



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

EEN PREDICTIEVE THEORIE VOOR OVERHEIDS-  
DOTATIES

W. MOESEN  
Rapport 7985

September 1979

*Met dank voor de financiële steun vanwege het Fonds voor  
Kollectief Fundamenteel Onderzoek. Project-nr. 2.0013.79.*

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius  
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen  
D/1979/1169/09

## 1. INLEIDING

De huidige discussie over dotaties wordt enkel gevoerd in verband met de financiering van de gewestelijke begrotingen. Wellicht terécht, aangezien dit actuele probleem in de nabije toekomst een oplossing vereist. Overheidsdotaties worden evenwel op een bredere schaal en met een grotere variëteit aan diverse andere overheidsgeledingen toegekend. Dit zowel in België als in het buitenland. Vandaar dat de normatieve en positieve theorie van overheidsdotaties nauw aansluit met de structuur van de openbare financiën in hun geheel beschouwd (1).

Voor 1979 bedraagt de dotatie (enveloppe) voor de gewestelijke begrotingen 46 mrd. F (2). Voeg daarbij de culturele begrotingen met een dotatie van 22 mrd. Aan de gemeenten wordt via het Gemeentefonds een globale toelage van 53 mrd. toegekend. Brussel krijgt een bijkomende dotatie van 2 mrd. De dotatie voor het Provinciefonds bedraagt 7 mrd.

Geselecteerde gemeentelijke uitgaven worden evenwel nog op een bijzondere wijze betoelaagd. Zo bedraagt de staatstussenkomst, in feite een specifieke dotatie, bv. 65 % van de kostprijs voor de werken aan wegen van groot verkeer en de aanleg van riolen; 65 % voor de werken aan brandweerkazernes; 60 % voor het bouwen van gemeentescholen; 60 % van de kostprijs van de cultuurcentra en bibliotheken; 45 % voor werken aan onbevaarbare waterlopen; 30 % voor werken van bebossing en herbebossing ...

Volgens de economische hergroepering van de uitgaven van de centrale overheid totaliseerden in 1977 de inkomensoverdrachten aan de provincies en gemeenten nagenoeg 100 mrd. (3). De vermogensoverdrachten liepen daarbij op tot 12 mrd.

De recente fusie van 1977 heeft het aantal gemeenten drastisch verminderd van 2.359 naar 589. Het overgrote aantal van de gemeenten heeft nu een interessante dimensie begrepen tussen 5.000 en 50.000 inwoners. Gewestvorming, politiek federalisme en budgettaire autonomie vragen de permanente aandacht. De rol van de provincies, eventueel subgewesten, valt voorlopig binnen de plooiën maar dient ten gepast tijde opgeklaard te worden. Tegen deze maatschappelijke achtergrond en gezien

het kwantitatieve belang leek het ons nuttig het stelsel van dotaties objectief te onderzoeken.

De uiteenzetting verloopt aanvankelijk op theoretisch vlak. In algemene termen wordt gerefereerd naar de centrale of donor-overheid enerzijds en de beneficiant-overheid anderzijds. Deze begunstigde van de overheidsdotatie is dan de lagere overheid. Concreet kan dit zowel een regio als een gemeente of provincie zijn. Het geografisch gebied van de beneficiant-overheid wordt in vage termen als district aangeduid.

De diverse vormen van overheidsdotaties worden in sectie 2 opgesomd. Daarbij worden de twee meest voorkomende types van dotaties nauwkeurig t.o.v. mekaar afgelijnd. De budgettaire respons van de beneficiant-overheid, vnl. m.b.t. de voorziening van lokale publieke goederen, wordt in sectie 3 onderzocht. De argumentatie wordt grafisch gevoerd en verder geverifieerd in sectie 4 aan de hand van een vereenvoudigd mathematisch model.

Het belangrijk aspect van de kosten voor de donor-overheid en de eigen fiscale inspanning van de beneficiant-overheid krijgt de nodige aandacht in sectie 5. Enkele verdere uitbreidingen en aanpassingen aan het basismodel worden in sectie 6 voorgesteld. In sectie 7 ten slotte worden de voornaamste bevindingen samengevat alsmede de implicaties voor het beleid, concreet toegepast op de Belgische context.

## 2. EEN TAXONOMIE VOOR OVERHEIDSDOTATIES

De terminologie m.b.t. de diverse vormen van overheidsdotaties is onvoldoende gestandaardiseerd, zoals dit trouwens in heel wat domeinen van de economische wetenschap het geval is. Bijgevolg is het nuttig de gehanteerde begrippen voorafgaandelijk nauwkeurig af te lijnen.

Volgens het criterium van de bestemming wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene dotaties en specifieke dotaties (ear-marking-principle). In het eerste geval wordt aan de beneficiant-overheid geen restrictie opgelegd m.b.t. de aanwending. Specifieke dotaties daarentegen kunnen enkel gebruikt worden om één bepaald project of uitgave te financieren (bv. bouw van ziekenhuis, onderwijs ...)

De omvang van de dotatie kan forfaitair vastgesteld worden ofwel gebonden zijn aan de eigen fiscale inspanning van de beneficiant-overheid (matching-principle). M.a.w. de donor-overheid gaat 'bijpassen' in evenredigheid met het eigen uitgavenbedrag van de beneficiant-overheid. Doorgaans zijn de algemene dotaties van het forfaitaire type, waarbij het bedrag wordt vastgesteld in functie van gegevens zoals bevolking, oppervlakte, per capita inkomen ... Specifieke dotaties daarentegen zijn meestal van het gebonden type (bv. x % toelage bij wegebouw, y % bij de uitrusting van de brandweer ...).

Gewoonlijk is het percentage van de toelage door de donor-overheid en de totale uitgave (matching-ratio) constant. Dit hoeft niet de regel te zijn. In het andere geval heeft men te maken met een variabele ratio, waarbij de ratio zelf afhankelijk gesteld wordt van het eigen uitgavenniveau van de beneficiant-overheid.

Het absolute bedrag van de dotatie kan naar boven toe al dan niet geplafonneerd worden. In het eerste geval spreekt men van een gesloten dotatie; in het tweede geval van een open dotatie.

In bijkomende orde kan naar beneden toe al dan niet een drempel opgelegd worden. Dit houdt in dat de donor-overheid slechts zal tussenkomen vanaf het punt waarop de beneficiant-overheid zelf een minimum uitgavenpeil heeft verwezenlijkt.

Deze opsomming is geenszins exhaustief maar maakt toch reeds een complex aantal combinaties mogelijk. In de verdere analyse zal de aandacht gaan naar twee types van dotaties zoals die in België en in het buitenland het meest gebruikelijk zijn. Om een verdere omslachtige terminologie te vermijden zullen we deze afkorten als dotaties van het type A en type B. Daarbij worden de volgende conventies aangehouden

- Dotaties van het type A (algemeen) zijn : algemeen forfaitair;
- Dotaties van het type B (bijzonder) zijn : specifiek, gebonden, met constante ratio, open, zonder drempel.

Andere varianten zullen uitdrukkelijk vermeld worden waar deze desgevallend aan de orde komen.

### 3. DE BUDGETTAIRE RESPONS VAN DE BENEFICIANT-OVERHEID

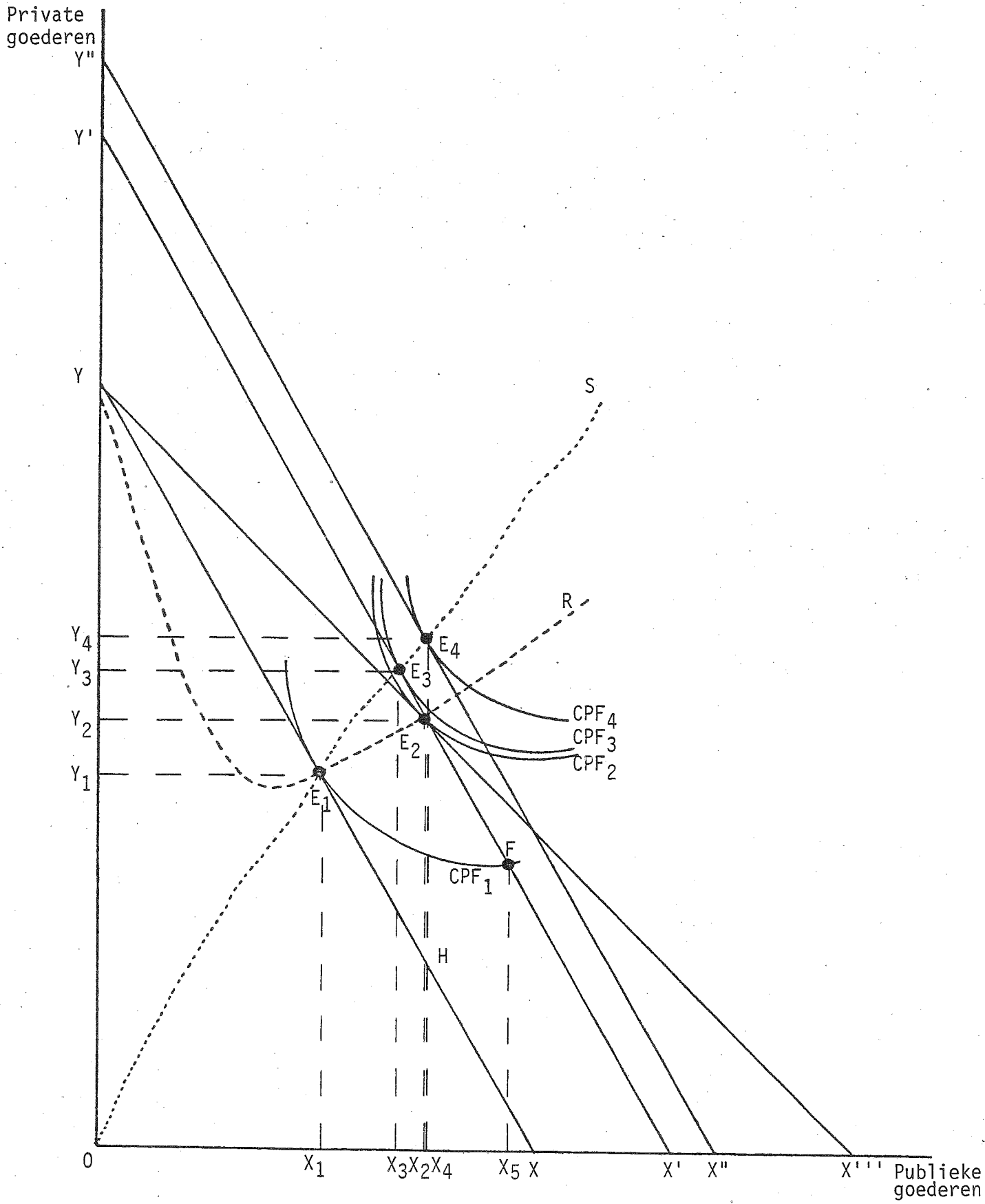
Als uitgangspunt geldt dat de donor-overheid d.m.v. de dotaties het budgettaire gedrag van de beneficiant-overheid wenst te beïnvloeden. Deze doelstelling wordt voorlopig enkel op het allocatieve domein gesitueerd, nl. het bevorderen van de voorziening van lokale publieke goederen. Naarmate de uiteenzetting vordert worden ook andere doelstellingen beschouwd.

Het komt er derhalve op aan te onderzoeken welke de budgettaire respons is van de beneficiant-overheid op alternatieve types van overheidsdotaties. Hieromtrent bestaat een uitgebreide literatuur, met nogal uniforme resultaten, gaande van een oorspronkelijk auteur als A. SCOTT tot een vrij volledige behandeling door J. WILDE (4). Deze benadering maakt gebruik van de standaard-theorie van de individuele keuze. De beneficiant-overheid wordt beschouwd als de beslissingnemer volgens een collectieve preferentie-functie (CPF) met eigenschappen analoog aan de individuele nuttigheidsfunctie. De analyse verloopt dan in termen van de gebruikelijke inkomens- en prijseffecten.

Figuur 1 illustreert deze gedachtengang. De convexe CPF wordt gedefinieerd over hoeveelheden private goederen (ordinaat) en publieke goederen (abscis). De variabele uitgetekend op de ordinaat kan eveneens geïnterpreteerd worden als inkomen, zijnde een 'claim' op private goederen. De oorspronkelijke budget-restrictie wordt weergegeven door de rechte  $YX$ . De beneficiant-overheid bereikt een evenwicht in  $E_1$ . De voorziening van publieke goederen bedraagt  $OX_1$  terwijl de leden van de gemeenschap over een kwantiteit  $OY_1$  private goederen beschikken. De nodige belastingen bedragen  $YY_1$ .

Intervenieert dan de donor-overheid met een dotatie van het type B. De budgetlijn roteert naar buiten, weergegeven door de rechte  $YX''$ . Het percentage dat de donor-overheid bijdraagt in de kostprijs van de publieke goederen wordt weergegeven door de verhouding  $\frac{XX''}{OX''}$  (5). Overeenkomstig de 'prijs-consumptie-curve'  $YR$  wordt een nieuw evenwicht bereikt in  $E_2$ . De voorziening van publieke goederen neemt toe met  $X_1X_2$ ; daarnaast wordt een belastingreductie toegekend ten belope van  $Y_1Y_2$ . Het bedrag van de dotatie wordt weergegeven door  $E_2H$ .

Figuur 1.



Stel dat de donor-overheid een dotatie van dezelfde grootte doch van het type A toekent. De budgetlijn verschuift parallel naar buiten weergegeven door de rechte  $Y'X'$ . Overeenkomstig de 'inkomensconsumptie-curve'  $OS$  wordt een nieuw evenwicht bereikt in  $E_3$ . Vanuit de oorspronkelijke situatie, weergegeven door  $E_1$ , is de toename van de produktie van publieke goederen met  $X_1X_3$  kleiner dan in het vorige geval. Inderdaad, in de veronderstelling van 'normale' goederen ondervinden de publieke goederen bij een B-dotatie de stimulerende werking van het substitutie-effect plus het inkomens-effect. Bij een A-dotatie is er enkel het inkomens-effect aangezien de relatieve prijzen ongewijzigd blijven. Daarnaast wordt een groter deel van de dotatie aangewend voor belastingreductie, nl.  $Y_1Y_3$  bij een A-dotatie.

Het is interessant na te gaan hoeveel een A-dotatie zou moeten bedragen om hetzelfde peil van publieke goederen te bereiken als bij een B-dotatie, dus het niveau  $OX_2$ . Uit het verloop van  $OS$  volgt dat  $E_4$  het nieuwe evenwichtspunt is. De A-dotatie bedraagt dan  $YY''$  en is dus groter dan het overeenkomstig bedrag van de B-dotatie weergegeven door  $YY' = E_2H$ .

Uit deze analyse kunnen enkele belangrijke besluiten getrokken worden :

- een dotatie van het type B stimuleert in sterkere mate de voorziening van lokale publieke goederen dan een dotatie van het type A van dezelfde omvang;
- om een gegeven niveau van lokale publieke voorzieningen te bereiken is een B-dotatie voor de donor-overheid 'goedkoper' dan een A-dotatie

Noteer dat het bovenstaande schema eveneens dienstig is om andere varianten van overheidsdotaties te illustreren. Om de figuur niet te overladen beschouwen we bv. de artificiële budgetlijn  $YE_1FX'$ . In dit geval wordt een drempel geïntroduceerd. Slechts vanaf een eigen voorzieningsniveau  $OX_1$  van publieke goederen wordt een dotatie toegekend. De matching-ratio is vervolgens variabel (segment  $E_1F$ ). Ook is de dotatie gesloten vanaf  $F$ . Boven een voorzieningsniveau  $OX_5$  wordt het absolute bedrag van de dotatie geplafonneerd.

#### 4. EEN MATHEMATISCHE UITWERKING

De argumentering, die in de vorige sectie grafisch werd ontwikkeld, is dermate belangrijk dat we het nuttig achten te controleren of via een mathematische uitwerking dezelfde predictieve effecten bekomen worden.

Voor de collectieve preferentie-functie wordt eenvoudigheidshalve de Cobb-Douglas-specificatie aangenomen met als uitdrukking

$$(1) U = cX^{\alpha}Y^{1-\alpha}$$

$c$  = constante;  $0 < \alpha < 1$

waarbij  $U$  = nuttigheid

$X$  = hoeveelheid publieke goederen

$Y$  = hoeveelheid private goederen

Stel verder de prijs van de private goederen gelijk aan de eenheid en de prijs van de publieke goederen gelijk aan  $p$ . Met een oorspronkelijk beschikbaar inkomen  $M$  geldt de budgetrestrictie

$$(2) Y + pX = M$$

Indien  $\lambda$  de Lagrange-multiplicator voorstelt geven de eerste-orde voorwaarden van nutsmaximalisatie ( $U$ ) :

$$(3) \alpha c X^{\alpha-1}Y^{1-\alpha} - \lambda p = 0$$

$$(4) (1-\alpha) c X^{\alpha}Y^{-\alpha} - \lambda = 0$$

$$(5) M - Y - pX = 0$$

Uit (3) en (4) wordt het inkomens -consumptie-pad afgeleid

$$(6) \alpha Y - (1-\alpha) pX = 0$$

Herformulering en substitutie in (5) geeft de vraag naar publieke goederen

$$(7) X = \frac{\alpha}{p} M$$

zoals te verwachten positief t.o.v. het oorspronkelijk inkomen en negatief t.o.v. de eigen prijs.

Op analoge wijze worden nu de vraagfuncties naar publieke goederen afgeleid onder de twee basis-types van overheidsdotaties. Laat  $D_B$  het bedrag voorstellen van een overheidsdotatie van het type B met  $\gamma$  als matching-ratio  $0 < \gamma < 1$ . Dan geldt  $D_B = \gamma pX$ . De budget-restrictie wordt dan



$$Y + pX = M + \gamma pX \quad \text{of}$$

$$(8) Y + (1-\gamma)pX = M$$

De vraagfunctie wordt

$$(9) X = \frac{\alpha}{(1-\gamma)p} M$$

Aangezien  $\frac{\partial X}{\partial \gamma} = \frac{\alpha M}{(1-\gamma)^2 p} > 0$  geldt dat een verhoging van de matching-ratio de vraag naar publieke goederen stimuleert.

Een dotatie van het type A, voorgesteld als  $D_A$ , geeft als nieuwe budgetrestrictie :

$$Y + pX = M + D_A \quad \text{of}$$

$$(10) Y + pX - D_A = M$$

De vraagfunctie die dan wordt afgeleid

$$(11) X = \frac{\alpha}{p} (M + D_A)$$

is duidelijk een positieve functie van  $D_A$ .

Aan de hand van de vraagfuncties (9) en (11) wordt nu onderzocht of :

- (i) voor een gelijk bedrag van de dotaties bij een B-dotatie de gevraagde hoeveelheid publieke goederen inderdaad groter is dan bij een A-dotatie;
- (ii) om een vooropgesteld hoeveelheid van X te consumeren de vereiste dotatie van het type A groter is dan deze van het type B.

De vraagstelling (i) veronderstelt  $D_A = D_B = \gamma p X_B$ . Het postscript A of B na de variabele X wordt voortaan gebruikt om het vigerende type van dotatie aan te duiden. Uitdrukking (11) wordt dan herschreven als

$$X_A = \frac{\alpha}{p} (M + D_A) \quad \text{of}$$

$$(12) X_A = \frac{\alpha}{p} (M + \gamma p X_B)$$

Aangezien volgens (9)  $X_B = \frac{\alpha}{(1-\gamma)p} M$  geeft substitutie in (12) ra enige herwerking :

$$(13) X_A = \frac{\alpha M}{(1-\gamma)p} [1-\gamma (1-\alpha)] \quad \text{of}$$

$$X_A = X_B [1-\gamma (1-\alpha)]$$

Gezien de restricties die aan de parameters  $\alpha$  en  $\gamma$  werden opgelegd is  $1-\gamma (1-\alpha) < 1$ . Daaruit volgt  $X_A < X_B$  (Q.E.D.)

De vraagstelling (ii) heeft als uitgangspunt  $X_A = X_B$ . Invulling geeft

$$\frac{\alpha}{P} (M + D_A) = \frac{\alpha}{(1-\gamma)P} M$$

Na herwerking

$$(14) D_A = \frac{\gamma}{1-\gamma} M$$

Anderzijds geldt per definitie  $D_B = \gamma P X_B$ . Substitutie van  $X_B$  door (9) en herwerking geeft :

$$(15) D_B = \frac{\alpha \gamma}{1-\gamma} M$$

hieruit resulteert

$$(16) D_B = \alpha D_A$$

Aangezien  $0 < \alpha < 1$  volgt  $D_B < D_A$  (Q.E.D.)

#### 5. DE KOSTENVERDELING TUSSEN DE DONOR- EN BENEFICIANT-OVERHEID

In sectie 3 werd geregeld gerefereerd naar de belastingreductie die de beneficiant-overheid kan toestaan in antwoord op alternatieve types van overheidsdotaties.

De hoofddoelstelling, nl. de provisie van lokale publieke goederen, blijft behouden, doch daaraan wordt thans de bekommernis gekoppeld om de eigen fiscale inspanning van de beneficiant-overheid te stimuleren. M.a.w. we wensen expliciet de vraag te stellen hoe de kostenverdeling verloopt tussen de donor-overheid (het bedrag van de dotatie) en de beneficiant-overheid (het bedrag van de eigen fiscaliteit).

Daartoe hernemen we de essentie van figuur 1. Een en ander wordt evenwel aangepast om de constructie te vereenvoudigen zoals in figuur 2, paneel a, wordt voorgesteld. Met name wordt het inkomens-consumptie-pad OS lineair voorgesteld. Dit wijst op een constante substitutie-elasticiteit tussen publieke en private goederen, hetgeen trouwens aansluit met de specificatie van CpF in de vorige sectie.

De totale kosten K van de publieke voorzieningen worden gemeten in termen van private goederen of inkomen dat gederfd wordt. Voor

opeenvolgende outputniveau's van publieke goederen worden de totale kosten grafisch weergegeven door de verticale afstand tussen de budgetlijn YX en de rechte YZ. In paneel b van figuur 2 is dit kostenverloop weergegeven door de rechte OK.

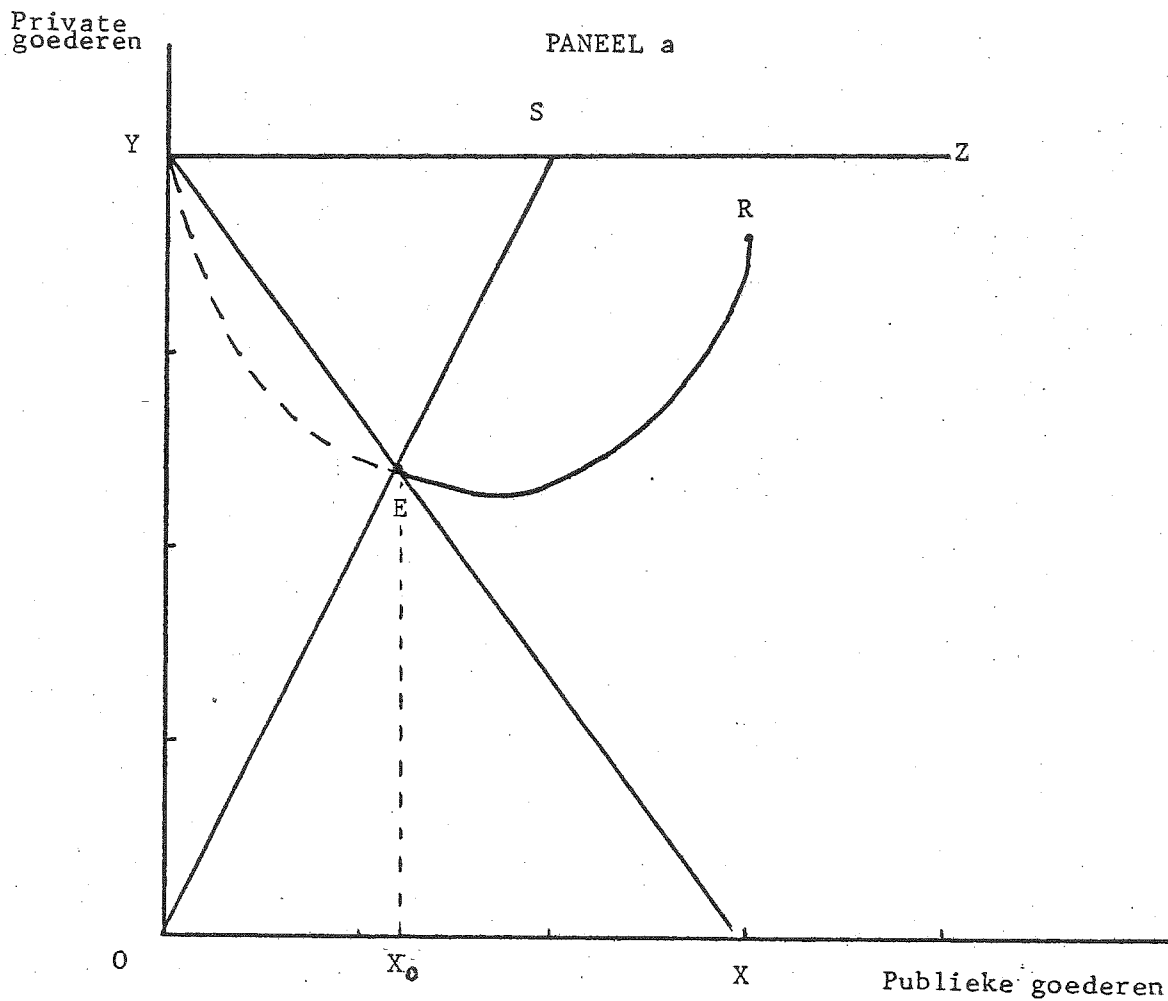
Laat E het evenwichtspunt voorstellen vóór de interventie met overheidsdotaties. Het segment ES van het inkomens-consumptie-pad OS en het segment ER van de prijs-consumptie-curve YR zijn de loci van de evenwichtspunten respectievelijk onder toenemende bedragen van A-dotaties en toenemende matching-ratio's van B-dotaties.

De kostenverdeling wordt grafisch als volgt afgeleid. Bij dotaties van het type A geeft de verticale afstand tussen het segment ES en de rechte YZ het bedrag van de eigen fiscaliteit weer. In paneel b wordt dit verloop expliciet weergegeven door  $T_A$ . Het bedrag van de dotatie is dan gelijk aan de resterende verticale afstand tussen het segment ES en het overeenkomende segment van de budgetlijn.  $D_A$  geeft dit verloop weer in paneel b. Bij dotaties van het type B bepaalt het verloop van het segment ER de kostenverdeling. In paneel b wordt  $T_B$  geconstrueerd door de verticale afstand af te meten tussen ER en YZ in paneel a. Het absolute bedrag van de dotatie  $D_B$  wordt dan gemeten door de verticale afstand tussen ER en het overeenkomstige segment van de budgetlijn.

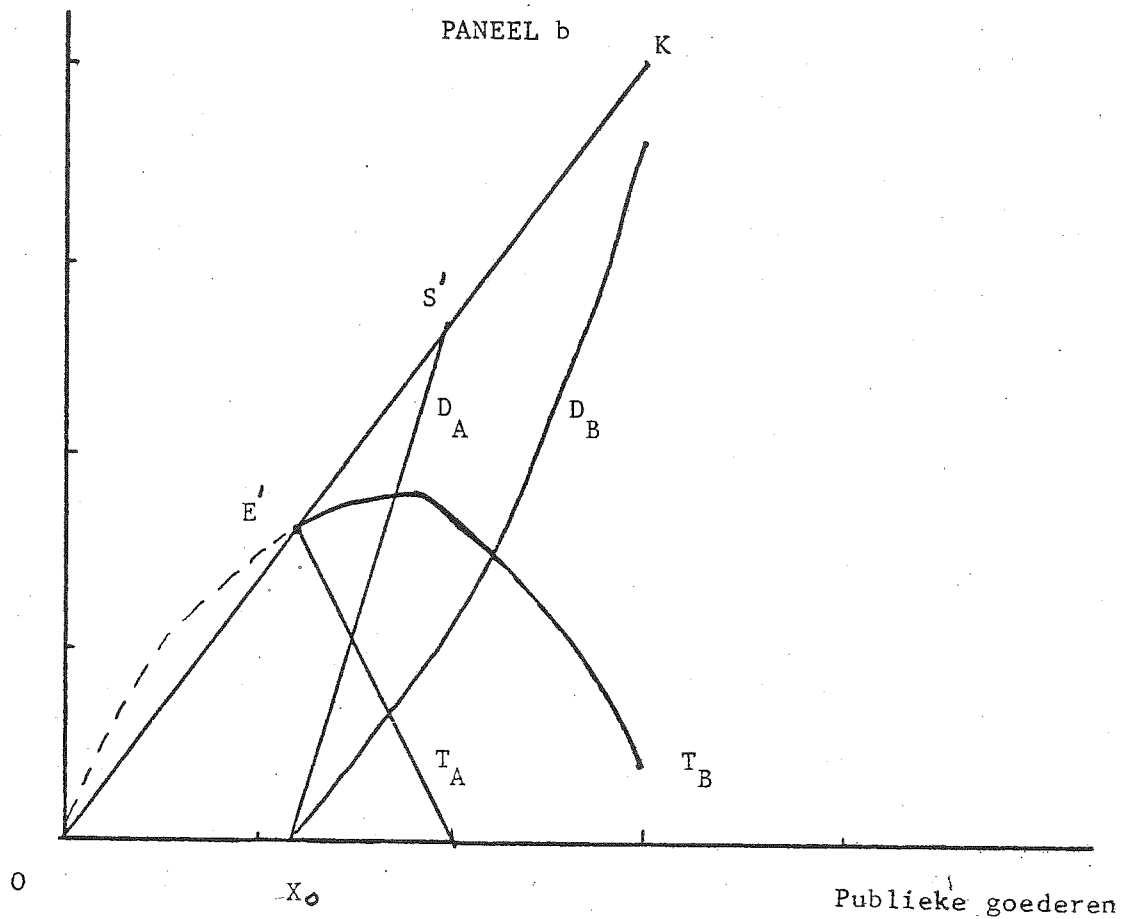
De constructie in paneel b leidt tot een belangrijke conclusie. De vergelijking van het verloop van  $T_A$  en  $T_B$  toont aan dat voor een gegeven voorzieningsniveau de eigen fiscale bijdrage steeds kleiner is bij een dotatie van het type A dan bij een dotatie van het type B. Een B-dotatie stimuleert dus ceteris paribus in sterkere mate de eigen fiscale inspanning van de beneficiant-overheid.

Het verloop van  $D_A$  en  $D_B$  confirmeert een vorige bevinding. Vooropgesteld het outputniveau van publieke goederen dat men wil bereiken vereist een B-dotatie een kleiner bedrag dan een A-dotatie. Noteer daarbij dat  $D_A$  vanaf  $S'$  samenvalt met de totale kost K.

FIGUUR 2



K, T, D



## 6. ENKELE UITBREIDINGEN

De vraag dient gesteld te worden in hoeverre het standaardmodel van de individuele keuze geschikt is om de effecten van overheidsdotaties te bestuderen. Inderdaad, overheidsdotaties zijn uiteindelijk overdrachten aan groepen van individuen, nl. de ingezetenen van het district ressorterend onder de beneficiant-overheid. Twee intermediaire voorwaarden dienen bijgevolg vervuld te zijn :

- (i) de ingezetenen reveleren hun ware preferenties omtrent de keuze tussen publieke en private goederen aan de politieke mandaathouders;
- (ii) het proces van de politieke besluitvorming verloopt efficiënt zodat de beslissingen conform zijn aan de preferenties van de gemeenschap.

Het probleem van het reveleren en aggregeren van individuele preferenties m.b.t. publieke goederen stelt zich op meer algemeen vlak in de 'public choice theory' (6). Meer specifiek t.a.v. overheidsdotaties zijn enkele interessante studies verschenen van de hand van D.F. BRADFORD en W.E. OATES(7). Als proces van de politieke besluitvorming wordt de eenvoudige meerderheidsregel aangenomen. Het resultaat blijft evenwel conform met de bevindingen in de vorige secties nl. : " ... a matching intergovernmental grant will always produce a larger expenditure on the public good than well a lump-sum grant of the same amount" (8).

De uitkomst wordt evenwel meer complex in de mate dat bij de politieke besluitvorming het doorkruisende overwicht van de aanbodinstellingen wordt erkend. Het gedrag van de bureaucratie, in de stijl van W. NISKANEN (9), is er steeds opgericht de omvang van het overheidsbudget te maximaliseren. Elke overheidsdotatie, ongeacht de vorm, zal bijgevolg geëxploiteerd worden om dit te bereiken. M. Mc GUIRE heeft enkele interessante beschouwingen gewijd aan dit fenomeen dat slechts in het recente verleden in de aandacht is gekomen (10).

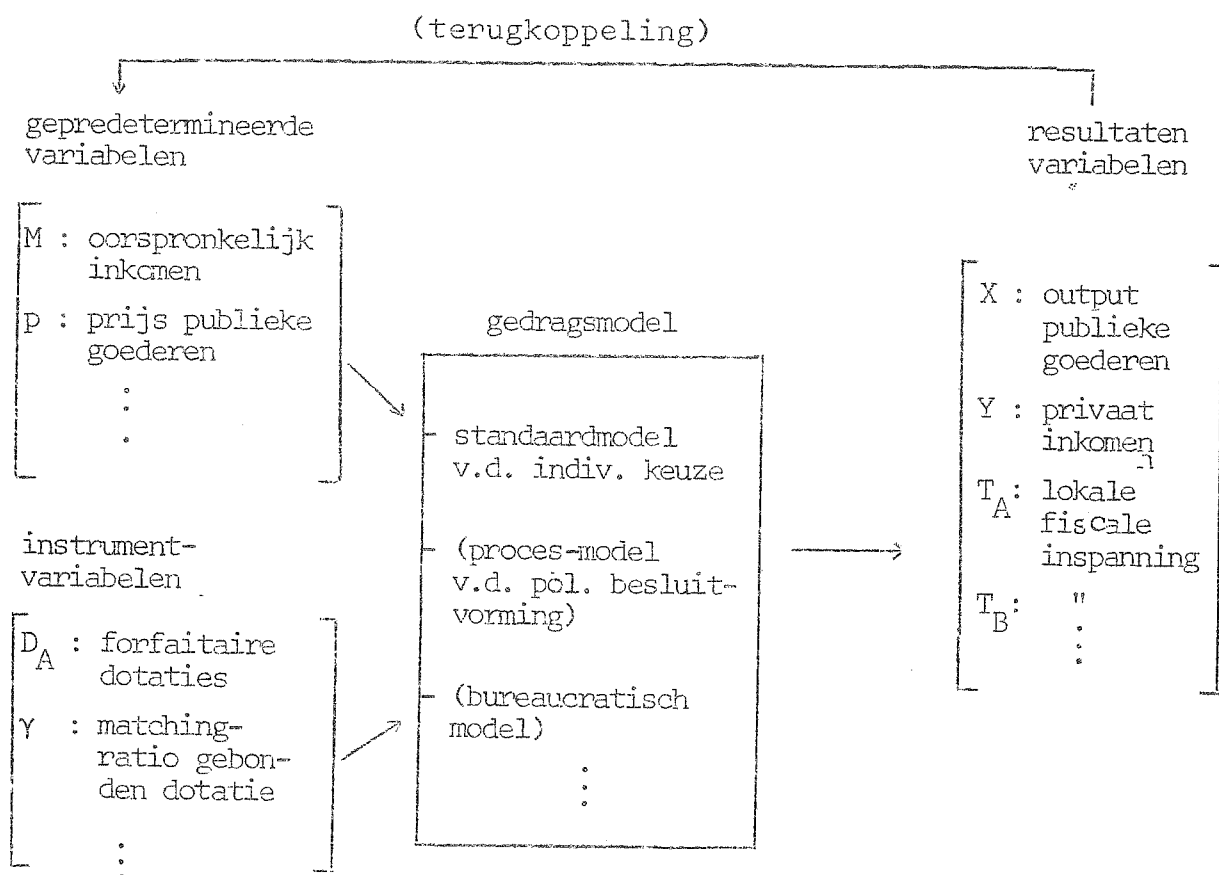
Methodologisch stelt de gevolgde partiële analyse een meer fundamentele tekortkoming. Enkel het gedrag van de beneficiant-overheid werd onderzocht, niet dat van de donor-overheid. Tussen beide bestaan uiteraard veelvuldige interacties. Laat ons in deze context één terugkoppeling expliciteren. De dotatiestoel-

gekend door de donor-overheid dienen op hun beurt gefinancierd te worden. Normalerweise gebeurt dit door centrale belastingen, die ook de ingezetenen van de beneficiant-overheid treffen. De uiteindelijke omvang van de dotaties bepaalt derhalve de centrale belastingheffing en dus ook het 'oorspronkelijk inkomen' van de beneficiant-overheid, d.i. het inkomen na de centrale fiscaliteit.

E. SHESHINSKY heeft een compleet en formeel model voorgesteld waarin naast een lokale (eigendoms) belasting een centrale (inkomens) belasting wordt beschouwd (11). Daarbij worden ook de eigen karakteristieken van lokale publieke goederen apart behandeld.

In figuur 3 worden deze uitbreidingen, weergegeven tussen haakjes, schematisch gesitueerd in de gedachtengang zoals die ten grondslag ligt aan deze studie.

Figuur 3



## 7. IMPLICATIES VOOR HET BELEID

Samenvattend heeft de voorgaande uiteenzetting aangetoond dat algemene en forfaitaire dotaties (type A) inferieur zijn t.o.v. specifieke en gebonden dotaties (type B) waarbij de beneficiant-overheid een gedeelte van de uitgaven zelf bijpast. Dit onder het oogmerk :

- (i) de voorziening van lokale publieke goederen te bevorderen;
- (ii) de eigen fiscale inspanning van de beneficiant-overheid te stimuleren.

Doorgaans heeft de donor-overheid evenwel nog andere doelstellingen voor ogen, met name :

- (iii) het corrigeren van horizontale inkomensongelijkheden tussen de districten onderling;
- (ii) het wegwerken van een verticaal fiscaal onevenwicht.

Om globale inkomensongelijkheden tussen rijke en arme districten glad te strijken (cf het Duitse systeem van Finanzausgleich) zijn dotaties van het type A uiteraard beter geschikt. Inderdaad, uit de voorgaande analyse volgt dat dit type van dotatie de eigen fiscale inspanning in sterkere mate verlicht en dus uiteindelijk het beschikbaar inkomen van de ingezetenen optrekt.

Met een verticaal fiscaal onevenwicht wordt bedoeld dat de centrale donor-overheid het overgrote deel van de fiscaliteit naar zich toetrekt. De lagere overheden beschikken dan over onvoldoende eigen middelen om hun uitgaven te financieren. Bijgevolg worden inkomensoverdrachten uit de centrale fiscaliteit toegekend. Doch in dit geval brengen dotaties niet de oplossing maar is een uitbreiding van de eigen fiscale bevoegdheid gewenst (12). Deze kan de volgende vormen aannemen, gerangschikt in afnemende orde van eigen fiscale verantwoordelijkheid :

- exclusieve belastingen;
- supplementaire belastingen (cf. het stelsel van opcentiemen);
- gedeelde belastingen (revenue sharing).

Niets verhindert dat de administratie en inning gecentraliseerd blijven om te genieten van technische schaalvoordelen. Belangrijk is dat de eigen fiscale verantwoordelijkheid duidelijk tot uiting komt.

De theorie stelt nl. dat bij eigen fiscaliteit de fiscale illusie kleiner is. Met fiscale illusie wordt bedoeld dat de kiezer-belastingbetaler zowel de last van de fiscaliteit als de baten van de overheidsuitgaven systematisch onderschat. Naarmate de fiscale illusie kleiner is worden kosten en baten van publieke voorzieningen beter afgewogen en verloopt de keuze rationeler. In een empirische studie van Zwitserland hebben W. POMMEREHNE en F. SCHNEIDER inderdaad aangetoond dat de fiscale illusie kleiner is naarmate het belastingstelsel meer doorzichtig is en de burger korter bij de politieke besluitvorming wordt betrokken (13).

Al deze bevindingen hebben verregaande implicaties van het beleid m.b.t. dotaties zoals dit thans in België wordt opgezet of reeds wordt gevoerd.

In landen met een sterk gecentraliseerde fiscaliteit worden dotaties in eerste instantie gebruikt om decentralisatie (iv) te verwezenlijken. België behoort tot deze groep zoals blijkt uit tabel 1 waar de centralisatiegraad van de fiscaliteit wordt vergeleken met meer gefederaliseerde of gedecentraliseerde landen.

Tabel 1. Procentuele aandelen van de diverse overheidsniveau's in de totale ontvangsten (1974)

	Centrale overheid	Lagere overheid	Sociale zekerheid
België	64	5	30
Duitsland	34	33	32
Oostenrijk	53	23	24
Ver. Staten	45	32	23
Zwitserland	29	42	29

Bron : O.C.D.E., Evolution des Dépenses publiques, juni, 1978.

Vandaar dan ook dat de dotaties in België in deze optiek worden uitgewerkt. Dit geldt zowel voor de dotaties ter financiering van de gewestelijke en culturele begrotingen als voor de dotaties die via het Gemeentefonds en Provinciefonds aan de lokale overheden worden toegekend. Doch in dit geval is een vorm van eigen fiscaliteit meer adequaat. Het gros van de uitgaven door de regionale, respectievelijk lokale overheden, dient bijgevolg door eigen belastingen gefinancierd



te worden. Dit brengt mee dat het globale belastingstelsel fundamenteel herordend wordt.

Daarnaast kunnen dotaties gebruikt worden voor doeleinden waarvoor ze geschikt zijn. Om regionale of lokale publieke voorzieningen op een bevredigend niveau te brengen zijn specifieke dotaties van het type B verkieselijk. Ter aanvulling kan een beroep gedaan worden op algemene dotaties van het type A om globale regionale of lokale inkomensongelijkheden te corrigeren.

Concreet houdt dit in :

- dat de financiering van de huidige en toekomstige gewestvorming radikaal wordt omgebogen;
- dat het huidige Gemeentefonds en Provinciefonds virtueel worden afgeschaft behoudens een of andere vorm van een speciaal Hulp-  
fonds of Vereffeningsfonds.

Deze beleidsombuigingen zijn vrij fundamenteel maar hangen nauw samen met een structurele sanering van de Belgische openbare financiën op lange termijn.

Aantekeningen en referenties

- (1) Voor een degelijk overzicht zie D. NETZER, State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations, in : The Economics of Public Finance, Washington, Brookings Institution, 1974, blz. 361-421. Andere verzamelwerken zijn : W.E. OATES (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, D.C. Heath and Cy, 1977; Financing the New Federalism, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1975; Financing State and Local Governments, Boston, Federal Reserve, 1970. Direct beleidsgericht is het Britse rapport over 'devolution' : Local Government Finance, Londen, H.M. Stationery Office, 1976.
- (2) Algemene Toelichting, Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1978.
- (3) Ministerie van Financiën, Documentatieblad.
- (4) A.D. SCOTT, The Evaluation of Federal Grants, Economica, nov. 1952, blz. 377-394. J.A. WILDE, Grants-in-Aid : the Analytics of Design and Response, National Tax Journal juni 1971, blz. 143-156. Zie ook A.J. HEINS, State and Local Response to Fiscal Decentralisation, American Economic Review, (Papers and Proceedings), mei 1971, blz. 449-455.
- (5) In beginsel wordt dit percentage afgestemd op de verhouding tussen de externe en de interne baten van de betrokken publieke goederen.
- (6) Zie bv. de 'grondleggers' J.M. BUCHANAN en G.TULLOCK, The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1960.
- (7) D.F. BRADFORD en W.E. OATES, Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants, American Economic Review, (Papers and Proceedings), mei 1971, blz. 440-448. Zie ook D.F. BRADFORD en W.E. OATES, The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions, Quarterly Journal of Economics, aug. 1971, blz. 416-439.
- (8) D.F. BRADFORD en W.E. OATES, Towards a Predictive ....., op.cit., blz. 446.

- (9) W.A.NISKANEN, Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine Publishing Cy., 1971.
- (10) M. Mc GUIRE, Notes on Grants-in-Aid and Economic Interactions Among Governments, Canadian Journal of Economics, mei 1973, blz. 207-221.
- (11) E. SHESHINSKY, The Supply of Communal Goods and Revenue Sharing in : M.S. FELDSTEIN en R.P. INMAN (eds.), The Economics of Public Services, Londen, Macmillan, 1977, blz.253-273.
- (12) G. BREAK, Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Washington, Brookings Institution, 1967, blz. 109 e.v.
- (13) W.W. POMMEREHNE en F. SCHNEIDER, Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending, Kyklos, vol. 31 fasc. 3, 1978, blz. 381-407.