



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

DE REGIONALISATIE, NIEUWE OPGAVE VOOR DE
OPENBARE FINANCIEN

Sylvain PLASSCHAERT

· rapport 7769

mei 1977

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen

D/1977/1169/05

DE REGIONALISATIE, NIEUWE OPGAVE VOOR DE
OPENBARE FINANCIËN*

door Prof.Dr. Sylvain PLASSCHAERT**

SI. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

De moeilijke opgave die de Gewestvorming in eigen land stelt aan de Openbare Financiën kan gemakkelijk worden omschreven. Deze taak is overigens identiek aan degene die zich stelt in elke gedecentraliseerde staatsstructuur, d.i. aan het staatsbestel waarbij in subcentrale politieke entiteiten, normatieve bevoegdheden ratione materiae worden toegekend. Tot uitoefening van deze functies, verrichten de Regio's openbare uitgaven; m.a.w. zij bieden "publieke goederen of diensten" aan. Tot financiering van een gegeven massa uitgaven moeten de Regio's over afdoende financiële middelen beschikken. Zonder beschikking over financiële middelen zou deze uitgavenautonomie van de Regio's immers dode letter blijven. Tot bestrijding van de lopende uitgaven moeten hun derhalve fiscale ontvangsten toevloeien. Kapitaalsuitgaven kunnen zij desgevallend via obligatie-emissies financieren.

In deze tekst wordt in wezen onderzocht hoe, en volgens welke hoofdmodaliteiten, een efficiënte structuur van "fiscal regionalism" kan worden verwezenlijkt.

Enkele inleidende oriënterende bemerkingen zijn daarbij van nut:

- a) deze tekst beoogt niet een ontleding van de huidige stand van zaken van de (vooralsnog voorlopige) Gewestvorming noch van de voorgeschiedenis ervan. Nagegaan wordt hoe in het definitieve

* Uitgebreide en herziene tekst van een lezing, voor het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, te Brussel, op 17 maart 1977.

** Geassocieerd Hoogleraar Universiteit Antwerpen, Universitaire Faculteiten St.-Ignatius, en Buitengewoon Docent aan de Katholieke Universiteit Leuven.

patroon van de Gewestvorming het probleem van de financiering van de regionale openbare uitgaven - zo rationeel mogelijk kan worden geregeld (1). In die zin, heeft het betoog een normatief karakter - uiteraard in het licht van de concrete Belgische omstandigheden. Deze benaderingswijze impliceert ook dat abstractie wordt gemaakt van bepaalde "constraints", die momenteel de mogelijkheden tot fiscale vormgeving beperken, met name, het huidige grondwettelijk verbod tot het heffen van eigen belastingen door de Gewesten.

- b) Bij dit onderzoek zal de klemtoon vooral liggen op het fiscaal luik, d.i. op de hoofdmodaliteiten volgens dewelke m.i. de budgetaire uitgaven van de Regio's door fiscale middelen worden gedekt. Impliciet betrekken wij derhalve vooral de lopende uitgaven in het gezichtsveld. Toch zal ik eveneens diverse relevante aspecten van het uitgavenluik ontleden omdat, met name, de specificering van de functies waarover de Gewesten beslissingsmacht behoren te verkrijgen, ook een aanzienlijk belang heeft voor de fiscale vormgeving, in enge zin.
- c) In vorige geschriften (2) heb ik ~~terzake~~ een blauwdruk voorgesteld en gecommentarieerd. Recente ontwikkelingen en verdere studie zetten mij er niet toe aan fundamenteel af te wijken van de voorheen gemaakte voorstellen. Deze laatste worden in § V even samengevat.

Ten einde duplicatie te vermijden, zullen derhalve in de huidige studie de zuiver fiscaaltechnische aspecten, die in vorige geschriften centraal stonden, niet uitvoerig aan bod komen. De hoofdschotel van mijn betoog heeft betrekking, enerzijds, in § III, op een denkkader of een analytisch "framework". Daarbij wordt gesteld dat in elke gedecentraliseerde staatsstructuur een economisch-verantwoord en politiek-aanvaardbaar evenwichtspunt moet worden gevonden inzake een viertal problemen, die a.h.w. congenitaal zijn aan een federale of geregionaliseerde structuur. Anderzijds, wordt in § IV nagegaan met welke economische gegeven-

heden men in België, concreet rekening moet houden bij het uitwerken van de Regionalisatie, ook in haar fiscale en financiële aspecten. Uit de vaststelling dat de volkshuishoudingen van onze Gewesten innig met elkaar verweven zijn of dat, zoals in § V wordt gesteld, de Belgische economie een hoge mate van "economische densiteit" vertoont, volgen immers een aantal gevolgtrekkingen, die overigens blijkbaar ook in politieke kringen, althans impliciet, worden erkend.

- d) Bij het formuleren van voorstellen, kan men de theoretische inzichten tot nut maken, die de leer van de openbare financiën, meer bepaald in het leerstuk over "fiscal federalism" vermog te distilleren. Ook de ondervinding in landen, met federale of geregionaliseerde staatsstructuren kan waardevolle suggesties opleveren. Men moet zich evenwel bewust blijven dat de historische achtergronden en de objectieve omstandigheden, alsook het politieke ethos zeer aanzienlijk van land tot land verschillen. De blauwdrukken, die b.v. in Canada mogelijkwijze gedijen, kan men niet zonder meer overplanten in België.
- e) Ook lijkt het aangewezen de inhoud te verduidelijken van enkele relevante basisbegrippen, die in deze studie veelvuldig worden aangewend. Aldus zullen in deze secties, die niet specifiek de toestand in België behandelen, de uitdrukkingen Regio of Gewest geredelijk worden aangewend. Deze zijn synoniem met subcentrale gezagsniveaus, zoals de kantons in Zwitserland, of de staten in de VSA.

In België stelt het beruchte artikel 107 quater van de Grondwet een geregionaliseerd kader met drie Gewesten in het vooruitzicht. Sommige politieke partijen stellen zich federalistisch op, waarbij dan aan de Gewesten - die men dan allicht meer accuraat deelstaten zou heten - meer diepgaande bevoegdheden zouden worden toegekend. Het verschil tussen regionalisatie en federalisatie lijkt niet eenduidig (3). Voor de fiscale economist, is dit in wezen juridisch onderscheid overigens niet direct relevant. In

beide constitutionele patronen, wordt immers aan de subcentrale politieke machten de verantwoordelijkheid voor een aantal openbare diensten en goederen toevertrouwd. Regionalisatie en federalisatie kunnen dan worden beschouwd als twee systemen van decentralisatie, die verschillen onder oogpunt van de "intensiteit" van de normatieve machten van de Regio's.

De thans politiek geladen vraag, of men in België een "regionalisatie met drie" dan wel een "federalisme met twee" moet doorvoeren is voor de fiscale economist evenmin van grote betekenis. Zelfs indien de zg. personaliseerbare materies zouden worden onttrokken aan het Brusselse Gewest, toch zouden de Brusselse autoriteiten normatieve bevoegdheden behouden over het overgrote deel van de gedecentraliseerde taken.

Ook weze aangestipt dat decentralisatie verschilt van deconcentratie. In het laatste geval, worden enkel uitvoerende bevoegdheden gedelegeerd aan de subcentrale entiteiten, in het eerste geval ook normerende - legislatieve of reglementerende - bevoegdheden.

- f) Ten slotte moge de verwittiging gelden die in detectieve romans gebruikelijk is, met name dat de mogelijke gelijkenis van hier gemaakte voorstellen met programmapunten van politieke partijen een zuiver toevalsverschijnsel is.

§ II. ALTERNATIEVE SYSTEMEN VAN FISCALE MIDDELENVOORZIENING

Enige technische toelichting over de alternatieve regelingen die, a priori, in aanmerking komen bij het toebedelen van fiscale middelen aan de Gewesten, lijkt aangewezen. Er bestaat immers heel wat begripsverwarring terzake.

De rangschikking van deze systemen geschiedt hier in afdalende orde van de normeringsvrijheid die aan de Gewesten wordt toebedeeld.

- a) De eigen belastingen. De regio's zijn hierbij gemachtigd zelf belastingen te heffen, d.i. te normeren. Zij hebben m.a.w. het initiatiefrecht om de aanslagbasis of de tarieven te wijzigen. Deze fiscale autonomie is vanzelfsprekend niet absoluut en strekt zich slechts uit tot het belastingsgebied, dat, ingevolge de grondwettelijke, "vertikale" verdeling van het "ius tributi" tussen Centrum en Gewesten, aan de Regio's voorbehouden is.

M.b.t. een gegeven belasting, kan deze autonomie exclusief zijn, omdat slechts ofwel het Centrum ofwel de Regio's terzake heffingsbevoegdheid kunnen laten gelden. In sommige landen, zoals in de VSA, kunnen zowel de centrale regering als de staten, inkomstenbelastingen, heffen; de Regio beschikt dan over een concurrerende heffingsbevoegdheid(t.a.v. het Centrum).

Het systeem van de eigen belastingen of van de fiscale autonomie vertoont volgende belangrijke karakteristieken en implicaties:

- de normeringsbevoegdheid, inzake de fiscale wetgeving, wordt zodoende vertikaal verdeeld tussen het Centrum en de subcentrale entiteiten;
- de mogelijkheid, in eigen schoot, meer fiscale middelen aan te boren verschaft aan de Regio's ook de mogelijkheid, naar eigen inzichten, niet enkel de samenstelling, maar ook het peil of de omvang van de uitgaven te moduleren - uiteraard binnen de perimeter van de toegekende functionele bevoegdheden;
- belastingsautonomie zal uiteraard, na verloop van tijd, tot differentiatie in de desbetreffende regionale fiscale wetgevingen aanleiding geven.

- b) Bij opcentiemen blijft de belastingswetgeving nationaal, en uniform over het ganse land. De Regio's krijgen evenwel de bevoegdheid, voor eigen rekening, een percentage toe te voegen aan het tarief van de nationale belasting. De normeringsbevoegdheid in hoofde van de Regio's blijft hier derhalve beperkt tot de tariefvariabele, en dan slechts binnen enge grenzen.
- c) In het systeem van de gedeelde belastingsopbrengsten, blijft de wetgeving integraal nationaal en uniform. M.a.w. de belasting wordt geheven door de centrale overheid. De opbrengst wordt evenwel gedeeld tussen het Centrum en de Gewesten. In feite, moeten twee verdeelmechanismen in werking treden. Vooreerst, vertikaal tussen het Centrum en de Gewesten, als groep; maar ook horizontaal tussen de Regio's onderling. De horizontale verdeelsleutels kunnen zeer verscheiden zijn, zoals b.v. de in-ning (hetgeen de rijkere Regio's bevoordeelt), het bevolkingsaantal, de landoppervlakte. Zij kunnen eventueel worden omgebogen in redistributieve richting, die de armere Gewesten bevoordeelt. Dit systeem van gedeelde (centrale) belastingsopbrengsten vertoont volgende belangrijke kenmerken:
- het systeem van de gedeelde opbrengsten ontzegt belastingsautonomie aan de Gewesten maar waarborgt een vrij hoge mate van uitgavenautonomie, in die zin, dat de Gewesten zelf de samenstelling van hun uitgavenpakket kunnen vastleggen, uiteraard binnen hun grondwettelijke bevoegdheidsradius;
 - de middelentoevoer uit de 'pool' van centraal geheven belastingen is een recht, en niet een gunst die door de centrale wetgever herroepen kan worden;
 - dit recht laat ook toe dat de Gewesten op betrouwbare wijze ex-ante budgetten opstellen. Zij kunnen immers tamelijk nauwkeurig de fiscale inkomsten projecteren.
 - men kan de Gewesten ook deel laten hebben aan opbrengstelastische centraal geheven belastingen, om te verhinderen dat de toedeling van rijke en schrale belastingsbronnen, resp. aan het Centrum en de Regio's, een onaanvaardbaar onevenwicht tussen

beide politieke beleidsniveaus zou verwekken. Afgezien van deze ongelijke opbrengstelasticiteit van belastingen, is het evenwel in wezen onverschillig uit welke belastingen de Regio's een deel opstrijken. Geldmiddelen zijn immers fungiebel.

- d) In het systeem van dotaties, in strikte zin, daarentegen, is de middelentoevoer uit de centrale ruif geen recht, maar slechts een gunst, omdat zij uiteindelijk discretionair bepaald wordt door het Centraal gezag.

De dotaties zijn ofwel algemene, onvoorwaardelijke ofwel specifieke, voorwaardelijke. Bij eerstgenoemde is de sectoriële bestemming van de gelden niet voorgeschreven en mogen de Regio's deze zg. "enveloppe" aanwenden, naar eigen inzichten, uiteraard binnen hun bevoegdheidsradius. Bij specifieke dotaties, daarentegen, is de sectoriële besteding voorgeschreven door het Centrale gezag.

In een andere orde van gedachten, weze ook het veelvuldig gebruik van complementaire dotaties vermeld. Bij dergelijke "matching grants", komt het Centrum slechts gedeeltelijk tussen bij de financiering van regionale uitgaven en slechts in de mate waarin de Regio zelf met eigen middelen een voorafbepaald percentage van de uitgavenmassa vermag te bestrijden.

Er weze opgemerkt dat tussen onvoorwaardelijke dotaties en "gedeelde belastingopbrengsten" het onderscheid in de praktijk evenwel niet zo belangrijk is. Dotaties worden immers dikwijls voor meerjarige periodes vastgelegd terwijl de beslissingen in het nationale parlement dan toch genomen worden door volksvertegenwoordigers, die uit de samenstellende Regio's voortkomen (4).

§ III. DELICATE EVENWICHTSPUNTEN IN DIVERSE WRIJVINGSVLAKKEN

De opbouw van een gedecentraliseerde staat, ook in haar budgettaire en fiscale aspecten, is een moeilijke opgave. In federale staten, zoals de VSA, Canada of Zwitserland vormen de problemen van "fiscale federalism" overigens omzeggens permanent een belangrijk en soms vrij netelig discussiepunt.

Dergelijke moeilijkheden wortelen m.i. fundamenteel in de omstandigheid dat, onvermijdelijk, in een gedecentraliseerd stamien een economisch-efficiënte en een politiek en psychologisch aanvaardbare oplossing gegeven moet worden aan een viertal vragen, die mogelijkerwijze evenveel wrijvingsvlakken in de verhoudingen tussen de constituerende Regio's constitueren. De evenwichtspunten, waarover een consensus tot stand komt in elk van deze wrijvingsvlakken, kunnen van land tot land aanzienlijk verschillen en zijn ook onderhevig aan schommelingen in de tijd, ingevolge wijzigingen in de relevante economische en politieke variabelen.

A. De verdeling van de bevoegdheden, razione materiae, tussen Centrum en Subcentrale Entiteiten

De verticale opsplitsing van normatieve bevoegdheden inzake openbare goederen en diensten en derhalve inzake openbare uitgaven is een wezenlijk ingrediënt van een gedecentraliseerd bestel. Immers, in dergelijk stamien zijn de burgers vervat in een duale, gehiërarchiseerde band t.a.v. de politieke beleidsorganen. Zij zijn leden van een Gewest maar ook burgers van een nationale, bovengewestelijke staat. De loyauteit van de burger verdeelt zich over deze twee niveaus. Daarbij maak ik geen gewag van sub-gewestelijke loyauteiten die, zoals bekend, ook intens kunnen zijn, zoals m.b.t. sommige onzer provincies. M.a.w., in een federaal of geregionaliseerd systeem vindt men onvermijdelijk een mengeling van twee tegengestelde factoren. Enerzijds, een bepaalde mate van autonomie voor elke Regio, anderzijds een samenbestaan dat een zekere graad van samenhangigheid impliceert - met spanningsvelden tussen beide polen.

De relatieve intensiteit van deze conflicterende en terzelfdertijd complementaire loyauteiten zal verschillen, in functie van de voor- geschiedenis van de gedecentraliseerde staat, de kulturele eigen- heden van de Regio's of van andere omstandigheden, inclusief de ge- voeligheden, die centrifugale of centripetale factoren constitueren. De aanhankelijkheid van de doorsnee inwoner van South Dakota t.a. v. zijn Staat b.v. zal geringer zijn dan deze van de gemiddelde Vlaming of Waal, omdat de Verenigde Staten, ondanks hun landmassa, cultu- reel relatief homogener zijn dan België en de geografische mobili- teit van de Amerikanen vrij hoog is.

Specifieke omstandigheden van niet-economische aard zijn ongetwij- feld belangrijk. Of zoals Musgrave schrijft: "The division of res- ponsibilities and resources among local governmental units is the outgrowth of regional political development, with little relation to fiscal needs and capacities" (5). Toch lijkt ons deze stelling veel te absoluut, omdat de leer van de "fiscal federalism" toch een aantal betrouwbare richtlijnen bevat inzake een rationele opdeling van de politieke macht tussen verschillende beslissingsniveaus; **terwijl** ook de bestaande regelingen in federale staten onmisken- baar een aantal constanten aanwijzen.

Op het normatieve vlak, kan men, zoals gezegd, een aantal richtlijnen voorhouden inzake een efficiënte verdeling van de bevoegdheden tus- sen Centrum en Regio's. Daarbij kan men aansluiten bij Musgrave's bekende trits van overheidsfuncties. Zoals ook door specialisten als Musgrave zelf en Oates is beklemtoond, moeten de herverdelende en de stabiliserende functies aan het Centrum voorbehouden blijven (6). Een herverdelende taak is immers slechts zinvol indien zij uiteindelijk op de staatsburger, d.i. op het individu betrokken is. Daadwerkelijke redistributie op het niveau van de Regio, via het in- strument van een steil-progressieve inkomstenbelasting, zou overi- gens de uitwijking van staatsburgers, vooral van de meer begoeden, naar de minder-belaste Regio aanwakkeren. Een stabilisatiepolitiek is des te moeilijker naarmate de Regio een meer opene economie ver- toont, zodat macro-economische impulsen door aanzienlijke lekken

worden ontkracht. Trouwens, voor de Regio ontbreekt een aantal belangrijke instrumenten, zoals een centrale bank.

De graad van centralisatie (of, omgekeerd van decentralisatie) m.b.t. de allocatie-taken, is niet eenvormig. Toch kan men, in brede trekken, constanten terugvinden. Landsverdediging b.v. is steeds een nationale aangelegenheid. De Gewesten hebben typische bevoegdheden inzake gezondheidsdiensten en ook in aanzienlijke mate inzake onderwijsaangelegenheden.(7).

B. Verschillen inzake verzorgingsniveau tussen de Gewesten

Een gedecentraliseerd systeem impliceert ook een zekere mate van verscheidenheid tussen de Gewesten, in het politieke beslissingspatroon, in de collectieve nutsfunctie en derhalve ook in de voorziening van openbare goederen. Aangezien heel wat dezer "goederen", zoals investerings- en onderhoudsuitgaven voor het wegennet, gezondheidszorgen (incl. ziekteverzekering) en onderwijs ook de mogelijkheden tot inkomensverwerving van de staatsburgers beïnvloeden, zullen inter-regionale verschillen in het kwantum en in de kwaliteit van de overheidsuitgaven ook mede verantwoordelijk zijn voor een differentiatie in het gemiddeld peil van het geldelijk inkomen en in de welvaartsgenieting tussen de Regio's.

Deze verschillen in het verzorgingsniveau inzake openbare uitgaven kunnen uiteenlopende oorzaken hebben. Dikwijls is een gegeven Regio comparatief arm en beschikt zij over een lagere zg. belastingcapaciteit. In West-Duitsland b.v. lag in 1973 het bruto "intern" produkt per capita van het rijkste Land, de stadsregio Hamburg op coëfficiënt 2,09 t.a.v. de hekkensluiters Schleswig-Holstein. In termen van persoonlijk inkomen, was in de VSA, de staat Connecticut, tweemaal rijker dan Mississippi. Ofwel kan een Regio een hogere waardering toekennen aan deze publieke goederen, b.v. inzake onderwijs, zelfs indien daartoe de losprijs van een zwaardere eigen fiscale inspanning moet worden betaald. Omgekeerd, kan het lager

verzorgingsniveau inzake b.v. gezondheidszorgen of onderwijs verband houden met een grotere privatisering van de financiering dezer diensten, zodat de nutsderving ingevolge ontstentenis van gratis of goedkope openbare diensten als tegenhanger een lager belastingsoffer heeft. Ook is denkbaar dat de efficiëntie van de aangeboden dienst hoger is omdat b.v. inzake onderwijs de kostprijs per eenheid "output" van dezelfde kwaliteit in één Gewest lager ligt dan elders. Ten slotte kunnen exogene factoren, die los staan van de gevolgde politiek, een hogere kost verwekken, zoals wanneer b.v. de bodemgesteldheid hogere uitgaven per Kilometer autostrade vereist in een bergachtige streek dan in het vlakke land, bij gelijke bevolkingsdichtheid.

In een gedecentraliseerde staat kan men evenwel niet aan de fundamentele vraag ontsnappen, of en in hoeverre gewestelijke verschillen in het aanbod van openbare diensten, of althans van belangrijke uitgavencategorieën zoals onderwijs en gezondheidszorg, aanvaardbaar zijn en geduld worden. In een extreme visie zou elke Regio zichzelf bedruipen. Maar bij aanzienlijke verschillen in de capaciteit tot belastingsheffing en tot het maken van openbare bestedingen, zou de stelregel van het "elk voor zich" uiteindelijk alle cohesie ondermijnen en het samenleven binnen dezelfde nationale staat fel ondermijnen. Omgekeerd zou een integrale egalisatie van het verzorgingsniveau, m.b.t. de geregionaliseerde bevoegdheden de autonomie van de Gewesten in het gedrang brengen en de essentie zelf van een gedecentraliseerd bestel, met name een zekere mate van autonomie, in vraag stellen.

Toch is opvallend dat in omzeggens alle federale staten, egalisatiemechanismen/^{de verschillen} in het verzorgingspeil inzake openbare goederen en diensten enigermate vernauwen. Zulke mechanismen bestaan o.m. in Canada, Australië, en via het vooralsnog bescheiden opzet van de "revenue sharing", ook in de VSA. In Duitsland worden overigens verschillende mechanismen gecombineerd tot een bijna integrale neutralisering van de verschillen in het per capita peil van de openbare uitgaven.

Deze egalisatiemechanismen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals onvoorwaardelijke of specifieke, "earmarked" dotaties. De horizontale verdeelsleutels in het systeem van de gedeelde belastinguitgaven kunnen desgevallend in redistributieve zin worden gemoduleerd. Met de differentiële uitgavenbehoeften per eenheid van aangeboden openbare goederen kan ook rekening worden gehouden, zoals b.v. het geval is in b.v. West-Duitsland en de VSA. Vermeldenswaard is ook dat in West-Duitsland de redistributie gedeeltelijk verloopt via rechtstreekse "horizontale" transfers tussen de Länder, en niet via het centrale budget (8).

Uit deze vaststellingen blijkt wel dat een tendens aanwijsbaar is om te sterke verschillen in het verzorgingsniveau te verzachten en, zelfs, zoals in het geval van West-Duitsland, grotendeels ongedaan te maken. In de moderne welvaartsstaat is het immers niet meer aannemelijk dat kinderen aanzienlijk minder goed onderwijs zouden genieten in de ene Regio dan elders. Ook de theorie en de praktijk van de 'regionale economie' gaan overigens in dezelfde richting en aanvaarden in beginsel niet langer dat de economische achterstand van bepaalde streken een vast natuurgegeven is, dat niet vatbaar zou zijn voor ombuiging door menselijk ingrijpen. Men mag trouwens ook stellen, dat de armere Gewesten van een preferentiële middelen-toevloeiing uit het centrale staatsbudget een verzachting van hun achterstand zullen verwachten.

Een belangrijke consequentie volgt uit dergelijke egalisatietendens. Rijkere Regio's kunnen immers niet integraal hun belastingspotentieel voor eigen inzichten en voor bestedingen ten gunste van de eigen bevolking aanwenden. Men kan deze bedenking ook anders formuleren; wanneer de welvaartsverschillen tussen de Regio's uitgesproken zijn, zou de integrale toepassing van de zg. "derivatieregel", waarbij alle inkomsten die binnen elke Regio worden geïnd, naar deze Regio zouden terugvloeien - ook indien de belastingen centraal zouden worden geheven en b.v. het systeem van de gedeelde belastingsopbrengsten toepasselijk zou zijn - een negatie van de onontbeerlijke solidariteit betekenen. Dergelijk geïnstitutionaliseerd "egoïsme" zou op

termijn, de centrifugale tendensen en het uiteenspatten van een federaal staatsbesteld aanwakkeren.

In dit verband verdienen twee additionele punten vermelding. Vooreerst strekken openbare uitgaven in en door een gegeven Regio, ook dikwijls tot nut van ingezetenen van andere Regio's. Dit probleem van de zg. "spillovers" komt in § IV grondiger aan de orde. Maar ook het batenpatroon van centrale uitgaven is alles behalve doorzichtig of neutraal, ongeacht of het een unitaire of een federale staatsstructuur betreft. Volgende voorbeelden uit het werkelijke leven illustreren zulks. Gezinsvergoedingen komen relatief meer ten goede aan meer kinderrijke Gewesten. De zuivere openbare goederen zoals de baten uit landsverdediging worden, in beginsel, door elke staatsburger evenzeer genoten (althans in vreedstijd). Maar de afgeleide effecten van de uitgaven zijn ongelijk verdeeld, omdat b.v. in één Regio meer garnizoenen gevestigd zijn.

Langs de ontvangstenzijde, zullen redistributief-ingestelde centraal-geheven belastingen normaal wel een herverdelend effect bewerkten, in de mate waarin in een armere Regio de aanslagvoet - van het gemiddelde voor alle belastingsplichtigen - lager is dan in een rijk Gewest. Sommige empirische studies bevestigen deze tendens (9). Dergelijke centrale en uniforme belastingen reduceren derhalve de verschillen in het gemiddeld welvaartspeil tussen de Regio's.

Indien men alle rechtstreekse effecten (niet enkel de impact van de geldelijke overheidsuitgaven, maar ook het psychisch nut van openbare diensten en goederen, die gratis of beneden kost ter beschikking van de staatsburgers worden gesteld) en de afgeleide, multiplicatoreffecten, zou kunnen kwantificeren, zou inderdaad, het besluit onafwendbaar zijn dat de ene Regio meer netto-baten verkrijgt, in globo, uit de centrale overheidsuitgaven dan de andere Regio's. Omwille van voormelde moeilijkheden, moeten de nogal frequente percepties en beweringen van vertegenwoordigers van de Regio's, volgens dewelke de eigen Regio door het patroon van de centrale

uitgaven benadeeld wordt, of waarbij gesteld wordt dat de Regio meer bijdraagt tot de centrale kas dan zij er voordeel uit haalt, met enige scepsis worden bejegend. De voorgelegde cijfers verwekken de illusie van een perfecte meting, maar de vereenvoudigde onderstellingen, waarop zij steunen, worden dikwijls niet uitdrukkelijk vermeld.

C. De graad van fiscale autonomie voor de Gewesten

Bij het ontwerpen van een efficiënt stelsel ontgaat men evenmin aan de opdracht te bepalen of en in hoeverre de Gewesten zelf fiscaal initiatief mogen uitoefenen. M.a.w. moet worden vastgesteld of de Gewesten zullen gemachtigd worden eigen belastingen te heffen; en zo ja, welke belastingen.

Zoals reeds opgemerkt, verschaft een eigen belastingdomein aan de Gewesten ruimte om niet alleen de samenstelling van de openbare uitgaven (binnen hun bevoegdheidsperimeter), maar ook het peil van de desbetreffende uitgaven naar eigen inzichten te moduleren, zodat de eigen nuttigheidspreferenties van een Regio ook beter in praktijk kunnen worden omgezet. Een eigen belastingsgebied biedt ook waarborgen tegen "fiscale luiheid", waarbij een gegeven Regio, zonder/^{zich} zelf een voldoende inspanning te getroosten, zou trachten haar uitgaven zoveel mogelijk te bestrijden uit de centrale staatskas. Op dit aspect van fiscale verantwoordelijkheid wordt hiernavolgend teruggekeerd.

Indien het principe van een eigen belastingsgebied voor de Gewesten wordt aanvaard, stelt zich nog de moeilijke vraag welke belastingen door de Gewesten autonoom zullen worden geheven. In de positieve rechtsregelingen in federale staten, is er heel wat verscheidenheid. Belangrijke belastingen, zoals de omzetbelasting, worden niet steeds op hetzelfde niveau geheven. De vraag is niet zozeer of een belasting op het federaal of het regionaal niveau technisch kan worden ingesteld. Invoerrechten b.v. zijn technisch denkbaar bij invoer van goederen in een gemeente. Tot in 1860 bestonden in ons land

trouwens octrooien, die de kas van een aantal gemeenten 'spijzigden' - maar geen enkel zinnig mens zou in 1977 nog zulke regeling durven verdedigen. De geschiktheid tot heffing, d.i. tot normering, door de Gewesten zelf, moet worden getoetst aan een aantal concrete economische of administratieve indicaties. De vraag of, en welke belastingen in België "regionaliseerbaar" zijn, zal hiernavolgend nog even aan bod komen.

Fiscale autonomie laat toe, zoals gezegd, dat een gegeven Regio, ingevolge haar eigen, via collectieve beslissingsprocedures vastgelegde nutsafweging tussen publieke en private goederen, een hoger uitgaven- en belastingsniveau verwezenlijkt. Indien aan overheidsuitgaven minder prioriteit is toegekend, kan, omgekeerd, de belastingsdruk relatief laag worden gehouden. Nochtans kan verlaging van de belastingdruk een probleem scheppen voor de andere Gewesten en derhalve nopen tot coördinatie tussen de Regio's. De mogelijkheid, geregionaliseerde belastingen te verlagen, kan immers aangewend worden door een Regio om door middel van edelmoedige fiscale voordelen, investeringen aan te trekken en zodoende, op termijn, de eigen belastbare basis te verruimen. Indien de verschillende Regio's ⁱⁿ een scherpe "fiscale concurrentie" gewikkeld geraken en, in onderling opbod, fiscale prikkels ("incentives") toekennen, zullen aanzienlijke lekken ontstaan in de ontvangstenstroom, zonder daarom effectief meer investeringen aan te lokken (10). Harmonisatie van de fiscale voordelen, eventueel ingevolge arbitrage door het nationale of een supra-nationaal gezag - b.v. de EEG - wordt dan ten zeerste wenselijk. Maar in dezelfde mate, wordt dan de ruimte voor fiscaal initiatief vanwege de Gewesten beperkt.

Zoals reeds in § II werd vermeld, heeft een systeem van eigen belastingen als corrolarium dat de wetgeving m.b.t. de geregionaliseerde belastingen zich gaat differentiëren en dat, na verloop van tijd, de desbetreffende belastingdruk ook vrij aanzienlijke verschillen gaat vertonen. Een aanzienlijke ongelijkheid zal tot ontwijkingsmanoeuvres aansporen. Dergelijke effecten zullen zich vooral voordoen tussen Gewesten met intense economische vervlechtingen en

communicatiemogelijkheden. In dergelijke omstandigheden dringt zich weer de wenselijkheid op tot enige coördinatie van de belastingen geheven in de diverse Regio's en vermindert de ruimte tot uitbouw van een eigen belastingsgebied. In deze omstandigheid ligt m.i. fundamenteel de verklaring besloten van de vaststelling, die men in praktisch alle federale systemen kan maken en waarbij, enerzijds, de verantwoordelijkheid voor overheidsuitgaven meer gedecentraliseerd is dan deze voor de belastingheffing terwijl, anderzijds, de belangrijkste belastingen meestal een centrale regeringsbevoegdheid blijven.

D. Fiscale verantwoordelijkheid en de eigen inspanning

Een consensus moet ook tot stand komen over de vraag, in hoeverre een Gewest zelf de nodige verantwoordelijkheid moet betonen en een afdoende inspanning leveren om de beschikbare "fiscale capaciteit" ook afdoende aan te boren. Deze aangelegenheid kan ook spanningen verwekken tussen de Gewesten.

Het risico bestaat immers dat een armere Regio een 'free-rider' tactiek zou toepassen en tracht zoveel mogelijk uit de centrale ruif, d.i. vooral op kosten van andere Gewesten, de eigen openbare uitgaven te financieren, hetgeen zou toelaten de eigen belastingdruk relatief laag te houden. Dit probleem zal zich vooral stellen wanneer aanzienlijke welvaartsverschillen bestaan tussen de Gewesten en de rijkere Regio's ertoe geroept worden een gedeelte van hun belastbare capaciteit te mobiliseren (meestal, te laten mobiliseren door middel van centraal-geheven belastingen) ten gunste van de armere Gewesten. Meer algemeen kan men stellen dat een situatie waarin de "fiscaal-luie" Regio zou leven op kosten van een "fiscaal-ijverige" Regio niet strookt met gangbare opvattingen over billijkheid en overigens politieke weerstanden in het netto-betalende Gewest zal opwekken. Met een variante op een bekende volksuitspraak, geldt het gezegde: "help eerst Uzelf, dan zullen anderen U helpen". Bij de organisatie van egaliserende transferts, verdient het bijgevolg aanbeveling, ook, althans ten dele, rekening te houden met de eigen belastingsinspanning vanwege de hulpontvangende Regio. De transfer-

ten naar andere Gewesten worden dan niet beschouwd als supplementen t.a.v. de feitelijke belastingontvangsten van de met eigen heffingsmacht beklede Regio, maar zij worden gemoduleerd in functie van een haalbare, als norm beschouwde belastingsopbrengst.

Vooralsnog werd de eigen inspanning-variabele ("tax effort") nog weinig ingebouwd in de fiscale regelingen in federale landen, behoudens in het "revenue-sharing" mechanisme in de VSA (11). Pogingen tot concrete metingen kunnen overigens op zijn best slechts approximatief blijven. De belastingsinspanning moet immers in wezen tot uitdrukking komen in een ratio, die de verhouding uitdrukt tussen de feitelijke belastingsinkomsten en degene, die haalbaar zijn ingevolge de beschikbare "fiscale draagkracht" van de Regio.

Typisch wordt de comparatieve belastbare capaciteit benaderd via de verschillen in de regionale per capita inkomens. Deze is een voor de hand liggende "proxy", alhoewel zij niet integraal vermag de belastingscapaciteit van Regio's te determineren, omdat o.m. ook verschillen in de "vertikale" interpersonale inkomensverdeling binnen elk van de Gewesten de relatieve belastingscapaciteit beïnvloeden (12).

Mede omdat operationele formules tot berekening van de fiscale inspanning relatief eenvoudig moeten blijven, vergelijkt men in de VSA, de verhouding tussen de belastingopbrengst per capita en het (persoonlijk) inkomen per capita in elke deelstaat, met het gemiddelde van deze ratio's voor het ganse land, d.i. voor de 50 staten.

Een dergelijke benadering is evenwel principieel niet helemaal overtuigend. Denkbaar is immers dat alle deelstaten, of de meerderheid onder hen, hun theoretisch-beschikbare belastbare capaciteit onvoldoende uitbaten. Het begrip capaciteit vertoont overigens ook de connotatie van een 'maximale' inspanning (13). Evenwel, bestaan duidelijk economische en politieke grenzen aan de belastingdruk. Om die reden is de opvatting dat men uit de feitelijke belastinginspanningen van de deelstaten een richtsnoer voor de haalbare inspanning kan afleiden, in de praktijk wel verdedigbaar.

§ IV. RELEVANTE PARAMETERS VOOR BELGIE

Een systeem van "fiscal regionalism" kan slechts rationeel heten, wanneer het aangepast is aan de concrete economische en politieke gegevens in het desbetreffende land. Het is derhalve aangewezen, op een serene wijze, deze karakteristieken van het Belgisch economisch en politiek bestel te analyseren, die bij de vormgeving van het regionaal financieel systeem verdienen in aanmerking genomen te worden.

Dit is geen gemakkelijke taak, omdat sommige variabelen zich niet lenen tot kwantificering en omdat men uiteindelijk ook het relatief belang van meerdere variabelen moet afwegen, zodat waardeoordelen wel niet helemaal vermeden kunnen worden. De eerste reeks bedenkingen hebben betrekking op de diepere motieven die aan de regionalisatie in België ten grondslag liggen. Daarna komen de economische interferenties tussen de Gewesten aan bod, terwijl ook de EEG-dimensie een aanzienlijke impact uitoefent op de optiewaaijer inzake de modaliteiten van het financieel systeem voor de Gewesten.

A. De fundamenteel kultureel-taalkundige motivering van de Gewestvorming

De diepere beweegredenen tot regionalisatie in België is onloochenbaar geworteld in de fundamentele taalkundig-kulturele verzuiling van ons land. Deze heeft overigens aanleiding gegeven tot "nationalistische" strekkingen, waarbij volksgemeenschappen zich als een "natie", - zoals deze uitdrukking in de staatsleer wordt gehanteerd - gaan opstellen en hun eigenheid wensen te beklemtonen. Een econoom zou zeggen, dat zij een eigen "collectieve nutsfunctie", manifesteren.

De verschillen in deze nutsfuncties zijn daarbij vooral van niet-economische aard. Zoals immers hierna wordt betoogd, bestaan vooralsnog geen aanzienlijke verschillen tussen de twee Gewesten Vlaanderen en Wallonië, inzake welvaartspeil en economische structuur.

In recente jaren is nochtans enig verschil in het wenselijk-geachte economisch beleidspatroon tot uiting gekomen. In wat men het Waals "nationalisme" kan heten, wordt meer staatsdirigisme vooropgesteld dan zulks in Vlaanderen het geval is. Naast een andere opstelling van de partijpolitieke krachten, is daaraan waarschijnlijk evenmin de omstandigheid vreemd dat de Waalse industrie, telg van de eerste industriële revolutie, thans met een moeilijk reconversievraagstuk is geconfronteerd. Al met al, zijn de verschillen in praktische beleidsopties echter niet zo uitgesproken. Problemen van industriële structuur zijn nu eenmaal primair sectorgebonden waarbij evenwel het aantal ondernemingen in een structuurzwakke sector groter zijn kan in het ene dan in het andere Gewest.

B. De strekking tot geïnstitutionaliseerde pariteit

De kultureel-taalkundige dualiteit in ons land heeft ook geleid tot een hoge mate van institutionalisering van wat ik de pariteit (als beginsel) of het paritarisme zou willen heten. O.m. werd de pariteit in de ministerraad vastgelegd in de grondwet van 1970. Taalkundige "evenwichten" worden nagestreefd, o.m. bij benoemingen in overheidsorganen en parastatale instellingen, zelfs enigermate in bepaalde privaatbedrijven. Er bestaat ook een neiging om bepaalde overheidsinstellingen in afzonderlijke entiteiten, per Gewest, op te delen.

Dit paritarisme kan men beschouwen als een andere manifestatie van de zelfbevestiging door de Gewesten, ^{waarbij} met name de vrees voor minorisatie van de eigen Regio wordt verzacht. Toepassing van het pariteitsbeginsel ontlaadt zodoende spanningsvelden en vervult een pacificerende rol.

Deze tendens tot paritarisme is, tot op zekere hoogte, tevens onvermijdelijk, om technisch-functionele redenen. Een groot aantal openbare diensten moeten nu eenmaal in de ene of de andere taal worden aangeboden, zodat afzonderlijke administraties naast elkaar komen te bestaan of taalkundig worden gesplitst. Zulks geldt b.v. inzake nationale opvoeding.

Men moet evenwel ook durven waarschuwen voor de negatieve facetten van een op de spits gedreven doorvoering van het pariteitsbeginsel, vooral dan in economisch opzicht. Het paritarisme dreigt, in gegeven omstandigheden, de bekwaamheid en de objectieve vereisten van de dienstverlening ondergeschikt te maken aan het toebehoren tot een taalrol. De acrobatieën, waartoe de samenstelling van een regering aanleiding geeft, (mede omdat nog andere, en o.m. sub-gewestelijke, provinciale evenwichten worden nagestreefd) illustreren de rigiditeit van een pariteitsmodel. Ook wordt, zodoende

eentaligheid bij de beambten bevorderd, alhoewel een relatief verspreide meertaligheid niet enkel een middel tot persoonlijke ont-plooiing is maar tevens een factor van cohesie in een gedecentraliseerde staatsstructuur. Maar vooral bestaat het risico dat de pariteit als een overheersend allocatiecriterium bij de verdeling van openbare gelden wordt gehanteerd. De eisen tot "compensaties" bij de besteding van overheidsuitgaven leveren een sprekend voorbeeld. Inwilliging ervan impliceert het risico van een suboptimale besteding van de overheidsgelden, omdat dan een Regio, "om het evenwicht te herstellen" de beschikking krijgt over overheidsgelden, die zij wellicht niet optimaal gaat aanwenden of zelfs, objectief beschouwd, niet eens nodig heeft voor prioritaire bestedingen. Bij een onafdoende eigen fiscale inspanning kan paritarisme dan ook aanleiding geven tot paritarisme.

Deze nadelige gevolgen treden vooral op de voorgrond wanneer een staat is samengesteld uit slechts twee Gewesten of Gemeenschappen, omdat dan het voordeel dat aan een andere Regio toekomt uit de centrale staatskas, als een evengroot verlies door de andere Regio wordt ervaren (14). Nochtans is deze redenering verre van overtuigend, omdat zij fundamenteel steunt op een "zero-som" strategieem, terwijl in werkelijkheid een aantal uitgaven, en meer bepaald investeringsuitgaven ook tot nut strekken van ingezetenen van andere gewesten - zoals hiernavolgend m.b.t. de zg. "spillover effecten" wordt onderzocht.

Ook weze even de nogal complexe verhouding tussen wat ik paritarisme heb geheten en de Gewestvorming in eigenlijke zin belicht. De tendens tot doorvoering van het pariteitsbeginsel is in feite voorafgegaan aan de regionalisering. Men mag ook stellen dat in de mate waarin de pariteit een politiek evenwicht tot stand brengt, de noodzaak tot regionalisering vermindert, omdat dan het risico tot overheersing van het ene Gewest door de andere, in een unitaire Staat, grotendeels wordt ondervangen.

C. De kloof tussen de beleidsorganen en de burgers

De wens de burger dichter bij de Overheid te brengen wordt veelal vermeld, ook in eigen land, als een belangrijk motief tot regionalisatie. Daarbij verwijst men naar de lange weg die bepaalde dossiers, zoals in een Kafka-labyrint, moeten doorlopen tot uiteindelijke goedkeuring. In sommige uitgestrekte landen, waar de hoofdstad het politiek en economisch leven in hoge mate centraliseert, zoals in Frankrijk, steunt de tendens tot regionalisatie ook op het motief de burger, in meer excentrisch gelegen gebieden, dichter bij de beleids- en bestuursinstanties te brengen.

Dit onderscheid tussen de geografische en de administratieve aspecten van de kloof tussen overheid en burger lijkt mij inderdaad belangrijk. In België zou regionalisatie niet per se, de "bureaucratische omwegproduktie van dossiers" vernauwen, indien het transferen van beslissingsmacht van het Centrum naar de Regio niet met een vereenvoudiging van het aantal beslissings- en bestuursinstanties zou gepaard gaan. Op deze uitermate wenselijke vereenvoudiging kan hier in dit bestek evenwel niet verder worden ingegaan.

Het geografisch aspect van de afstandsvernauwing tussen burger en administratie lijkt m.i. in België weinig relevant, gelet op de geringe afstanden in ons land. Het verleggen van administraties vanuit het centrale Brussel naar steden in de Regios zou zelfs terzake voor de burgers, consumenten van de diensten verleend door de openbare besturen, extra kosten kunnen verwekken, indien de administratieve

diensten b.v. over meerdere steden in een Regio, met minder goede toegangsverbindingen dan Brussel, zouden worden gespreid.

Verlegging van bestuursinstanties vanuit het centrale Brussel naar de Gewesten impliceert overigens niet de regionalisatie van het beleid, maar kan gebeuren in het kader van een deconcentratie van het bestuur. Indien men door afstandvernuwing zou bedoelen de mogelijkheid dat burgers van een gegeven Regio aan specifieke normen worden onderworpen, is regionalisatie inderdaad verantwoord, maar dan keren wij terug naar het vooraf behandeld punt, waarbij de Gewesten een eigen nutsfunctie vertonen, die een differentiatie van de inhoud van de wetgeving en reglementering wenselijk maakt.

D. Geringe welvaartsverschillen

Na de voorgaande beschouwingen over diepere motieven, die in eigen land de decentralisatiegedachte schragen en het regionalisatieproces verklaren is het nu aangewezen te onderzoeken^{met} welke economische gegevens men in België m.i. rekening behoort te houden, bij het ontwerpen van een rationeel systeem van middelenvoorziening van de Gewesten. Een nuchtere analyse van dergelijke economische en geo-politieke "data" moet immers het zoeken naar evenwichtspunten in voormelde wrijvingsvlakken vergemakkelijken. In België zijn de welvaartsverschillen tussen de drie Gewesten vrij gering, zoals uit volgende tabel blijkt:

Tabel 1. Verschillen in per capita inkomens tussen de Gewesten

| | Gemiddeld inkomen per inwoner (in duizend BF) | | | |
|-----------------------|---|------|------|------|
| | 1968 | 1970 | 1972 | 1974 |
| Nederlands taalgebied | 37,7 | 45,1 | 54,7 | 73,0 |
| Frans taalgebied | 37,3 | 43,9 | 53,8 | 70,7 |
| Brussel-hoofdstad | 59,4 | 68,4 | 79,6 | 99,4 |
| Rijk | 40,0 | 47,3 | 57,2 | 75,1 |

Bron: NIS, op basis van het belastbaar totaal netto-inkomen in de personenbelasting

Enige toelichting is daarbij vereist. Deze statistiek steunt op belastinggegevens. Er kan geen twijfel over bestaan dat zij een wellicht vrij omvangrijke graad van ^{absolute} onder-schatting van de reële inkomens inhouden. Het ware vermetel te stellen dat de ontduikingsneigingen en mogelijkheden van Regio tot Regio verschillen. Hoe dan ook, dergelijke stelling is wel onbewijsbaar, zodat de fiscale statistieken een aanvaardbare, zij aanwijzing van de relatieve welvaartsposities van de Gewesten verschaffen.

Het verschil tussen Brussel en de twee andere Gewesten is geslonken in recente jaren. Het absoluut verschil blijft evenwel niet onaanzienlijk. De ervaring in federale staten wijst nochtans uit dat de financiële situatie van een "stadsgewest", in een enigszins speciale categorie valt. Het hoger nominaal inkomenscijfer in stadsgewesten moet immers enigermate worden gerelativiseerd omdat bepaalde kosten van levensonderhoud er normaal hoger zullen zijn dan in Gewesten met nog uitgebreide agrarische gebieden. Maar vooral vergen bepaalde

belangrijke openbare uitgaven, o.m. inzake ^{dat} het wegennet hogere kosten per eenheid "output". Opvallend is/in federale landen met dergelijke stadsgewesten, zoals in West-Duitsland en Oostenrijk, in het kader van de egalisatiemechanismen, de bevolkingsdichtheid wordt ingecalculeerd als een variabele, die de uitgaven bezwaart en derhalve het fiscaal draagvermogen van deze stadsgewesten vermindert. Ondanks hun comparatief hoog per capita inkomensniveau verkrijgen Hamburg en Bremen uit dien hoofde aldus bepaalde compensaties.

Uit deze gegevens kan men m.i. twee besluiten van meer algemene aard halen. In de eerste plaats, blijkt in België geen dwingende redenen aanwezig om financiële mechanismen in te voeren, met het oog op een doortastende globale herverdeling van fiscale ontvangsten tussen de Gewesten. De reële inkomensverschillen zijn immers relatief vrij gering. Daaruit mag niet worden besloten dat bij de toewijzing van centraal-geheven middelen aan de diverse Regio's, geen doelbewuste differentiatie mag plaatsvinden, indien de noden zich ook op verschillende wijze aftekenen - een aangelegenheid, die in § V nog wordt aangesneden. Ook moet, bij het uitwerken van ^{een} efficiënt statuut, rekening worden gehouden met het feit dat Brussel, in geografisch-economische termen, een "stadsgewest" is, met sommige specifieke kenmerken. Naar analogie met de problematiek en de regelingen in andere landen, kan b.v. gewezen worden op de relatief hogere kost per eenheid openbaar goed, die m.b.t. geregionaliseerde uitgaven, uit de hogere bevolkingsdichtheid voortvloeit.

Uitgaven die uit de hoofdstedelijke functies voortvloeien, vallen uiteraard ten laste van het nationaal budget.

Meer verantwoorde praktische conclusies vereisen evenwel een gedetailleerd onderzoek van de fiscale ontvangsten, maar vooral van het financieel uitgavenpatroon van het stadsgewest Brussel.

E. De hoge graad van economische interpenetratie tussen de gewesten

In België zijn de Gewesten in economisch opzicht innig met elkaar verweven - een toestand, die ik als "economische dichtheid" wens te bestempelen. In Van Daele's verklarend woordenboek vindt men inderdaad als omschrijvingen van het adjectief "dicht" o.m. "met de talrijke delen dicht aaneengesloten". Mits men niet alleen de concentratie van de economische agenten en produktiefactoren op een beperkte ruimte maar ook de gemakkelijheid waarmee zij zich van de ene naar de andere Regio kunnen verplaatsen, voor de geest houdt, blijkt de uitdrukking "economische densiteit" geëigend voor de diverse aspecten van de interpenetratie waarop hier de nadruk wordt gelegd. Deze economische dichtheid vertoont diverse facetten. Deze brengen consequenties met zich zowel voor een efficiënte bevoegdheidsafbakening als voor de fiscale vormgeving in een geregionaliseerde staat.

In de eerste plaats, zijn de regionale volkshuishoudingen zeer open. Deze inter-regionale openheid voegt zich bij de reeds zo aanzienlijke inter-nationale openheid van ons land en van zijn Gewesten. Goederen en diensten, zowel finale als intermediaire, worden ook veelvuldig uitgevoerd naar andere Regio's. Daaruit volgt dat, indien bepaalde belangrijke belastingen zouden worden geregionaliseerd, zoals b.v. de omzetbelasting of accijnsrechten (waarvan de leer der openbare financiën vrij algemeen de overwenteling van de belastingdruk naar de gebruiker aanvaardt), zg. belastingexport zou plaatsvinden, omdat de gebruiker resp. de koper in een ander Gewest (of in het buitenland) de reële last van de in een andere Regio geheven belasting zou ondergaan, via een prijsverhoging.

Vervolgens geeft de hoge mate van mobiliteit van de consumenten aanleiding tot aanzienlijke zg. "spillovers" of overzijpelings-effecten inzake overheidsuitgaven. Daardoor verstaat de fiscale wetenschap het verschijnsel waarbij openbare goederen en diensten, aangeboden en gefinancierd door de "producerende" Regio, ook genoten worden door ingezetenen van andere, "consumerende" jurisdicties. In België zijn dergelijke effecten ongetwijfeld zeer aanzienlijk,

wegens de grote bevolkingsdichtheid en de hoge mobiliteit van de economische agenten. Men denke aan onze autostrades. De autostrade naar de kust, in Vlaanderen gelegen, verschaft ook diensten en nuttigheid aan ingezetenen van Brussel en Wallonië en aan heel wat buitenlanders. Een analoge vaststelling geldt voor de autowegen die naar de Ardeense bossen leiden.

Aanzienlijke "spillouts" van baten ten voordele van andere Gewesten of landen omvatten het risico dat de Regio, die, bij veronderstelling, binnen haar bevoegdheidsperimeter, deze publieke goederen en diensten aanbiedt en financiert, haar aanbod tot een suboptimaal peil zou reduceren, omdat de baten dan toch in belangrijke mate aan niet-onderhorigen toevloeien.

Nu kan men, in dergelijke omstandigheden, een economisch-verantwoorde aanbodsfunctie en een optimaal allocatiepatroon herstellen, volgens twee benaderingen. Ofwel kan de batige, "consumerende" Regio de "producerende" Regio compenseren voor het verkregen nut. Zulks is uiteraard gemakkelijk wanneer de financiering van de aangeboden diensten wordt bestreden door middel van rechtstreekse, geïndividualiseerde betalingen door de verbruiker, zoals wanneer tolrechten geheven worden op autostrades. - eigenlijk een toepassing van het beginsel, volgens hetwelk de openbare uitgaven worden gefinancierd op basis van het batenbeginsel. Het wordt evenwel moeilijker dergelijke compensaties door te voeren, wanneer de verdeling van de financieringslast van de openbare uitgaven over de individuen op het (individueel) draagkrachtsbeginsel is gesteund, zoals b.v. wanneer Walen kosteloos genieten van de Noordzeestranden en Vlamingen van de Ardeense bossen; niet alleen zou het tellen van het aantal genietende consumenten problemen stellen maar ook de meeteenheid, de genoten nuttigheid, leent zich slechts tot aanwending in esoterische indifferentiecurven in de theoretische economie, die evenwel aan de "toegepaste economie" geen operationeel houvast bieden. Deze praktische en conceptuele moeilijkheden bij rechtstreekse compensatie tussen netto-betalende en netto-genietende regio's worden evenwel

enigermate afgezwakt door twee factoren. Enerzijds bestaat dikwijls, en zelfs in relatief hoge mate, een "tweerichtingsverkeer", in die zin dat Regio A weliswaar een netto-baat haalt uit de ene openbare diensten, maar de andere Regio B daarentegen ook een netto-welvaartsaccres ervaart uit de diensten aangeboden door de Regio A. Zoals in het aangehaalde voorbeeld van de autostrades, compenseren beide nuttigheidsstromen elkaar tot op zekere hoogte. Anderzijds zal de ingezetene van Regio B die kosteloos gaat genieten van de openbare diensten aangeboden door Regio A, binnen laatstvermelde Regio secundaire bestedingseffecten verwekken. Hij zal er een restaurant bezoeken, of benzine laten bijpompen en bijgevolg het Regionaal Produkt in A verhogen. Deze multiplicatorwerking komt weliswaar primair aan de private sector van de "producerende" Regio ten goede, maar zijpelt ook gedeeltelijk over naar de regionale schatkist, omdat de verhoogde activiteitsgraad b.v. de opbrengst uit omzetbelastingen verruimt.

De inter-regionale ineenstrengeling van de volkshuishoudingen manifesteert zich ten slotte nog op een andere wijze. Ingezetenen van een gegeven Regio verwerven inkomen in andere Regio's. In eigen land, biedt het pendelverkeer naar Brussel daarvan het meest verspreid voorbeeld. Maar daarnaast weze ook vermeld dat aandelen uitgegeven door een vennootschap die b.v. in Vlaanderen is gelegen, ook zullen toebehoren aan ingezetenen van Wallonië en Brussel, zonder te gewagen van de inter-nationale aspecten van het aandelenbezit. Ook bezitten Belgische ondernemingen dikwijls exploitatiezetels in meer dan één Regio.

Dit aspect van de 'economische densiteit' heeft m.i. implicaties voor het gewestelijke uitgavenpatroon, maar vooral voor de uitbouw van een rationeel belastingsysteem. De ambtenaar die in Brussel werkt maar in Meise of Waterloo woont, geniet tijdens de vervulling van zijn arbeidstaak, kosteloos of beneden kost, van een aantal diensten, die, bij veronderstelling, worden aangeboden door de Regio, waar hij werkt. Men zou hier compensatoire betaalstromen tussen de

Regio's kunnen concipiëren. Dit is evenwel, zoals gezegd, een hachelijke onderneming, terwijl anderzijds de bestedingen door pendelaars tijdens hun werkdag tot baat strekken van de Brusselse Regio. In de veronderstelling dat elke Regio eigen, en derhalve gedifferentieerde inkomstenbelastingen zou heffen, zou zich, naar analogie met het inter-nationaal belastinggebied, een samenloop van aanspraken zowel door de Regio van het woonverblijf en van de arbeidsplaats, manifesteren. Eerstgenoemde Regio zou zich beroepen op het zg. woonplaatsbeginsel, de Regio van de arbeidsplaats op het zg. territorialiteitsbeginsel. Nu kan de belastingduplicatie die t.a.v. het zelfde inkomen tot uiting komt, worden geëlimineerd door zg. eenzijdige terugtrekkingsregelen of inter-regionale verdragen tot vermindering van dubbele belasting. Maar dergelijke amenderingen beperken uiteraard enigermate de autonomie van de Gewesten inzake normering van de inkomstenbelasting. Bovendien, zal, bij een aanzienlijke economische densiteit tussen de Gewesten, het aantal gevallen van belastingduplicatie veel aanzienlijker zijn dan in het inter-nationale belastinggebied, zodat de toepassing van de fiscale wetgeving complexer wordt.

Opvallend is in dit verband dat, in de diverse blauwdrukken van de politieke partijen, over de Gewestvorming, zelfs bij de zgn. Communautaire partijen, het domein van de eigen bevoegdheden voor de Gewesten relatief beperkt is gehouden. Ook in de "voorbereidende werken" tot de huidige stand van Gewestvorming kwam een vrij ruime consensus tot uiting dat de geregionaliseerde bevoegdheden eigenlijk slechts een beperkt aantal materies zouden omvatten.

Zulks weze toegelicht volgens de huidige stand van de regionalisatie. De wet van 1 augustus 1974, houdende de organisatie van de voorlopige gewestvorming, heeft volgende materies geheel of gedeeltelijk voorbestemd voor een (gedifferentieerd) regionaal beleid:

- " de ruimtelijke ordening en stedenbouw, met inbegrip van het grondbeleid, de ruilverkaveling, de stadsvernieuwing en de sanering van verlaten industriële oorden;
- . de gewestelijke economische expansie en de tewerkstelling;

- . de huisvesting;
- . gezin en demografie;
- . hygiëne en volksgezondheid;
- . onthaal;
- . waterbeheer;
- . visvangst, de jacht en het bosbeheer;
- . het industrieel- en energiebeleid;
- . de gemeentelijke organisatie."

Deze opsomming betekent geenszins dat alle aspecten die onder deze materie ressorteren, en de desbetreffende budgettaire uitgaven, ook geregionaliseerd werden. Koninklijke besluiten bepalen de afbakening tussen de gewestelijke en de nationale bevoegdheden. Inzake tewerkstelling b.v. worden werkloosheidsvergoedingen nationaal gehouden.

Daarnaast zijn ook, sinds 1971, enkele bevoegdheden in de culturele sector aan de Gewesten voor normering toegewezen, via decreten van de twee cultuurraden. In het jargon, heten deze materies "geculturaliseerd" (omdat de grondwet geen eigen fiscale bevoegdheden aan de Gewesten toekent, geschiedt de financiering via dotaties vanwege de centrale Overheid.).

De geculturaliseerde en (voorlopig) geregionaliseerde begrotingsmassas blijven vrij gering. Van de Voorde vermeldt voor 1976 (ontwerp van begroting) slechts ongeveer 38 mld, hetzij 4,8 % van de totale lopende en kapitaaluitgaven. Weliswaar is de praktische doorvoering van de voorlopige regionalisatie nog niet beëindigd. Vanaf 1977 worden geleidelijk de uitkeringen van het Gemeentefonds geregionaliseerd. Ook worden bepaalde Schatkistuitgaven, voor betalingen van interesten en aflossing van niet-gebudgetteerde investeringsuitgaven (vooral in de sector van de sociale woningbouw) eveneens aan de Regio's toevertrouwd (15).

Al met al, is het evenwel duidelijk dat de uitgavenverantwoordelijkheden, die aan de Gewesten werden toegerekend, vrij gering zijn en blijkbaar beperkt zullen blijven. En dan nog, zijn de niet-onbelangrijke uitgaven van het Gemeentefonds bestemd voor aanwending op het sub-regionale, gemeentelijke vlak.

Wel waze opgemerkt, dat er, ook in economische aangelegenheden, ruimte bestaat voor deconcentratie, naar de Gewesten toe. De Regio's zouden dan voor de administratieve uitvoering van nationale en eenvormige wetgeving en reglementeringen instaan, die evenwel, bij bepaling, éénvormig zouden blijven. In dergelijke omstandigheden, moet de centrale Overheid daartoe de nodige fondsen ter beschikking stellen van de Gewesten.

Opmerkelijk is ook dat het tiental bevoegdheden van economische aard, die thans geregionaliseerd zijn, ofwel bodemgebonden zijn, zodat het risico van mobiliteit niet aanwezig is, of een sterke sociaal-menselijke inslag vertonen.

Volledigheidshalve weze nochtans opgemerkt dat de onderwijssector, die aanzienlijke uitgaven opslorpt, ^{niet} ressorteert onder de bevoegdheden, die men, over het partijpolitieke spectrum heen, voor regionalisering (meer precies, voor "culturalisering") vatbaar acht. De reden daartoe is, zoals bekend, te vinden in de vrees dat, bij regionalisering, ondanks de 'schoolvrede', levensbeschouwelijke minderheden in de verdrukking zouden komen.

Deze consensus tussen politieke partijen is betekenisvol. Zij berust m.i. op de, indien niet expliciete, dan toch impliciete erkenning dat de hoge economische densiteit en de aanzienlijke spillouts van baten (16) uit een gegeven Regio, het wenselijk maken een groot aantal bevoegdheden, vooral deze van economische aard, aan de centrale regering te blijven toevertrouwen. Op deze wijze vermijdt men niet enkel suboptimale bestedingen voor bepaalde openbare diensten en goederen, waarvan de nuttigheidsradius zich ver

buiten één Gewest uitstrekt, maar tevens de ontmoedigende complexiteit van eventuele inter-regionale compensatoire betalingen. In dezelfde orde van gedachten, zou het ook onrealistisch en vooral schadelijk zijn de Gewesten in een zelfgenoegzaam besloten eigenfinanciële circuit op te sluiten - afgezien nog van hun inschakeling in een zich éénmakende EEG-ruimte.

F. De aanzienlijke potentie voor distorties en belastingvermijding

Verschillen in de relatieve belastingdruk tussen twee fiscale jurisdicties bevatten een aansporing voor de belastingplichtigen om de belastbare objecten - produktie, consumptie of rechtshandelingen - kunstmatig te localiseren in de jurisdictie met de laagste fiscale druk. M.b.t. sommige belastingen, zoals de inkomstenbelasting kan het belastingsubject eventueel zich gaan vestigen in de jurisdictie met de lagere fiscale druk. Deze belastingvermijding zal, in beginsel, des te frekwenter zijn, enerzijds naarmate de verschillen in de fiscale druk meer uitgesproken zijn en niet geneutraliseerd worden door meer en/of betere openbare goederen en diensten, en anderzijds in de mate waarin de verplaatsingsmogelijkheden van belastingobjecten of -subjecten groter zijn.

In dit verband verdienen drie punten de aandacht. Vooreerst mag worden gesteld dat, ingevolge de hoge economische densiteit van ons kleine land, bij een gedifferentieerde fiscale wetgeving en belastingdruk in de drie Gewesten, ^{zich} een relatief aanzienlijke mate van belastingvermijding dreigt te manifesteren, die ^{kan} bovendien moeilijk door afdoende afweermaatregelen worden ongedaan gemaakt. Ook plaatsen deze aanzienlijke ontwijkingsmogelijkheden een rem op de mogelijkheden tot het moduleren van de tarieven van belastingen, die deel uitmaken van het eigene belastingdomein van de Gewesten. En ten slotte verwekken dergelijke fiscaal-gedetermineerde verschuivingen in de localisatie van belastbare objecten, ook ongewenste distorties, d.i. afwijkingen t.a.v. een optimale localisatie van produktieactiviteiten en consumptieve bestedingen.

Dat de hoge economische densiteit in ons land aanzienlijke mogelijkheden schept tot verlegging van belastbare objecten naar de minst belaste Regio toe, moge blijken uit een overzicht van de terzake relevante karakteristieken van de belangrijkste belastingen.

Veronderstellen we vooreerst dat de omzetbelasting tot het fiscaal domein van de Gewesten zou behoren, dat de belastingvoeten in de drie Gewesten verschillen zouden vertonen, die zich ook in de prijzen, aangerekend aan de verbruikers, zouden weerspiegelen. In dit geval, zal een verbruiker die zich dicht bij de lager belastende Regio bevindt, geneigd zijn zich aldaar te gaan bevoorraden. Ook in de fasen van het produktie- en distributieproces, die aan de eindverkoop aan de consument voorafgaan, zou belastingminimisatie in sommige gevallen mogelijk worden. Indien een onderneming verticaal geïntegreerd is en de diverse stadia van de bedrijfskolom zich in verschillende Regio's bevinden, ligt in regionaal-gedifferentieerde belastingen op de Toegevoegde Waarde een aansporing besloten om het transfertprijzengambiet (17) toe te passen, en de toegevoegde waarde kunstmatig daar tot uiting te laten komen, waar de tarieven het laagst zouden zijn. Indien verschillen tussen de Gewesten in de omzetbelasting of in de vennootschapsbelasting een structureel-permanent karakter zouden vertonen, zijn ook duurzame verleggingen van produktiecapaciteit mogelijk.

Indien de inkomstenbelasting op natuurlijke personen een duidelijk verschillend tariefprofiel zou vertonen, ^{zal} de verleiding ontstaan voor begoede staatsburgers, om zich te gaan vestigen in de Regio met de laagste fiscale druk. Of, zoals het heet in de bekende uitdrukking van Tiebout, de burgers zouden gaan "stemmen met hun voeten" (18). Door zich elders te gaan vestigen, drukken zij hun voorkeur uit inzake het pakket van openbare goederen en diensten, die de diverse Regio's aanbieden.

Alhoewel voorgaande catalogus suggereert dat de ontwijkingmogelijkheden naar de laagst-belaste Regio toe, vrij aanzienlijk zijn, toch weze toegegeven dat een aantal omstandigheden deze ontwijkingsgeneigdheid beperken. Indien b.v. de omzetbelasting hoger zou zijn in Brussel dan in Vlaanderen en Wallonië, zouden de aankopen van Brusselse ingezetenen in de winkelcentra buiten het Brussels Gewest, via hun impact op vraag en aanbod, een tendens tot her-egalitatie van de verbruikersprijzen verwekken. Aan het verhuizingseffect mag ook niet te zwaar getild worden. Tiebout's model is in wezen geconstrueerd m.b.t. locale, gemeentelijke jurisdicties. Het verplaatsen van de woonplaats naar een andere Regio is een meer indringende beslissing, waarbij het taalverschil voor velen een rem zal constitueren. Anderzijds nochtans, zou het voor gezinnen, met een extra-buitenverblijf in een andere Regio, een kleine kunst zijn om hun wettelijke woonplaats kunstmatig te vestigen in de Regio met de laagste inkomstenbelastingen. Enzals overigens reeds in § III werd aangestipt, is de gewestelijke dimensie nu eenmaal niet geëigend voor een redistributie via uitgesproken - progressieve belastingen.

Belastingminimiserende manoeuvres via inter-regionale verschuivingen hollen evenwel het belastbaar potentieel van de Regio met de zwaarste belastingdruk uit. En daarin ligt dan in wezen de belangrijkste ingebouwde rem tegen deze verschuivingen. Ten einde het verlies aan belastbare materie te beperken, zal deze ^{"fiscaal-gulzige"} Regio er immers allengs toe genoopt worden de belastingdruk meer in lijn te brengen met de belastingdruk, in andere "fiscaal-sobere" Gewesten. Tenzij men, zoals in het Tiebout-model, zou mogen aannemen dat de burgers bereid zijn aanzienlijk meer belastingen te betalen in een Regio, omdat aldaar de overheidsuitgaven hoger liggen, en er meer openbare goederen worden aangeboden. Deze onderstelling lijkt evenwel nogal werkelijkheidsvreemd omdat, in een land dat duidelijk allergisch is aan het fiscale feit, aan lagere belastingen boven hogere openbare uitgaven de voorkeur wordt gegeven. Vooral dan in hoofde van de meer vermogende belastingplichtigen. In de mate waarin evenwel een Regio, omwille van het potentieel

verlies aan belastbare substantie, haar belastingdruk slechts, binnen relatief beperkte grenzen, kan opvoeren boven deze die in de andere Regio's geldt, wordt ook de wenselijkheid van een eigen belastingfunctie in de Regio's ontkracht.

Ten slotte, zouden de hier besproken verschuivingen van belastbare materie ook een suboptimaal patroon verwekken van vestigingen van produktie-eenheden en van de plaats waar consumptieve bestedingen plaatsvinden. Wanneer b.v. op grond van louter bedrijfs-economische variabelen de vestiging van een buitenlandse onderneming in Vlaanderen zou plaatsvinden, zou een lagere Waalse vennootschapsbelasting de beslissing kunnen ombuigen naar een Waalse vestigingsplaats. Normaal mag men, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, het belang van de fiscale factor, als determinante van investeringsbeslissingen bepaald niet overschatten. Belangrijke verschillen in belastingdruk tussen de Gewesten zouden evenwel wel een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de concrete vestigingsplaats in eigen land. Immers, de Belgische economische ruimte is relatief homogeen. Indien b.v. een onderneming oorspronkelijk een vestiging in b.v. Zuid-Limburg zou hebben overwogen, zouden lagere belastingen in Wallonië tot een vestiging aldaar kunnen aansporen; Limburgse arbeiders zouden desnoods worden aangevoerd.

G. Het scheppen van een homogene economische en fiscale ruimte binnen de Europese Economische Gemeenschap

In de concrete situatie in België, ligt thans nog een andere, zeer belangrijke rem besloten tegen de uitbouw van een ruim, eigen belastinggebied voor de Regio's. Als lidstaat van de E.E.G. heeft ons land immers deel aan de opzet om, de discrepanties uit te schakelen in de nationale belastingwetten, die distorties t.o.v. een optimaal inter-nationaal handels- en produktie-localisatiepatroon zouden verwekken. Bijgevolg, streven de E.E.G.-lidstaten verregaande harmonisatie na van een aantal belangrijke belastingen, vooral van

de belasting op de toegevoegde waarde, de vennootschapsbelasting en sommige aspecten van de inkomstenbelasting op natuurlijke personen, o.m. deze aspecten die betrekking hebben op het internationaal kapitaalverkeer.

Deze fiscale harmonisatie tussen de lidstaten heeft uiteraard als corrolarium dat differentiaties van de desbetreffende belastingen tussen de Regio's a fortiori niet overwogen kunnen worden. In bijkomende orde, weze er ook op gewezen dat zich, op E.E.G.-niveau, een belastingsysteem ontwikkelt dat belastbare materie onttrekt aan de nationale staten. Zulks geldt b.v. inzake de douanerechten. Derhalve, kunnen dergelijke fiscale bronnen evenmin in aanmerking komen voor het eigen belastinggebied van de Gewesten.

§ 5. SAMENVATTENDE BESCHOUWINGEN

In deze studie werd nagegaan volgens welke beginselen en hoofdmodaliteiten in België de moeilijke opgave, die besloten ligt in de uitbouw van een efficiënt systeem van fiscale middelenvoorziening voor de Gewesten, kan worden verwezenlijkt. In deze laatste sectie worden de hoofdlijnen van de gedachtengang samengevat en de conclusies in meer algemene contouren geschetst.

1. Het uitgangspunt was dat ⁱⁿ een geregionaliseerde staatsstructuur, bij bepaling, reglementerende bevoegdheden en de openbare uitgaven die daarmee samenhangen - o.m. en vooral, de uitgaven voor de ambtenaren die met de conceptie en de tenuitvoering van deze bevoegdheden zijn belast - tussen het Centrale Gezag en de Gewesten, zijn opgedeeld. Voor de Openbare Financiën stellen zich derhalve twee verknochte opgaven, Enerzijds, het vertikaal afbakenen van deze bevoegdheden. Anderzijds, het ontwerpen van een systeem van middelenvoorziening voor de Gewesten, zonder dewelke de uitgavenautonomie van deze laatste zou ontkracht worden.

2. Alhoewel, zoals Musgrave terecht opmerkt, politieke factoren - opgevat in brede zin, met inbegrip van de psychologische verhouding tussen de constituerende Gewesten - in laatste instantie wel determinerend zijn voor de organisatie van het uitgaven- en inkomstenluik in een gedecentraliseerde staat (19), toch hebben objectieve omstandigheden van economische en geografische aard, ook heel wat gewicht en moet ermede rekening gehouden worden indien men een rationele, efficiënte regeling wil treffen. Het komt er derhalve op aan, in de equatie deze parameters te betrekken, die voor België typerend zijn.

3. Onder deze specifieke gegevens voor eigen land, wezen meer in het bijzonder vermeld:

- de in wezen cultureel-taalkundige gespletenheid van dit land, die fundamenteel aan het streven naar zelfbevestiging en -uitdrukking van de twee volksgemeenschappen, aan hun vrees voor "minorisatie" en ^{aan} de ontwikkeling tot regionalisering ten grondslag ligt.

- de aanzienlijke mate van verwevenheid van de volkshuishoudingen van de drie Gewesten, ingevolge hun openheid, de transregionale betrokkenheid en de mobiliteit van produktiefactoren en economische agenten. Daaruit volgt o.m. dat baten van uitgaven die, bij veronderstelling, in één Gewest zouden worden aangeboden en door haar gefinancierd, in niet geringe mate zouden wegvloeien ("spill-out") tot voordeel van ingezetenen van andere Regio's (en landen). Bij het bestaan van eigen geregionaliseerde belastingen in elk van de Regio's, zou de differentiatie in de fiscale regelingen, ook dreigen een aanzienlijke mate van verlegging van belastbare objecten of subjecten te veroorzaken.

Dergelijke "economische densiteit" in België bevat een sterk argument om de economische bevoegdheden slechts te regionaliseren, indien zulks zonder hinder voor een optimale allocatie van middelen en ^{het} functioneren van de overheidseconomie zou kunnen geschieden; en om belangrijke belastingen, met uitgesproken inter-regionale aspecten, aan het centraal gezag te blijven toevertrouwen.

4. De Europese Eenmaking verschaft bijkomende, en zelfs dwingende indicaties in dezelfde richting, zowel op het vlak van de openbare uitgaven als van de fiscale middelen. Het toekennen van normeringsbevoegdheden aan de Regio's inzake bepaalde economische bevoegdheden en belastingen, zou immers distorties verwekken, die men precies via het eenmakingsproces wil uitschakelen.

5. Het fiscaal initiatief van de Gewesten, waarbij zij zelf een aantal belastingen kunnen normeren, en de eigen belastingopbrengst moduleren, is op zichzelf een wenselijk attribuut van een gezonde regeling, omdat dit beginsel tot fiscale verantwoordelijkheid aanspoort en toelaat, via de fiscale autonomie, ook een mate van uitgavenautonomie te verwezenlijken, die beter de eigene collectieve nutsfuncties van de Gewesten weerspiegelt.

6. Afgezien van de onder 2. en 3. bepaalde constraints op de ontvangsten- en uitgavenautonomie, is evenwel de financiële zelfbeschikking ingeperkt door de noodzaak, hoe dan ook, een afdoende, door economische en politieke factoren bepaalde, cohesie tussen de Regio's, te bewaren. Deze cohesie uit zich o.m. in het behoud van, vrij aanzienlijke, bevoegdheden, op boven-gewestelijk,

nationaal vlak. Een economisch-verantwoorde en politiek-aanvaardbaar evenwicht tussen autonomie (voor elke Regio) en cohesie (tussen de Gewesten) vormt immers de essentie van een federale of regionaliseerde staatsstructuur.

7. In voorgaande geschriften werd op meer gedetailleerde wijze een blauwdruk geschetst voor de middelenvoorziening van de Gewesten, waarvan ik hier enkel de hoofdlijnen schets (20). In het licht van de voorafgaande beschouwingen, werd in het gemaakte voorstel een eigen belastinggebied bepleit (een regeling, die evenwel slechts na een grondswetwijziging voor verwezenlijking vatbaar is). Ook blijken t.a.v. alle belangrijke belastingen, tegenindicaties tot regionaliseerbaarheid te bestaan, zodat het eigen belastinggebied van de Gewesten vrij beperkt zou blijven. Ter aanvulling kan gedacht worden aan regionale opcentiemen bij de personenbelasting, omdat de economische verstoringen ervan vrij beperkt zouden blijven. Daarnaast verdient het systeem van de gedeelde belastingopbrengsten, dat de ruggegraat vormt van de regeling in West-Duitsland, aanbeveling. In dat stramien kunnen de Gewesten weliswaar niet zelf belastingen heffen en normeren, maar zij krijgen het recht deel te hebben aan de opbrengst van centraal geheven belastingen (21).

8. Het systeem van de gedeelte belastingopbrengsten veronderstelt zowel verticale als horizontale verdeelsleutels. Eerstgenoemde moeten toelaten de fiscale opbrengsten te verdelen tussen het centrale en het subcentrale niveau - hoe dan ook, een opgave, die in elke gedecentraliseerde staatsstructuur bestaat. De horizontale verdeelsleutels ^{strekken ertoe} /het globale pakket dat aan de Regio's toekomt, te verdelen onder de Regio's. Dit is, ongetwijfeld, een delicate opgave. Maar het ware verkeerd te menen dat de horizontale verdeelsleutels, die in andere regelingen besloten liggen, pijnloos en

niet-controversieel zijn. Een regeling waarbij elke Regio dat deel van de centrale belastingen zou mogen heffen, die op het eigen grondgebied werd geïnd, bevat immers ook een impliciete verdeelsleutel, die bij de armere Gewesten verzet zou uitlokken.

9. Voor België, werd voorgesteld dat deze horizontale verdeelsleutels, fundamenteel zouden stoelen op het beginsel van de behoeften m.b.t. de regionaliseerde bevoegdheden. Men kan vaststellen dat in België, de verschillen in welvaartsniveau tussen de Gewesten vrij gering zijn, in reële termen. Als principiële horizontale verdeelsleutel is het bevolkingsaantal aangewezen. In onze moderne welvaartstaat is een aanzienlijk verschil in verzorgingsgraad voor geregionaliseerde openbare goederen immers niet verantwoord. Deze verdeelsleutel impliceert overigens enige redistributie t.a.v. de armere Gewesten. In subsidiaire orde, kunnen andere verdeelsleutels dan het bevolkingsaantal worden toegepast, m.b.t. deze geregionaliseerde goederen en diensten, waaromtrent de behoeften of de kosten per eenheid output verschillen van Regio tot Regio.

* *
*
*
*

Tot slot, wenst deze auteur een oproep te doen opdat de moeilijke problemen van de financiële vormgeving van de Gewestvorming, op een constructieve en serene wijze zouden worden benaderd. De inzet is vitaal, want de financiële regelingen zijn een essentieel ingrediënt, ja wellicht het sluitstuk van de regionalisatie. De financiële middelen zijn ook geredelijk voorwerp van betwisting, omdat, begrijpelijkerwijze, de Gewesten hun belangen wensen te maximaliseren. Dit wrijvingsvlak dreigt des te explosiever te zijn, omdat in ons land, het regionaliseringsproces met drie Gewesten en, in vele opzichten, met twee Gemeenschappen de partners tot een "zero-som" strategie aanzet en o.m. verleidt tot toepassing van de economisch-onverantwoorde regel van de pariteit in de overheidsbestedingen.

De regionalisatie geeft aanleiding tot gevoelsgeladen houdingen en uitspraken. Het risico bestaat dat men zich, ook in financiële aangelegenheden, gaat ingraven op bijkomstige, dikwijls niet eens onbetwistbare beweringen, die de betekenis van een symbool verkrijgen en de 'dialoog tussen de gemeenschappen' helpen verpesten. Nochtans, kan hier een optimistische noot klinken. Opvallend is dat het merendeel der politieke partijen, erkennen dat de economische parameters in België nu eenmaal zo zijn dat, ongeacht de politieke voorkeur, het eigen bevoegdheidsdomein van de Gewesten, althans in economische aangelegenheden, beperkt zal moeten worden gehouden, indien men hinderlijke ongerijmdheden wenst te vermijden. Ook erkennen blijkbaar de politieke partijen meestal dat, alhoewel een eigen belastingsgebied in se wenselijk is, de fiscaal-technische implicaties van de 'economische densiteit' in ons land niet verantwoord dat de belangrijke belastingen zouden geregionaliseerd worden.

In dezelfde orde van gedachten, is verder onderzoek inzake de financiële aspecten van de regionalisatie vereist. Omdat, in een gedecentraliseerde staat, zoals in elk levend organisme, zich op middellange termijn veranderingen zullen voordoen, verdient het aanbeveling dit onderzoek officieel te institutionaliseren, zoals b.v. in Australië en India gebeurt. Zodoende kunnen de Regeringen zoveel mogelijk, in het licht van objectieve gegevens (b.v. inzake verdeelsleutels) verantwoorde schikkingen inzake het systeem van "fiscal regionalism" treffen en aanpassen doorvoeren.

V O E T N O T E N

- (1) Voor een uiteenzetting over de fiscale implicaties van de huidige stand van (voorlopige) Gewestvorming, zie A. Van de Voorde, "De Budgettaire Aspecten van de Culturalisering en van de Regionalisering in België", Documentatieblad n.7, Juli 1976, Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën, De brochure "Begroting en Gewestvorming", van het Staatssecretariaat voor Begroting, Juni 1975, beschrijft de begrotingstechnische aspecten.
- (2) Sylvain Plasschaert, "Financiële Aspecten van de Regionalisatie. Oriëntaties voor een rationeel systeem van middelenvoorziening van de Gewesten in België", G.E.R.V.-Berichten n.2, 1973, 87 blz. en idem, "Regionalisatie in België en Regionaliseerbare belastingen", in Liber Amicorum Prof. Dr. Gaston Eyskens, 1975, blz.201-21.
- (3) O.m. verdedigen sommige juristen de opvatting dat in een geregionaliseerd stelsel de normatieve bevoegdheden van de Gewesten ondergeschikt blijven aan een centrale kaderwet. Volgens anderen zouden in een federaal systeem de residuele bevoegdheden, d.i. degene die niet uitdrukkelijk aan één van beide beleidsniveaus zijn toegekend, aan de subcentrale entiteiten voorbehouden blijven, in een geregionaliseerde staat daarentegen niet. Eenduidige bepalingen zijn niet aanwezig, zie A. Alen, "Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, regionalisme, federalisme en confederatie", uitgegeven onder de auspiciën van de Minister voor Hervorming der Instellingen, juni 1975, 110 blz.
- (4) De blauwdrukken in hun huidige vorm, van verschillende politieke partijen, spreken zich uit ten gunste van dotaties, als belangrijke componente van middelenvoorziening voor de Gewesten. Daarmede wordt blijkbaar bedoeld wat hier als "gedeelde belastingopbrengsten" is gekarakteriseerd. Ook weze aangestipt dat zolang de voorlopige gewestvorming bestaat, de

middelen waarover de Gewesten de beschikking krijgen, technisch het karakter van dotaties hebben, omdat zij door het nationale parlement moeten worden goedgekeurd.

- (5) Richard A. Musgrave, "Fiscal Systems", Yale University Press, 1969, blz.292.
- (6) Zie diverse geschriften van Richard A. Musgrave en o.m., "Theories of Fiscal Federalism", Public Finance, 1969, IV, en Wallace Oates, "Fiscal Federalism", Harcourt-Brace-Jovanovitch, 1972.
- (7) Zie o.m. "Public Expenditures by Level of Government and Function in Five Federations and the European Community", Euro-pese Economische Gemeenschap, document FPE-33, juli 1976.
- (8) Zie o.m. Russell Mathews "Mechanisms for Fiscal Equalisation in an integrating European Community", document FPE-36, 1976 en "Budget Equalisation and other Unconditional Redistribution between Federal and State Governments", document FPE-4, beide Europese Economische Gemeenschap.
- (9) Zie b.v. Y. Freville, "La redistribution spatiale des fonds publics en France (Application à la région "Bretagne")", document FPE-12, Europese Economische Gemeenschap, 1976.
- (10) De vakliteratuur komt vrij unaniem tot het besluit dat de fiscale voordelen, alhoewel zij de rentabiliteit van investeringsprojecten verbeteren, slechts in ondergeschikte orde een determinante van de investeringsbeslissing constitueren. Zie b.v. George E. Lent, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries", I.M.F. Staff Papers, juli 1967. Wel kunnen incentieven de plaats (of ^{het}land) van vestiging aanzienlijk beïnvloeden, indien, in een overigens economisch geunifieerde ruimte (b.v. in de E.E.G., of een federale staat) de lidstaten, of de REgio's gedifferentieerde fiscale voor-

delen toekennen. Zie ook Dick Netzer, "State-Local and Intergovernmental Fiscal Relations", in "The Economics of Public Finance", The Brookings Institution, 1974, blz.361-421.

- (11) Zie "Budget Equalisation and other Unconditional Redistribution between Federal and State Governments", cit. en George F. Break, "Intergovernmental Fiscal Relations in the United States", The Brookings Institution, 1967, vooral blz.128-136.
- (12) Hierbij zij verwezen naar een reeks artikelen in de I.M.F. Staff Papers waarbij een poging werd ondernomen om de relatieve belastinginspanning van ontwikkelingslanden (t.a.v. elkaar en in termen van een norm, die uit de feitelijke belastingquotes werd gededuceerd) te meten. Zie het afsluitend artikel van Raja J. Chelliah, Hessel J. Baas en Margaret R. Kelly "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries", 1969-71, I.M.F. Staff Papers, 1975, I. Voor een kritiek op deze benadering, zie Richard M. Bird, "Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature", Finanzarchiv, 1975, blz.244-65. Theoretische beschouwingen nopens normen voor "tax performance" in federale staten vindt men in Russell Mathews, cit.
- (13) Zie Sylvain Plasschaert, "Taxable Capacity in Developing Countries", IBRD, Economic Staff, Report EC-103, 1962, blz.3-5.
- (14) Omwille van het risico van een "pat-situatie", die in een gedecentraliseerd stelsel met-twee - deelgenoten besloten ligt, zijn vele specialisten sceptisch nopens de efficiëntie of zelfs de overlevingskansen van een federatie-met-twee, tenzij afdoende cohesie-mechanismen worden ingebouwd. Zulks is o.m. de mening van de bekende Constitutionalist Carl J. Friedrich. Zie o.m. "Trends of Federalism in Theory and Practice", Praeger, 1968, blz.107-10, die handelen over België.
- (15) Zie A. Van de Voorde, cit., blz.21.

- (16) Er weze opgemerkt dat ook nadelige gevolgen, of "kosten", kunnen overzijpelen. Men denke b.v. aan pollutie van rivieren die vanuit de hoger gelegen Regio naar een vlak Gewest zou doorstromen.
- (17) Transfertprijzen zijn conventionele prijzen voor goederen of diensten, die het voorwerp van transacties uitmaken tussen eenheden, (b.v. afzonderlijke vennootschappen of "winstcentra")binnen een geïntegreerde onderneming.
- (18) Zie o.m. Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, October 1956, blz. 416-24.
- (19) Richard A. Musgrave, cit., blz.292.
- (20) Voor meer gegevens, zie de bronnen vermeld onder voetnoot (2).
- (21) De aanwending van deze fiscaal-technische alternatieven wordt uiteraard medebepaald door de omvang van het geregionaliseerd uitgavendomein.