0	− 49.2	+ 51.1	40.3	− 1.9
2. Landsverdediging	126.5	−	−	−	−
3. Openbare orde en veiligheid	−	−	+ 22.6	5.1	− 22.6
4. Verkeer en communicatie	134.4	− 74.0	+ 64.1	64.0	+ 9.9
5. Landbouw, handel en nijverheid	49.1	− 86.7	+ 61.7	32.0	+ 25.0
6. Onderwijs en onderzoek	19.7	− 302.0	+ 291.0	90.7	+ 11.0
7. Ontspanning, cultuur en erediensten	1.7	− 15.7	+ 13.5	30.6	+ 2.2
8. Gezondheidszorg	54.2	+ 12.1	+ 11.0	11.2	− 23.1
9. Sociale voorzieningen	828.4	− 189.6	+ 118.7	102.9	+ 70.9
10. Huisvesting en ruimtelijke ordening	2.4	− 39.6	+ 13.9	34.0	+ 25.7
11. Niet-functioneel verdeeld + aanpassingen	241.1	− 203.0	+ 182.5	60.6	+ 20.5
TOTAAL	1.537.5	− 947.7	+ 830.1	471.4	+ 117.6

(a) inclusief de sociale zekerheid en de gedebudgetteerde sector
(b) in miljarden BF (voorlopige cijfers)

| Toepassing van de centralisatiegraden van de budgettaire functies in Duitsland op de Belgische openbare financiën.

Tabel 6 : Herordening van de budgettaire functies in België onder de Lokale Variant (1984) (a) (b)

Functie	Centrale Overheid		Intermediaire Overheid	Lokale Overheid	
	Totaal	Mutatie	Totaal = Mutatie	Totaal	Mutatie
1. Algemeen bestuur, administratie en buitenlandse betrekkingen	67.9	− 61.3	+ 44.2	59.3	+ 17.1
2. Landsverdediging	106.5	− 20.0	+ 11.0	9.0	+ 9.0
3. Openbare orde en veiligheid	−	−	+ 19.6	8.1	− 19.6
4. Verkeer en communicatie	97.6	− 110.8	+ 103.7	61.2	+ 7.1
5. Landbouw, handel en nijverheid	69.5	− 66.3	+ 52.0	21.3	+ 14.3
6. Onderwijs en onderzoek	40.5	− 281.2	+ 222.0	138.9	+ 59.2
7. Ontspanning, cultuur en erediensten	3.1	− 14.3	+ 13.9	28.8	+ 0.4
8. Gezondheidszorg	33.1	− 9.0	+ 26.4	16.9	− 17.4
9. Sociale voorzieningen	862.1	− 155.9	+ 117.6	70.3	+ 38.3
10. Huisvesting en ruimtelijke ordening	4.2	− 37.8	+ 11.8	34.3	+ 26.0
11. Niet-functioneel verdeeld + aanpassingen	203.4	− 240.7	+ 138.5	142.3	+ 102.2
TOTAAL	1.487.9	− 997.3	+ 760.7	590.4	+ 236.6

(a) inclusief de sociale zekerheid en de gedebudgetteerde sector
(b) in miljarden BF (voorlopige cijfers)

| Toepassing van de centralisatiegraden van de budgettaire functies in Zwitserland op de Belgische openbare financiën.

Tabel 7 Relatief aandeel van belastingen en dotaties in de totale financieringsmiddelen van de niet-centrale overheidsgeledingen in de OESO-lidstaten (1980)

	Intermediaire overheid				Lokale overheid			
	belastingen		dotaties		belastingen		dotaties	
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
Federale Staten								
Australië	5.140	28,1	10.693	58,4	1.383	52,2	605	22,8
Canada	41.275	65,6	12.999	20,7	9.945	36,5	12.988	47,6
Duitsland	129,3	70,6	32,7	17,8	47,2	34,2	42,8	30,9
Oostenrijk	32,7	41,8	34,4	43,9	52,4	56,7	14,7	15,9
Verenigde Staten	140,1	55,6	63,4	25,2	86,3	37,9	100,7	44,2
Zwitserland	11.933	54,8	5.901	27,1	8.631	50,9	2.740	16,2
gemiddeld		52,8		32,2		44,7		29,6
Unitaire Staten								
België					65,4	28,3	147,6	63,9
Denemarken					51.458	39,9	65.137	50,6
Finland					15.594	45,5	11.065	32,3
Frankrijk					82,2	42,4	83,9	43,3
Griekenland					3,1	11,7	8,9	33,2
Ierland					109	7,8	1.031	74,6
Italië (1975)					1.100	12,3	7.302	81,5
Japan (1974)					8.767		n.b.	
Luxemburg					4.191	39,9	4.937	49,9
Nederland (1979)					0,9	1,8	46,4	87,6
Nieuw-Zeeland					502,1	41,8	224,8	18,7
Noorwegen					25.216	53,9	17.762	38,0
Portugal (1977)					5.625	35,0	9.423	50,7
Spanje (1981)					330,5	53,9	159,3	25,9
Turkije					n.b.		n.b.	
Verenigd Koninkrijk					8.575	29,2	13.529	48,1
Zweden					77,6	54,8	36,8	26,0
gemiddeld						33,2		48,8

5.2. De fiscale autonomie van de intermediaire en de lokale overheidsgeledingen in Duitsland en in Zwitserland

In het algemeen kunnen overheidsuitgaven gefinancierd worden met lopende fiscale ontvangsten, lopende niet-fiscale ontvangsten, kapitaalontvangsten, dotaties en leningen. Hoe groter het aandeel van de eigen fiscaliteit in de totale financieringsmiddelen, hoe sterker de fiscale autonomie van een intermediaire of lagere overheid. Omgekeerd, hoe ruimer het aandeel van de dotaties, hoe beperkter de fiscale autonomie. Vergelijkend cijfermateriaal i.v.m. de financiering via belastingen en dotaties in de OESO-lidstaten wordt aangebracht in tabel 7.

In de federale OESO-lidstaten financieren de intermediaire overheden gemiddeld 53 % van hun uitgaven via belastingen en 32 % via dotaties. Opvallend is de sterke fiscale autonomie van de Duitse Länder : het relatief aandeel van de belastingen en dotaties bedraagt respectievelijk 71 % en 18 %.

De financieringsstructuur van de lokale overheden is erg verschillend van land tot land. Toch tekent zich een typisch federaal en een typisch unitair profiel af. De fiscale autonomie is sterker in de federale staten, waar gemiddeld 45 % van de lokale uitgaven is gefiscaliseerd, terwijl slechts 30 % via dotaties wordt gefinancierd. In de unitaire staten is de verhouding net andersom : 33 % via belastingen en 49 % via dotaties. De fiscale autonomie voor de lokale overheid is het laagst in Nederland, Ierland, Griekenland en Italië, waar het belastingaandeel hooguit 10 % bedraagt. Opnieuw is de Belgische positie a-typisch binnen de unitaire OESO-lidstaten : een sterk beroep op dotaties (64 %) en een beperkte financiering via eigen fiscaliteit (28 %). De keuze van Zwitserland als "lokale variant" wordt nogmaals duidelijk uit tabel 7. Inderdaad, in vergelijking met Duitsland heeft de lokale overheidssector in Duitsland een sterkere fiscale autonomie.

§ 6. SAMENVATTING EN BELEIDSIMPLICATIES

Deze bijdrage pleit voor een coherente aanpak in België van de sanering van de openbare financiën en de staatshervorming. Dit betekent een verregaande decentralisatie van de budgettaire uitgaven en toepassing van het beginsel van de eigen fiscaliteit als financieringsvorm voor publieke voorzieningen.

De beoogde fiscale hervorming biedt onzes inziens een unieke kans tot een significante netto drukverlaging. Zoals blijkt uit de berekeningen hebben federale staatsordeningen gemiddeld een significant lagere belastingdruk dan unitaire staten. De potentiële belastingverlaging in België bij een consistente federalisering is dan ook aanzienlijk. Voor 1984 bedraagt de mogelijke verlichting zowat 214 miljard BF in het scenario van de maximale federale druk. Aligneert België zich op het niveau van de gemiddelde fiscale druk van de federale OESO-lidstaten, dan bedraagt de potentiële belastingverlaging voor 1984 zelfs 550,1 miljard BF.

Grosso modo zou een federale herinrichting van de Belgische staatsfinanciën een halvering impliceren van het centrale budget. Zowel onder de federale variant als onder de lokale variant trekt de intermediaire overheid het leeuwedeel van deze budgettaire afslanking naar zich toe. Toch is onder beide varianten steeds een aanzienlijke budgetverruiming noodzakelijk van de lokale overheidssector in België. Wat de financiering betreft leren het Duitse en het Zwitserse model de dringende noodzaak van een verhoogde inbreng van de eigen fiscaliteit.

§ 7. NOTEN EN REFERENTIES

(1) R.A. MUSGRAVE, The theory of public finance, New York, McGraw-Hill, 1959, p. 3-57.

(2) Zie bijvoorbeeld F. FORTE, Principles for the assignment of public economic functions in a setting of multilayer government, in Report of the study group on the need of public finance in European integration, (McDougall-report), Brussel, Europese Gemeenschap, 1977, p. 321-358.

(3) Voor een verdere toelichting zie W. MOESEN en V. VAN ROMPUY, Inleiding tot de openbare financiën, Leuven, Acco, 1985, p.344 e.v.

(4) G. STIGLER, Tenable range of functions of local government, in Federal expenditure policy for economic growth and stability, Washington, Joint Economic Committee, 1957, p. 213-219.

(5) R.A. MUSGRAVE, A.M. POLINSKY, Revenue sharing - a critical view, in Financing state and local governments, Boston, Federal Reserve Bank, 1970, p. 17-45.

(6) W.E. OATES, Fiscal federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p.34-35.

(7) Voorbeeld overgenomen uit T.F. POGUE, L.G. SGONTZ, Government and economic choice, Boston, Houghton Mifflin, 1978, p. 420-424.

(8) Wanneer de produktie van het publiek goed wordt gekenmerkt door schaalvoordelen, dan vormt dit doorgaans een economisch argument voor centralisatie. Nochtans is het niet per se noodzakelijk dat de weg van het centralisme moet bewandeld worden. Het technische luik van de produktie kan afgezonderd en worden toevertrouwd aan een grotere produktie-eenheid, hetzij door coöperatie (bijvoorbeeld intercommunale exploitatie), hetzij door uitbesteding aan een privé-firma (contracting out). Overigens heeft de overheidsproduktie meestal te maken met immateriële goederen, dus diensten. Het lijkt redelijk aan te nemen

dat schaalvoordelen hierbij minder significant zijn. Zo heeft W. HIRSCH inderdaad empirisch vastgesteld dat de gemiddelde kost van publieke diensten als onderwijs, politie, geneeskundige verzorging...constant blijft voor een ruim produktie-interval. Zie W. HIRSCH, The economics of state and local government, New York, 1970, p. 167-184.

(9) Op theoretisch vlak is het belangrijk aan te merken dat Oates' theorema aan duidelijkheid verliest wanneer wordt aangenomen dat ook de centrale overheid, met de maximale welvaart van haar burgers voor ogen, een gedifferentieerd aanbod van publieke goederen zou verzorgen. Het is dan a priori niet evident welke voorzieningswijze superieur is. In werkelijkheid lijkt het nochtans redelijk aan te nemen dat de lagere overheden beter geïnformeerd zijn over de preferenties van de lokale kiezers dan de verre centrale overheid. Een effectieve collectieve besluitvorming vereist adequate informatie. De verzameling, verspreiding en verwerking van informatie is niet kosteloos maar vergt tijd en middelen. De hypothese van Oates "...each level possessing complete knowledge of the tastes of its constituents..." (cf. citaat uit de tekst) behoort dan ook tot de theoretische eerst-beste wereld. Naarmate de informatie over de lokale noden en wensen bij de centrale overheid gebrekkiger is dan bij de lagere overheid zelf vormt dit een argument voor decentralisatie. Zie ook R.W. TRESCH, Public finance, a normative theory, Georgetown, Irwin-Dorsey, 1981, p. 589 e.v. Voor een rigoureuze theoretische behandeling zie S. PROOST, De allocatie van lokale publieke goederen in een economie met een centrale overheid en lokale overheden, Leuven, Faculteit TEW, 1983, p. V 17 - V 27.

(10) Voor een toegankelijk overzicht zie D. MUELLER, Public Choice, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

(11) W. POMMEREHNE en F. SCHNEIDER, Fiscal illusion, political institutions, and local public spending, Kyklos, 1978, nr.3, p. 381-406.

(12) D. MEULDERS en F. THYS-CLEMENT, Modes de financement des budgets régionaux par rapport aux compétences, in : Enkele knelpunten inzake de financiering van gemeenschappen en gewesten, S. PLASSCHAERT ed., Leuven, Acco, 1986, p. 11.

(13) Zie bijvoorbeeld J. VANNESTE, Normatieve en positieve theorie van budgettaire decentralisatie, doctoraal proefschrift, Antwerpen, UFSIA, 1986, p. 101-132.

(14) S. PLASSCHAERT, Beschouwingen nopens de economische en fiscale aspecten van het federaliseringsproces, Economisch en Sociaal Tijdschrift, nr. 3, vol. 33, 1979.

(15) Indien de plaats van inning als horizontaal verdelingsprincipe geldt, hebben we te maken met het zogenaamde ristornosysteem of het derivatiebeginsel. Het ristornosysteem brengt een administratieve extra last met zich mee in- dien de belastbare stof van eenzelfde belastingplichtige verspreid is over exploitatiezetels in verschillende ju- risdicties.

(16) S. PLASSCHAERT, Beschouwingen nopens de economische en fiscale aspecten van het federaliseringsproces, op. cit., blz. 289.

(17) Zie hiervoor H. TULKENS, Analyse économique de la concurrence entre jurisdictions fiscalement souveraines, in Enkele knelpunten inzake de financiering van de gemeenschappen en gewesten, S. PLASSCHAERT ed., loc. cit., p. 48.

(18) Voor een overzicht zie T. BORCHERDING, The causes of government expenditure growth : a survey of the US evidence, Journal of public economics, 1985, vol. 22, p. 359-382.

(19) D. CAMERON, The expansion of the public economy, The American political science review, 1978, vol. 72, p. 1253.

(20) ROSENFELD, M., Reallocation of competences between local and higher levels of government as so-called "functional reforms" : a case of (de)centralization ?, Bamberg, Sixth Advanced Studies Institute in Regional Science : Problems and Possibilities of Regional Decentralization, augustus 1984, blz. 1-7.