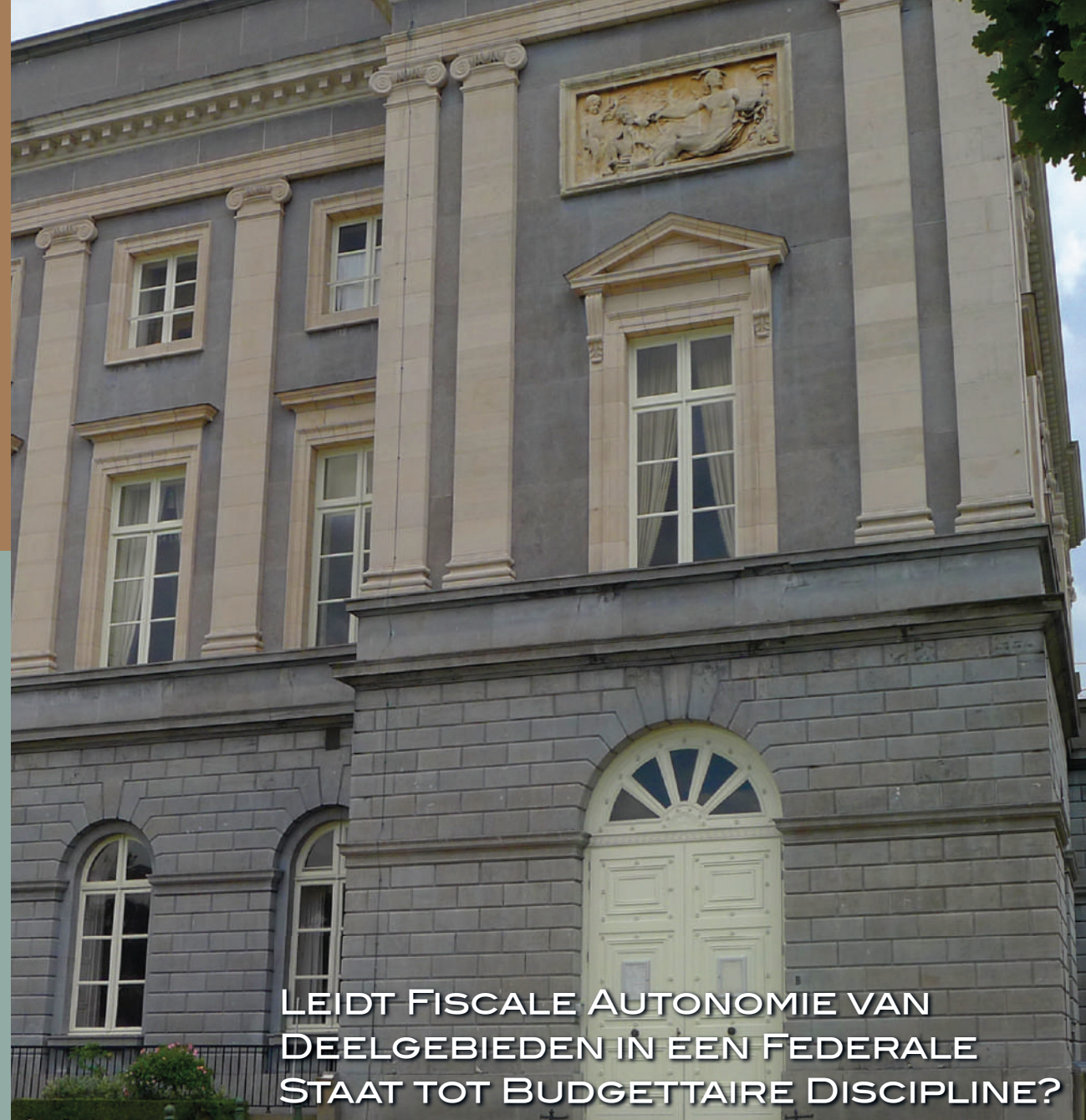


LEIDT FISCALE AUTONOMIE VAN DEELGEBIEDEN IN EEN FEDERALE STAAT TOT BUDGETTAIRE DISCIPLINE?

Sinds enkele jaren is het empirisch vergelijkend onderzoek naar de economische effecten van staatkundige decentralisatie op gang gekomen. Veel van de hoge verwachtingen omtrent de gunstige welvaartseffecten die het economisch federalisme heeft gesteld, worden door dit onderzoek niet bevestigd. Deze bijdrage betreft de vraag of het verwerven van fiscale autonomie door deelstaten en lokale overheden tot budgettaire discipline aanspoort. In een onderzoek van 27 OESO-landen, waaronder 7 federaties, over de periode 1995-2009 werd een bescheiden positief budgettair effect van de subnationale fiscale autonomie vastgesteld indien zij een minimumdrempel overschrijdt. Federale dotaties aan subnationale overheden die dit minimum aan fiscale autonomie niet bereiken, leiden blijkbaar niet tot budgettaire laksheid.

Paul Van Rompuy (° Sint-Katelijne-Waver, 1940) promoveerde in 1970 tot doctor in de economische wetenschappen aan de KU Leuven op een proefschrift : "De vraag naar arbeid" nadat hij in 1966 een MSc behaalde aan de universiteit van Illinois. Van 1975 tot 1995 was hij gewoon hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen en deed er onderzoek in het domein van de arbeidseconomie, van de overheidsfinanciën en van het economisch federalisme. Hij trad op als verslaggever voor het Centrum voor de Hervorming van de Staat (1983-1984) en was voorzitter van de afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën (1989-2005) en van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën (1998-2005). Van 1995 tot 2005 was hij gedelegeerd bestuurder van de Federale Participatiemaatschappij die o.m. financiële overheidsinstellingen privatiseerde. In 2006 werd hij emeritus gewoon hoogleraar. Sinds 1994 is hij lid van de Klasse van de Menswetenschappen van de KVAB.



LEIDT FISCALE AUTONOMIE VAN DEELGEBIEDEN IN EEN FEDERALE STAAT TOT BUDGETTAIRE DISCIPLINE?

Paul Van Rompuy

Met steun van de
Vlaamse overheid



Vlaanderen
In Actie
Pact 2020



Koninklijke Vlaamse Academie van België
voor Wetenschappen en Kunsten, 2014
Standpunten 28

Leidt fiscale autonomie van deelgebieden
in een federale staat tot budgettaire discipline?



KVAB Press

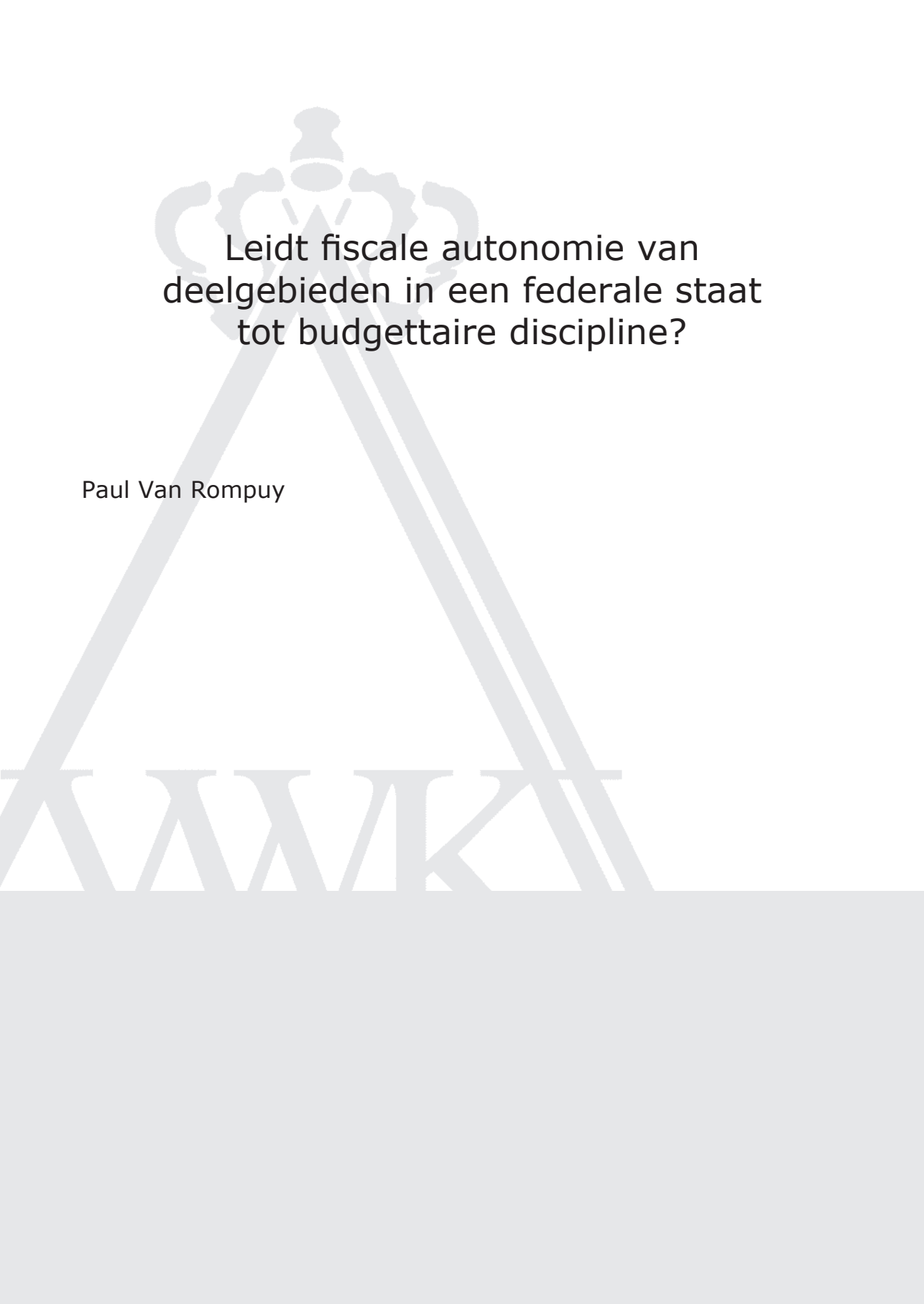
Uitgaven
van
de Koninklijke
Vlaamse Academie
van België
voor
Wetenschappen
en Kunsten

Standpunten nr. 28



KVAB Press

Hertogsstraat 1
1000 Brussel
Tel. 02 550 23 23
Fax 02 550 23 25
www.kvab.be
info@kvab.be



Leidt fiscale autonomie van deelgebieden in een federale staat tot budgettaire discipline?

Paul Van Rompuy

De publicatie van dit standpunt werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Klasse van de Menswetenschappen van de KVAB op 17 november 2014.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

© Copyright 2014 KVAB
D/2014/0455/12
ISBN 978 90 6569 144 6

Foto en ontwerp cover: Anne-Mie Van Kerckhoven

Standpunten – Koninklijke Vlaamse Academie van België

**LEIDT FISCALE AUTONOMIE
VAN DEELGEBIEDEN
IN EEN FEDERALE STAAT
TOT BUDGETTAIRE DISCIPLINE?**

Standpunt van de Klasse van de Menswetenschappen

PAUL VAN ROMPUY

Inhoudstafel

1. Inleiding	5
2. De paradigma's van het economische federalisme	6
1 Van de klassieke naar de meer recente opvattingen	6
2 Wat zegt het empirisch onderzoek over de theoretische verwachtingen?	8
a. Internationale vergelijking van de decentralisatiegraad	8
b. Empirische toets van enkele paradigma's van het "Fiscal Federalism"	9
3. Fiscale autonomie als sluitstuk van het economisch federalisme	11
1 Fiscale autonomie als leidinggevend principe	11
2 Beperkingen aan de subnationale autonomie	12
3 Federale transfers: een noodzakelijk kwaad?	12
4 Fiscale autonomie en interregionale ongelijkheid	13
4. Fiscale autonomie en budgettaire resultaten	14
1 Fiscale autonomie en transferafhankelijkheid	14
2 Transferafhankelijkheid en budgettaire resultaten: enkele empirische bevindingen ..	17
3 Federale autonomie, transfers en budgettaire discipline in 27 OESO-landen over de periode 1995-2009	17
5. Besluit	21
6. Summary	23
7. Biografie	23
8. Bibliografische Referenties	24

1. Inleiding.

In de moeizame onderhandelingen die in de herfst van 2011 tot het “Vlinderakkoord” over de zesde staatshervorming leidden, stond de vraag over het al dan niet toekennen van meer fiscale autonomie aan de Gewesten centraal en vormde een politiek heikel agendapunt. Hoewel er eensgezindheid bestond over het principe om de fiscale autonomie van de Gewesten te verruimen, liepen de standpunten over de concrete vorm die deze autonomie zou krijgen, sterk uiteen. Uiteindelijk werd een akkoord bereikt over een grotere gewestelijke belastingautonomie inzake de personenbelasting. De Gewesten worden in de nieuwe Financieringswet bevoegd om zonder begrenzings opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan op het deel van de personenbelasting dat hen financiert. Opcentiemen en kortingen kunnen bovendien afhankelijk van het inkomenspeil door de Gewesten gemoduleerd worden, op voorwaarde dat de progressiviteit van de personenbelasting niet verminderd wordt en dat hieruit geen deloyaal fiscaal opbod tussen de Gewesten voortvloeit.

Dat een substantiële verruiming van de gewestelijke fiscale autonomie voor in het bijzonder de meeste Vlaamse politieke partijen zulk een strijdpunt was, doet vermoeden dat zij hoge verwachtingen koesterden omtrent de heilzame effecten hiervan op de regionale welvaart. De vraag naar meer fiscale autonomie werd ook geïnspireerd door de perverse effecten die aan de tot dan overwegende dotatiefinanciering werden toegeschreven. De afhankelijkheid van dotaties, gefinancierd door de federale overheid, zou geen prikkels tot een zuinig en efficiënt beleid inhouden en zou bovendien afbreuk doen aan het principe van de financiële verantwoordelijkheid. Deze stellingname houdt impliciet in dat een belangrijke, “copernicaanse” overheveling van bevoegdheden en fiscale instrumenten van het federale naar het gewestelijke niveau, in meer welvaart en groei voor alle regio's zal uitmonden.

Het pleidooi voor meer budgettaire en fiscale autonomie voor de Gewesten werd o.m. gevoed door inzichten en adviezen van economen die zich gesteund wisten door de gangbare theorie van het fiscale federalisme, dat van Angelsaksische oorsprong is. Maar zoals vaak het geval is in de debatten over belangrijke institutionele hervormingen, zijn de standpunten doorgaans geworteld in theoretische modellen die hun empirische toets vooralsnog niet doorstaan hebben. Sinds enkele decennia is het empirisch onderzoek naar de economische gevolgen van de staatkundige decentralisatie, in ruime zin opgevat, op gang gekomen. Dankzij de uitbreiding en verfijning van publieke databestanden die een groot aantal landen bestrijken over een periode van enkele tientallen jaren, heeft het empirisch, vergelijkend onderzoek naar de implicaties van decentralisatie zich ontwikkeld. Hierbij komen volgende thema's vaak aan bod: de effecten van budgettaire en fiscale decentralisatie op de groei, op de interregionale inkomensverdeling, op de budgettaire discipline van deelgebieden en op de omvang van de nationale en subnationale overheden.

Vooraleer het onderwerp van dit standpunt uit te diepen, zullen de ontwikkelingen in de theorie van het economisch federalisme, dat in de Angelsaksische literatuur aangeduid wordt als “*fiscal federalism*”, toegelicht worden. Er zal ook aandacht worden besteed aan de empirische bevindingen van de voornaamste economische effecten die de theorie vooropstelt. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de fiscale autonomie van deelgebieden¹, een belangrijk ankerpunt van het economisch federalisme dat er heilzame budgettaire effecten van verwacht. De resultaten van het verband tussen fiscale autonomie en begrotingsresultaten van subnationale overheden in zowel federale als unitaire staten, dat op eigen onderzoek is gesteund, zullen bondig worden besproken. Ten slotte wordt de fiscale autonomie van de Belgische Gewesten na de Zesde Staatshervorming belicht.

2. De paradigma's van het economisch federalisme.

2.1 Van de klassieke naar de meer recente opvattingen.

Het uitgangspunt van de klassieke opvattingen over het economisch federalisme is de vaststelling dat een centraal georganiseerde staat aan efficiëntieverliezen lijdt indien de voorkeuren voor publiek aangeboden goederen en diensten sterk verschillen van deelgebied tot deelgebied. Een voor de hand liggend voorbeeld van heterogene voorkeuren betreft het onderwijs ingeval de bevolking verschillende, gelokaliseerde taalgroepen telt. Overigens kunnen geografisch gelokaliseerde voorkeurverschillen in tal van geledingen van het publieke domein worden aangetroffen: de vraag naar medische diensten, de transportinfrastructuur, de huisvesting,... Indien deze verschillen in voorkeur sterk uitgesproken zijn, leidt een gedecentraliseerde voorziening tot een betere bevrediging van de behoeften van de bevolking in vergelijking tot een uniform overheidsaanbod. Deze decentralisatie hoeft niet steeds naar deelstaten gericht te zijn, zij kan evenzeer lokale entiteiten zoals steden en gemeenten betreffen. De grenzen aan de efficiëntiewinst van decentralisatie worden gesteld door de hogere kosten die een versnipperde voorziening kan meebrengen. In het economisch jargon spreekt men van schaalvoordelen die uiteindelijk in bepaalde gevallen voor een gecentraliseerd aanbod pleiten, zoals bijv. in het openbaar vervoer over grotere afstand.

Deze voordelen (en grenzen) van de decentralisatie in het publieke domein werden door de Amerikaanse econoom Wallace E. Oates in 1972 in zijn bekend decentralisatiethorema aangetoond. Een heikel punt in deze opvattingen betreft het herverdelingsbeleid van de overheid dat bijv. door R. Musgrave (1959) als een exclusieve taak van de centrale overheid werd beschouwd. Een gedecentraliseerd beleid van inkomensherverdeling zou immers tot een instroom van bevolking in het meest aantrekkelijke deelgebied leiden – uit het oogpunt van

1. Met deelgebieden worden zowel deelstaten in federaties als de Gemeenschappen en Gewesten in België bedoeld. “Subnationale entiteiten” omvatten zowel deelgebieden als hun samenstellende componenten, waaronder steden en gemeenten.

bijv. gezinstoelagen – zodat dit royale beleid uiteindelijk budgettair onhoudbaar zou worden. In deze klassieke opvattingen over decentralisatie dient de federale overheid zich verder te onthouden van inmenging in de overgedragen bevoegdheden, en dus ook in hun financiering, behalve indien zij van oordeel is dat een minimale levensstandaard in het land gewaarborgd dient te worden. Deze normatieve bekommernis verantwoordt subsidies aan de financieel zwakke entiteiten.

Indien men de realiteit van de bestaande federale staten zou toetsen aan bovenstaande klassieke opvattingen over decentralisatie, stelt men vast dat sterke regionale voorkeurverschillen zelden worden aangetroffen. Uitzonderingen in Europa, zoals Zwitserland, Spanje en België, worden veeleer gekenmerkt door taalverschillen. De *recente opvattingen* over het economisch federalisme focussen bijgevolg niet uitsluitend op verschillen in voorkeuren, maar wel op de efficiëntiewinsten die door decentralisatie kunnen worden geboekt. Deze winsten lijken vanzelfsprekend in de geografisch uitgestrekte federaties zoals de VS, Canada en Australië, maar zijn evenzeer relevant in geografisch “compactere” landen. Zoals verder zal blijken scoort Denemarken, nochtans een unitaire staat, zeer hoog op de decentralisatieschaal waar het budgettair zwaartepunt zich op gemeentelijk vlak bevindt. In deze recente theorie van het economisch federalisme liggen de accenten op het feit dat decentrale overheden beter geïnformeerd zijn over de lokale behoeften aan overheidsvoorzieningen en dat zij deze diensten vaak goedkoper kunnen verzorgen dan de bureaucratische centrale overheid. G. Brennan en J. Buchanan (1980) wezen erop dat door economische decentralisatie de strijd kan aangegaan worden tegen de “*Leviathan*”, de buitensporig gegroeide en bedilzuchtige centrale overheid die overmatige belastingen aan de bevolking oplegt.

Door decentralisatie worden de subnationale entiteiten verantwoordelijk gesteld tegenover hun electoraat voor hun uitgaven, waardoor zij tot een zuinig beleid worden aangespoord (De Mello, 2000). Bovendien ontstaat er tussen deelgebieden een gezonde concurrentie en kan er geëxperimenteerd worden met nieuwe beleidstechnieken. Kortom, in de recente opvattingen over het “*fiscal federalism*” leidt decentralisatie tot “slanke”, verantwoordelijk gestelde, concurrerende en efficiënte overheden. Richtinggevend hierbij is het principe van de “subsidiariteit” volgens hetwelk overheidstaken prioritair aan het laagste niveau overgelaten moeten worden tenzij aangetoond kan worden dat een hoger beleidsniveau deze opdrachten op een efficiëntere wijze kan realiseren.

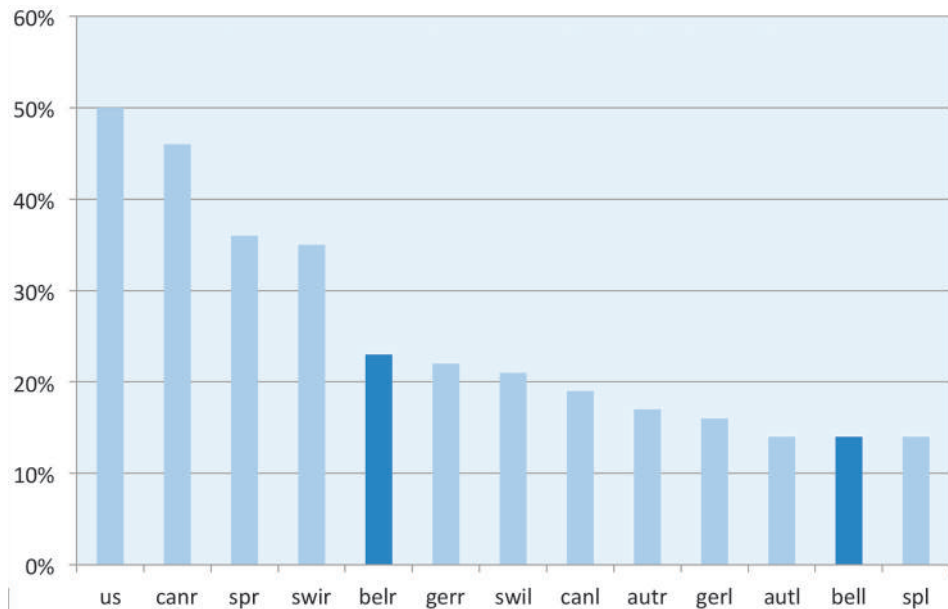
Het is niet verwonderlijk dat de meer recente zienswijze op het economisch federalisme hoofdzakelijk van Angelsaksische oorsprong is en een grote rol toebedeelt aan het falen van de centrale overheid uit het oogpunt van de kostenefficiëntie. In het landschap van de concurrerende entiteiten speelt deze centrale overheid een eerder bescheiden rol, met name daar waar de voordelen van grote schaal in de publieke voorziening duidelijk aanwezig zijn en in het domein van de interpersonele inkomensverdeling door middel van het federale aandeel in de personenbelasting. Over federale dotaties en subsidies aan deelgebieden is deze zienswijze

veeleer terughoudend vermits zij in principe afbreuk doen aan het principe van de subnationale financiële verantwoordelijkheid en enkel verantwoord kunnen worden in het kader van een federaal gelijkheidsbeginsel. Hierover zal er meer uitgeweid worden in de afdeling over fiscale autonomie.

2.2 Wat zegt het empirisch onderzoek over de theoretische verwachtingen?

a. Internationale vergelijking van de decentralisatiegraad.

Zoals reeds in de inleiding werd aangestipt, is het empirisch onderzoek met vertraging op de theoretische verwachtingen op gang gekomen bij gebrek aan adequate databestanden. Nochtans hebben de paradigma's van het economisch federalisme, ook indien ze door de feiten werden tegengesproken of in twijfel werden getrokken, in vele gevallen de institutionele hervormingen van de laatste decennia in een aantal landen geïnspireerd. De tendens tot een grotere decentralisatie, ook in unitaire staten, kan worden geïllustreerd door middel van het aandeel in de totale overheidsuitgaven van de subnationale entiteiten. Deze *decentralisatiegraad*, gemeten door het aandeel in de totale overheidsuitgaven, wordt in figuur 1 weergegeven voor deelstaten en lokale overheden in 7 federale landen van de OESO (België, Canada, Duitsland,



Figuur 1. Decentralisatiegraad in federale landen.

Spanje, Oostenrijk, Zwitserland en de VS) gerangschikt in dalende orde en gemiddeld gemeten over de periode 2005-2009.

De deelstaten worden op de horizontale as aangeduid met een “r” na de naam van het land en de lokale overheden door het achtervoegsel “l”. Voor de Verenigde Staten zijn geen gegevens van de lokale overheden beschikbaar. De decentralisatiegraad van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten, samen genomen (aangeduid door de donkergekleurde staaf), bedroeg in deze periode nagenoeg 24 procent. Dit aandeel zou, als gevolg van het Vlinderakkoord, volgens ramingen toenemen tot ongeveer 32 procent, ietwat lager dan het decentralisatiepeil van de Spaanse Autonome Regio's (36 procent).

Indien het uitgavenaandeel van de Belgische Lokale Overheden (14 procent) aan dat van de deelgebieden wordt toegevoegd, zou de totale decentralisatiegraad in België tegen 2015 toenemen tot ongeveer 46 procent. Het is echter opvallend dat unitaire Scandinavische landen zoals Denemarken (63 procent) en Zweden (47 procent) op lokaal vlak nu reeds een grotere decentralisatie vertonen. Onder de “oudere” federale staten spant Canada de kroon: het uitgavenaandeel van de Canadese provincies bedraagt 46 procent en dat van de Canadese steden en gemeenten 19 procent, samen dus 65 procent. Zwitserland is, wat de kantons (36 procent) betreft, minder gedecentraliseerd dan Canada en iets meer op het lokale vlak (21 procent), zodat het totale aandeel van de gedecentraliseerde uitgaven er 57 procent bedraagt en lager uitvalt in vergelijking met het overeenstemmende aandeel van de subnationale entiteiten in Canada. Op te merken valt dat de decentralisatie in de voorbije decennia wereldwijd toegenomen is. Bovendien bevelen internationale organisaties zoals de Wereldbank, het IMF en de OESO de ontwikkelings- en de nieuwe Oost-Europese transitielanden aan hun staatkundige structuur in de richting van decentralisatie te oriënteren.

b. Empirische toets van enkele paradigma's van het “Fiscal Federalism”.

In deze afdeling zullen op een beknopte wijze de meest recente bevindingen worden besproken rond volgende vragen: i) heeft decentralisatie bijgedragen tot een hogere economische groei? ii) heeft decentralisatie tot een afslanking van de overheden geleid?

- (i) Alhoewel de decentralisatie van het aanbod van publieke goederen en diensten in geval van gelokaliseerde voorkeurverschillen tot een betere bevrediging van de behoeften van de bevolking leidt, vloeit hieruit niet automatisch voort dat zij een groeibevorderend effect heeft. De hefboomen van de groei zijn de publieke en private investeringen, de kwantitatieve en kwalitatieve toename van menselijk kapitaal en de innovaties in de beheerstechnieken en in het productieproces. Het is bijgevolg niet vanzelfsprekend dat een gedecentraliseerde overheid inzake deze groeifactoren betere resultaten neerzet. Elementen die pleiten voor een groeibevorderende, gedecentraliseerde overheid zijn: de onderlinge concurrentie tussen de subnationale entiteiten die tot zuinige overheden en tot een verlaging van de

belastingdruk aanzet en de prikkels om in de lokale publieke voorzieningen te innoveren, bijv. in het gesubsidieerd onderwijs.

Argumenten contra verwijzen naar de coördinatieproblemen tussen het nationale en lokale overheidsniveau, naar de nauwere betrekkingen tussen het beleid en de lokale belangengroepen en naar het verlies aan schaalvoordelen van een te versnipperd overheidsoptreden. Het empirisch onderzoek leverde over dit thema gemengde resultaten op, waarbij in een aantal gevallen zelfs een negatief resultaat tussen decentralisatie en groei vastgesteld werd, zo bijv. door Xie *et al.* (1999) voor de VS en Zangh en Zou (1998) voor China. In een recente studie tonen Blöchliger en Egert (2013) voor een groot aantal OESO-landen over de periode 1985-2011 aan dat decentralisatie, zowel in federale als in unitaire landen, een gunstig effect op de groei kan uitoefenen, voornamelijk door een groeigerichte uitgavenstructuur. In dit opzicht bevordert decentralisatie de vorming van menselijk kapitaal en de productiviteit van arbeid, daar waar de invloed op de private investeringen eerder gering is. Een verhoging van de decentralisatiegraad met 10 procent zou volgens dit onderzoek resulteren in een gemiddelde toename van het BBP per hoofd met 0,3 procent. Vanzelfsprekend gaat het om ramingen van een gemiddelde tendens waarrond de spreiding in de steekproef beduidend is. Een voldoende grote mate van inkomstenautonomie blijkt volgens dit onderzoek een noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde te zijn opdat decentralisatie de groei ondersteunt.

- (ii) De vraag of decentralisatie een rem heeft gezet op de expansie van de “*Leviathan*” op subnationaal vlak is het voorwerp geweest van talrijke empirische studies. Wallace E. Oates (1989), de geestelijke vader van het bekende decentralisatiethorema, stelde in 43 landen op basis van data van 1980 vast dat, in tegenspraak tot zijn theorema, er geen statistisch significant verband kon worden gevonden tussen enerzijds de decentralisatie van inkomsten en uitgaven en anderzijds de omvang van de subnationale publieke sector. Een meer genuanceerd beeld werd in later onderzoek verkregen door het onderscheid te maken tussen de decentralisatie van uitgaven en die van inkomsten. J. Jin en Heng-Fu Zou (2002) toonden voor 32 geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden in de periode 1980-1994 aan dat het decentraliseren van uitgaven, in het bijzonder indien zij door transfers van de centrale overheid worden gefinancierd, de omvang van de subnationale overheden doet aangroeien. Het gebrek aan consensus tussen de onderzoekers omtrent het effect van decentralisatie op de omvang van de subnationale overheden, spoorde J. Rodden (2003, p.724) er toe aan te besluiten: “*those who are alarmed that the global trend toward fiscal decentralization entails dangerous tax competition have little to fear and those who envision smaller, more efficient government have little to celebrate*”.

3. Fiscale autonomie als sluitstuk van het economisch federalisme.

3.1 Fiscale autonomie als leidinggevend principe.

De overdracht van bevoegdheden van de centrale overheid naar de deelstaten en de lokale overheden onderstelt dat deze laatste over voldoende middelen beschikken om ze daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. De centrale overheid kan aan de subnationale entiteiten uit haar begroting de nodige middelen overdragen, dotaties of transfers genaamd. Deze kunnen onvoorwaardelijk van aard zijn of een gedeeltelijke financiële inspanning van de subnationale entiteiten vereisen. In bepaalde gevallen zijn deze transfers geoormerkt en kunnen ze enkel voor vooraf bepaalde doeleinden, bijv. voor sociale bijstand, aangewend worden. Een belangrijke soort transfers zijn de zgn. “*vereveningsdotaties*” die tot doel hebben deelgebieden met een zwakke fiscale capaciteit middelen te verschaffen opdat zij, tot op zekere hoogte, aan hun inwoners dezelfde publieke goederen en diensten zouden kunnen aanbieden als de “rijkere” deelgebieden.

In wat volgt zal, omwille van de eenvoud, de fiscale autonomie van deelstaten in een federaal verband worden toegelicht. Bovendien transfers vormen “eigen belastingen” van de deelstaten een belangrijke hoeksteen van de federale structuur. Strikt genomen gaat het om belastingen waarvan de deelstaat de grondslag, de aanslagvoeten en de vrijstellingen bepaalt. Een zwakkere vorm van “eigen belastinginkomsten” zijn de zgn. “gedeelde belastingen”, dit zijn belastingopbrengsten die de deelstaat deelt met de centrale overheid volgens vooraf bepaalde verdeelsleutels. Deze verdelingscriteria hebben zowel een verticale als een horizontale dimensie: verticaal omdat zij de verdeling van de opbrengst tussen de centrale overheid en de totaliteit van de deelgebieden regelt, horizontaal omdat de verdeling tussen de deelstaten onderling eveneens vastgelegd wordt. Deze horizontale verdeling hoeft niet noodzakelijk volgens het principe van de zgn. “*juste retour*” te verlopen, waarbij elke deelstaat een aandeel ontvangt van de belastingopbrengst dat overeenstemt met het deel dat op zijn territorium wordt gegenereerd. Evenzeer kan de verdeelsleutel van de gedeelde belastingen volgens behoeftecriteria, bijv. het aandeel in de leerlingenbevolking, verlopen. Bovendien belastingen en transfers kunnen deelstaten uiteraard een beroep doen op schuldfinanciering. *In de theorie van het “fiscal federalism” wordt gesteld dat enkel door eigen belastingen de democratisch verkozen regering van een deelstaat voor haar uitgaven tegenover haar electoraat volledig verantwoordelijk wordt gesteld* (De Mello, 2000; Boadway en Shah, 2009). Deze stelling, die als een rode draad door de literatuur over het economisch federalisme loopt, zou bovendien de subnationale overheden aansporen tot een zuinig overheidsbeleid, waarin de voorkeur uitgaat naar groeibevorderende uitgaven die op termijn door de eruit resulterende toename van de belastingopbrengsten, ruimte zou scheppen voor lagere belastingen (Martinez-Vazquez en McNab, 2003).

3.2 Beperkingen aan de subnationale fiscale autonomie.

Een volledige financiering van deelgebieden door autonome belastingen is echter uit economische efficiëntie-overwegingen niet wenselijk en evenmin haalbaar. Zij is niet wenselijk omdat talrijke belastingbronnen interregionaal en internationaal mobiel zijn en in mindere of meerdere mate reageren op verschillen in de belastingtarieven. Dit is vanzelfsprekend het geval voor de roerende voorheffing, omwille van de mobiliteit van financieel kapitaal. Hetzelfde geldt voor de BTW, althans binnen de grenzen van eenzelfde land. Verschillen in de effectieve aanslagvoet van de vennootschapsbelasting, d.i. na het aanrekenen van fiscale voordelen en vrijstellingen, kunnen eveneens de geografische spreiding van de bedrijfsinvesteringen beïnvloeden. De basis van de personenbelasting is, afhankelijk van de geografische mobiliteit van de gezinnen, ook in zekere mate gevoelig voor verschillen in de aanslagvoeten. Daarentegen is de onroerende voorheffing, op grond van voorgaande overwegingen, een bij uitstek geschikte belasting voor de uitoefening van de subnationale fiscale autonomie. Indien de belasting op een mobiele belastingbasis door een deelgebied zou worden verhoogd, dan volgt hieruit een verlies aan fiscale inkomsten voor het betrokken gebied, waardoor zijn fiscaal beleid “afgestraft” wordt. Anderzijds zou een verlaging van de aanslagvoeten de belastinginkomsten doen aangroeien en de uitgaven in die mate stimuleren dat zij niet meer overeenstemmen met de voorkeuren van de bevolking en bijgevolg niet langer efficiënt zijn. Overigens leidt een dergelijk beleid tot een onderlinge fiscale concurrentie in een “*zero sum*” scenario, waarin elk deelgebied uiteindelijk de verliezende partij is.

De ruimte voor een gedecentraliseerde fiscale autonomie wordt ten slotte beperkt door de noodzakelijke financiering van de uitgaven van de centrale overheid, inclusief die voor de federale overheidsschuld, die hiertoe beslag legt op een deel van de nationale fiscale basis. De financiering van de federaal gedragen vergrijzingskosten in België biedt hiervan een voorbeeld. Als gevolg van voorgaande beperkingen zullen de autonome belastingen slechts een beperkt deel uitmaken van de inkomsten van de deelgebieden, afhankelijk van de concrete situatie. Zij zullen, uit overwegingen van economische efficiëntie, onvermijdelijk aangevuld dienen te worden door met de federale overheid gedeelde belastingen en met federale transfers. Het federale landschap vertoont een grote verscheidenheid inzake het relatief belang van autonome belastingen en transfers in de financiering van de deelstaten. De Canadese provincies en de Zwitserse kantons beschikken over een grote mate van autonomie in de wijze waarop zij hun uitgaven financieren, in tegenstelling tot de Duitse Länder en de Australische staten, die voor het overgrote deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van gedeelde belastingen en federale transfers.

3.3 Federale transfers: een noodzakelijk kwaad?

In de economische literatuur over het “*fiscal federalism*” wordt de doelmatigheid van de federale transfers ten gunste van de deelgebieden ernstig in twijfel getroffen (Rodden, 2002; Kornai *et al*, 2003). Vermits deze dotaties door een gemeenschappelijke, federale belastingbron,

de zgn. “*common pool*” worden gefinancierd, en de hieruit voortvloeiende subnationale uitgaven hoofdzakelijk ten goede komen aan de inwoners van de begunstigde deelgebieden, sporen zij deze laatste niet aan tot een zuinig en efficiënt beleid. Zij creëren m.a.w. in hoofde van de deelgebieden een “*fiscale illusie*” die hen er niet toe aanzet hun eigen belastingbasis optimaal te benutten. Een laks budgettair beleid is volgens deze zienswijze onlosmakelijk het gevolg van de dotatiefinanciering.

Nochtans worden transfers in het federale landschap verantwoord, hetzij uit de bovenvermelde economische efficiëntie-overwegingen, hetzij uit een normatieve invalshoek die een zekere mate van horizontale billijkheid (“*equity*”) in de federatie voorstaat. Deze bekommernis inspireert het principe volgens hetwelk de federale overheid aan de inwoners van de federatie gelijke levensomstandigheden dient te waarborgen, ongeacht hun grondwettelijke aanhorigheid tot een of ander deelgebied. Substantiële verschillen in de fiscale capaciteit van de deelgebieden en bijgevolg in hun belastingopbrengsten, resulteren onvermijdelijk in een verschillend niveau van publieke voorzieningen in het domein van bijv. onderwijs, gezondheidszorgen, infrastructuur en sociale huisvesting. Federale transfers vervullen in dit geval een “*vereveningsfunctie*” die de verschillen in fiscale capaciteit in zekere mate uitvlakt. Deze dotaties worden in een aantal federale landen, zoals Canada en Duitsland, door de deelstaten onderling geregeld waarbij de “rijkere” entiteiten de “armere” bijstaan. Naargelang het geval, zal de verdeelsleutel van deze vereveningstransfers gesteund zijn op de eigen belastingopbrengsten per hoofd (Canada), op behoeftecriteria (de onderwijsfinanciering van de Belgische Gemeenschappen) of op beide (Australië en Duitsland).

Federale transfers worden, benevens uit billijkheidsoverwegingen, eveneens verantwoord uit het oogpunt van efficiëntie, namelijk als middel van de federale overheid om de deelgebieden aan te sporen om voldoende uitgaven te richten op publieke voorzieningen die de federatie als geheel ten goede komen. Onderwijs, medische voorzieningen en armoedebestrijding zijn hiervan voorbeelden. In tegenstelling tot de vereveningstransfers, hebben deze federale dotaties vaak een voorwaardelijk karakter en vereisen zij een gedeeltelijke financiële inspanning van het ontvangende deelgebied (de zgn. “*matching grants*”) of zijn zij geormerkt voor een specifieke aanwending. De federale overheid van de VS heeft van dit soort dotaties veelvuldig gebruik gemaakt, vaak tot ongenoegen van de deelstaten die hierin een federale aanslag op hun beleidsautonomie zien.

3.4 Fiscale autonomie en interregionale ongelijkheid.

Omtrent de vraag of de fiscale autonomie van deelgebieden in een federaal bestel de interregionale inkomensongelijkheid al dan niet doet toenemen, bestaat er in de literatuur geen eensgezindheid. Volgens sommige economen, bijv. R. Prud'homme (1995), kunnen rijke regio's die over een ruime fiscale basis beschikken, publieke goederen en diensten tegen een lager belastingtarief aanbieden in vergelijking tot armere regio's. Hierdoor kan de rijkere regio private,

groeibevorderende investeringen aantrekken waardoor de interregionale inkomensverschillen – bij afwezigheid van federale vereveningsdotaties – worden aangescherpt. Critici van deze benadering, zoals bijv. B.R. Weingast (1995), beschouwen de hogere belastingdruk in de armere regio's als een indicatie van een inefficiënt, falend overheidsbeleid en van de invloed van regionale belangengroepen die de instroom van productieve investeringen afremmen. De onderlinge belastingconcurrentie zou deze regio's ertoe aanzetten hun beleid om te buigen in de richting van een meer marktconforme aanpak. Hierdoor zou de uittocht van hun belastingbasis ophouden en kan een investeringsvriendelijk klimaat dat de groei aanzwengelt worden geschapen. Zoals het vaak het geval is met tegengestelde theoretische stellingen, dient het empirisch onderzoek als scheidsrechter op te treden. In dit verband toonde J. Sorens (2014) recent aan, op basis van OESO-gegevens over de periode 1980-2005, dat de zelfbeschikking van deelgebieden over inkomsten en uitgaven, bijdraagt tot de convergentie van de regionale groei.

4. Fiscale autonomie en budgettaire resultaten.

4.1 Fiscale autonomie en transferafhankelijkheid.

In principe zou men de graad van fiscale autonomie van deelgebieden in een federale staat in negatieve zin kunnen benaderen door een maatstaf van hun financiële afhankelijkheid t.o.v. de federale overheid. Door middel van transfers schept deze laatste de zgn. “*verticale fiscale kloof*”; zij wordt gemeten door de ontvangen transfers uit te drukken als een percentage van het totale inkomen van de deelgebieden. Als maatstaf voor het gebrek aan fiscale autonomie is dit concept echter niet zonder gebreken omdat de *overige* fiscale inkomsten van een deelgebied een verschillende mate van autonomie kunnen weerspiegelen. Gaat het bijv. vooral over met de federale overheid gedeelde belastingen, waarvoor het deelgebied geen toeslagen of kortingen kan beslissen, dan onderschat de verticale fiscale kloof zijn financiële afhankelijkheid en overschat zij bijgevolg zijn fiscale autonomie. Deze vertekening kan worden geïllustreerd door de vergelijking van de “verticale fiscale kloof” van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten met die van de Duitse Länder op basis van de OESO-gegevens over de periode 2005-2008. Voor de Belgische deelgebieden zou deze kloof niet minder dan 68 procent bedragen tegenover slechts 14 procent voor de Duitse Länder.

Nochtans konden de Belgische Gewesten in het “oude” financieringssysteem (d.i. voorafgaand aan het Vlinderakkoord) in principe op de overgedragen personenbelasting op- en afcentiemen beslissen, in tegenstelling tot de Länder die op de gedeelde personen- en vennootschapsbelasting geen fiscale autonomie kunnen uitoefenen. Deze ogenschijnlijke paradox houdt verband met de strikte definitie in de OESO-classificatie van “gedeelde belastingen” die als een dotatie worden beschouwd indien er geen vaste verdeelsleutel bestaat tussen het deel van deze belastingen dat aan de federale overheid toekomt en het resterende deel dat aan de deelgebieden overgedragen wordt. Dit was het geval voor de aan de Belgische Gewesten overgedragen personenbelasting in

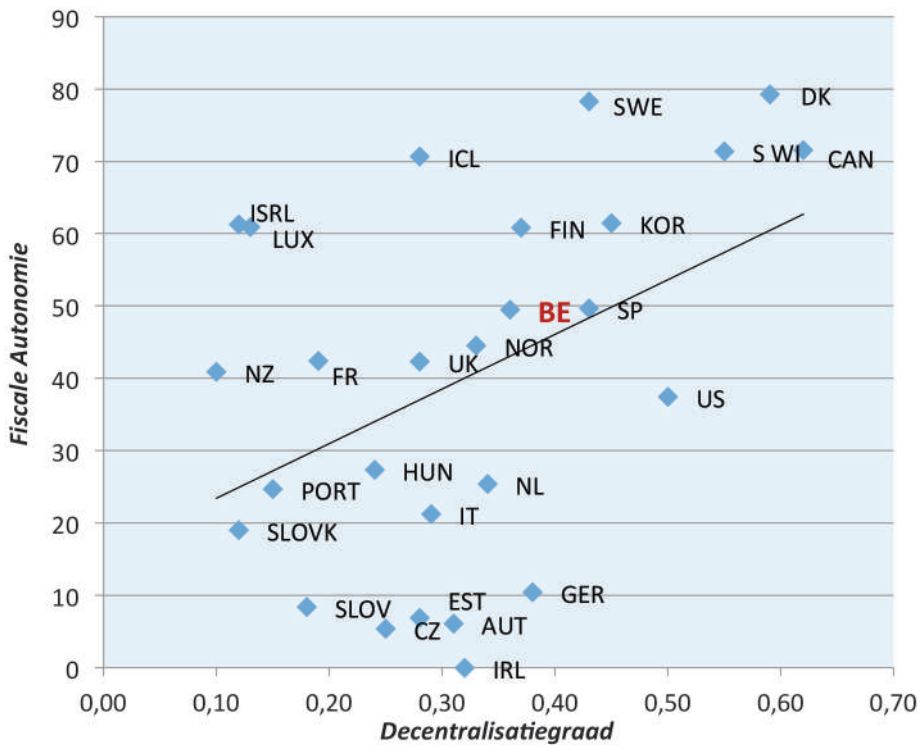
het “oude” financieringssysteem die op een aanvankelijk vastgelegd bedrag gesteund was, dat vervolgens (na aanpassingen voor groei en inflatie) aan de Gewesten volgens het principe van de “*juste retour*” toegewezen werd.

De principiële mogelijkheid van de Gewesten om, in tegenstelling tot de Duitse Länder, op de overgedragen personenbelasting opcentiemen te heffen of afcentiemen toe te staan, is in deze classificatie ondergeschikt aan de afwezigheid van een vaste verdeelsleutel voor de overgedragen belasting tussen het federale en het subnationale niveau. Een dergelijke vaste verdeelsleutel werd wel voorzien in de Zesde Staatshervorming, zodat de aan de Gewesten overgedragen personenbelasting niet langer als een dotatie zal worden opgevat en de “verticale fiscale kloof” volgens ramingen in 2015 zal dalen tot iets meer dan 60 procent. Uiteraard wordt de omvang van deze “kloof”, wat België betreft, vooral beïnvloed door het *institutionele gegeven van de Belgische Gemeenschappen die over geen belastingbevoegdheid beschikken* en ruim de helft van de fiscale inkomsten van de deelgebieden voor hun rekening nemen. Men kan uit het voorgaande besluiten dat de internationale vergelijking van de “verticale fiscale kloof” op grond van de OESO-classificatie enigszins problematisch is indien zij bedoeld is als een onrechtstreekse benadering van de fiscale autonomie. Bijgevolg wordt de voorkeur gegeven aan een *rechtstreekse* benadering van de fiscale autonomie die deelgebieden kunnen uitoefenen op hun “eigen inkomsten”. De “eigen inkomsten” omvatten, wat de Gewesten betreft: de inkomsten die uit hun belastingautonomie voortvloeien, de opbrengst van de effectief gedeelde belastingen, de mogelijke inkomsten uit hun eigen vermogen en uit deelnemingen in ondernemingen, de gebruiksheffingen... *Op deze wijze kunnen de budgettaire effecten van de fiscale autonomie worden geïsoleerd van die van de dotaties en kan de verschillende invloed op de budgettaire discipline van de autonoom bepaalde belastingopbrengsten en die van gedeelde belastingen worden ingeschat.*

Afgezien van de bovenvermelde randbemerking in verband met de internationale vergelijking van de “verticale fiscale kloof”, is de OESO “*Fiscal Decentralization Database*” (OECD, 2012) op dit ogenblik de enige databank die voor deelgebieden en lokale overheden van de 34 lidstaten over de periode 1995-2008 een gedetailleerd overzicht geeft van hun belastinginkomsten volgens hun graad van autonomie, hoewel zij voor een beperkt aantal landen nog onvolledig is. Autonome belastingen betreffen in deze gegevensbank belastingen waarvoor de subnationale overheden de aanslagvoeten en (of) de vrijstellingen zelfstandig kunnen bepalen.

Dat de decentralisatie van uitgaven gepaard gaat met het toekennen van fiscale autonomie aan deelgebieden wordt duidelijk in figuur 2, waarin een positief verband wordt gesuggereerd. De horizontale as meet de decentralisatiegraad (het gemiddeld aandeel in de totale overheidsuitgaven van de subnationale overheden); de verticale as meet de hoger bepaalde indicator van de fiscale autonomie die verwijst naar de periode 2000-2008. Omwille van de hoge mate van uitgavendecentralisatie is het niet verwonderlijk dat de subnationale overheden van Zwitserland en Canada in verhouding tot hun eigen inkomsten, de hoogste graad van fiscale autonomie (ongeveer 72 procent) bezitten, De Duitse resp. de Oostenrijkse subnationale

overheden hinken in deze vergelijking achterop met een fiscale autonomie die slechts 10 resp. 6 procent bedraagt. De Belgische Gewesten en Gemeenschappen en de Lokale Overheden samen beschouwd, scoren in deze vergelijking (50 procent) evenveel als de Spaanse subnationale overheden. Zoals hierboven reeds werd aangestipt vertonen de Lokale Overheden in sommige unitaire staten een hogere graad van fiscale autonomie dan deelstaten in een federaal land. Dit is bijv. het geval in Denemarken, waar zij 79 procent van hun eigen inkomsten autonoom kunnen bepalen.



Figuur 2. Decentralisatiegraad en fiscale autonomie (totaal deelstaten en lokale overheden -2000-2008).

4.2 Transferafhankelijkheid en budgettaire resultaten: enkele empirische bevindingen.

De meeste empirische studies toonden aan dat een grote mate van financiële afhankelijkheid van deelgebieden t.o.v. de federale overheid een negatieve invloed op hun budgettaire resultaten uitoefent. J. Rodden (2002) bestudeerde 43 ontwikkelings- en geïndustrialiseerde landen over de periode 1986-1996 en vond dat een substantiële verticale fiscale kloof hun budgettaire resultaten verslechtert, *in het bijzonder indien zij gepaard gaat met een hoge graad van autonomie op het vlak van leningfinanciering*. Dat de begrotingsresultaten van de *centrale overheid* onder druk komen te staan indien zij de deelgebieden in belangrijke mate door dotaties financiert, werd in een recent onderzoek van L. Eyraud en L. Lusinyan (2011) voor 27 OESO-landen over de periode 1969-2007 aangetoond.

Op grond van deze bevindingen zou men ertoe geneigd zijn, uit het oogpunt van een wenselijke budgettaire orthodoxie, de dotatiecomponent in de financiering van deelgebieden tot een minimum te herleiden in het voordeel van een maximale fiscale autonomie. Zoals boven werd aangestipt, maken transfers ten gunste van deelgebieden een onlosmakelijk bestanddeel van hun financiering uit, zelfs in de meest gedecentraliseerde federaties zoals Zwitserland, Canada, Australië en niet het minst in de VS. De potentiële negatieve begrotingseffecten van de transferafhankelijkheid hebben overheden ertoe aangezet budgettaire regels aan de deelgebieden op te leggen of ze op een coöperatieve wijze in intergouvernementele overeenkomsten vast te leggen. Zo eist de EU dat de budgettaire beperkingen waaraan de lidstaten onderworpen zijn, in de federaal georganiseerde landen worden vertaald in interne, meerjarige begrotingstrajecten voor hun deelstaten. Het is echter de vraag of budgettaire regels, die tot doel hebben de tekorten en de schuldopbouw van de deelgebieden te beperken en te coördineren met het federale beleid effectief zijn, in het bijzonder indien zij door de federale overheid opgelegd worden. Het empirisch onderzoek is op dit vlak eerder sceptisch (zie bijv. W. Marneffe *et al.*, 2011, betreffende de budgettaire effecten van het Groei- en Stabiliteitspact van de EU en van de landspecifieke regelgeving).

4.3 Fiscale autonomie, transfers en budgettaire discipline in 27 OESO-landen over de periode 1995-2009.

In tegenstelling tot het empirisch onderzoek omtrent de budgettaire impact van de transferafhankelijkheid, werd tot op heden aan het verband tussen de graad van de subnationale fiscale autonomie en de budgettaire discipline betrekkelijk weinig aandacht besteed. Dit is toe te schrijven aan het ontbreken van gedetailleerde data van de indicatoren van de subnationale fiscale autonomie voor een groot aantal landen. Zoals boven werd vermeld vult de "*Fiscal Decentralisation Database 1995-2008*" van de OESO recentelijk deze leemte aan. In het hierna besproken onderzoek (P. Van Rompuy, 2014) wordt het verband toegelicht tussen enerzijds het aandeel van de autonome belastinginkomsten in het "eigen" inkomen van deelgebieden en lokale overheden en anderzijds hun budgettair resultaat, uitgedrukt als een percentage van de uitgaven.

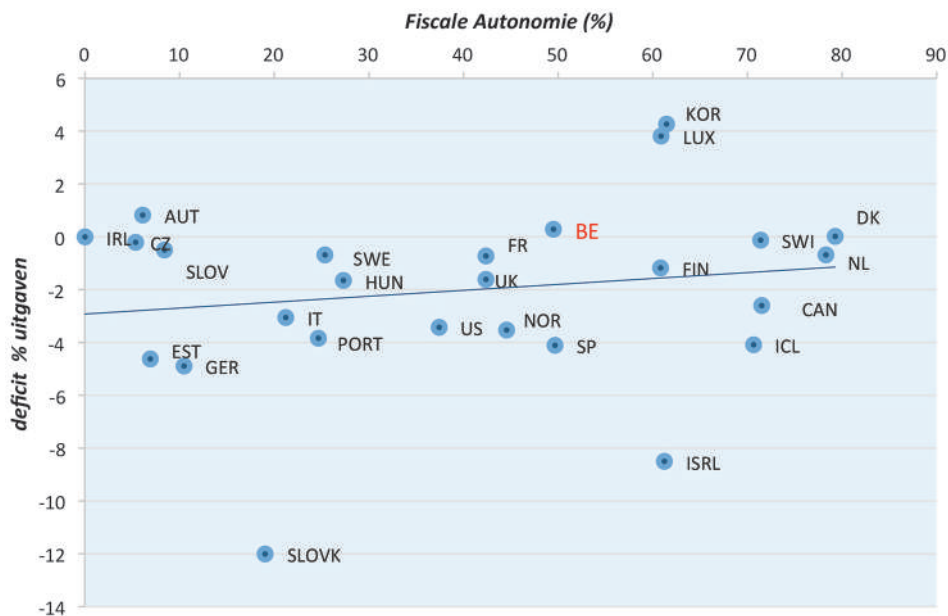
De budgettaire gegevens werden eveneens uit de vermelde OESO-databank geput en bestrijken de periode 1995-2009. Onderling consistente en volledige data over begrotingsuitkomsten, uitgaven en inkomsten van subnationale entiteiten konden voor 27 OESO-landen worden samengesteld. Het betreft: Oostenrijk, België, Canada, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, IJsland, Ierland, Israël, Italië, Korea, Luxemburg, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Portugal, Slovakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de VS. Onder deze landen treft men 7 federaties aan: Oostenrijk, België, Canada, Duitsland, Spanje, Zwitserland en de VS.

Onder de verklarende variabelen van het begrotingsresultaat komen, benevens de graad van fiscale autonomie over de eigen inkomsten en het aandeel van gedeelde belastingen, ook een conjunctuurindicator, het aandeel van de dotaties in het totale inkomen en de demografische afhankelijkheidsgraad voor. Deze laatste variabele meet het aandeel van de jongeren (tot 14 jaar) en van de ouderen (65 jaar en meer) in de bevolking van 15 tot 64 jaar. Zij is bijgevolg een benadering van de verhouding van de niet-actieve tot de actieve bevolking. Indicatoren van het institutionele kader van de betrokken landen werden eveneens in het onderzoek betrokken: het eventueel administratief toezicht op de subnationale overheden, de al dan niet verplichting van een budgettair evenwicht, de aanwezigheid van coöperatieve budgettaire overeenkomsten, de mogelijkheid om tekorten voor investeringsdoeleinden toe te staan, het lidmaatschap van de EU en het eventueel federaal statuut van het land.

De onderzoeksvraag betreft de vooropgestelde positieve budgettaire invloed van de subnationale fiscale autonomie in tegenstelling tot hun transferafhankelijkheid. Ook gaat de aandacht naar het eventuele restrictieve begrotingseffect van de specifieke budgettaire regulering en van het lidmaatschap van de EU. Het aantal statistische onderzoekseenheden bedraagt 33, waaronder de 26 Lokale Overheden in de onderzochte 27 landen (vermits data op dit vlak voor de VS ontbreken) en 7 deelstaten van de 7 bovenvermelde federaties.

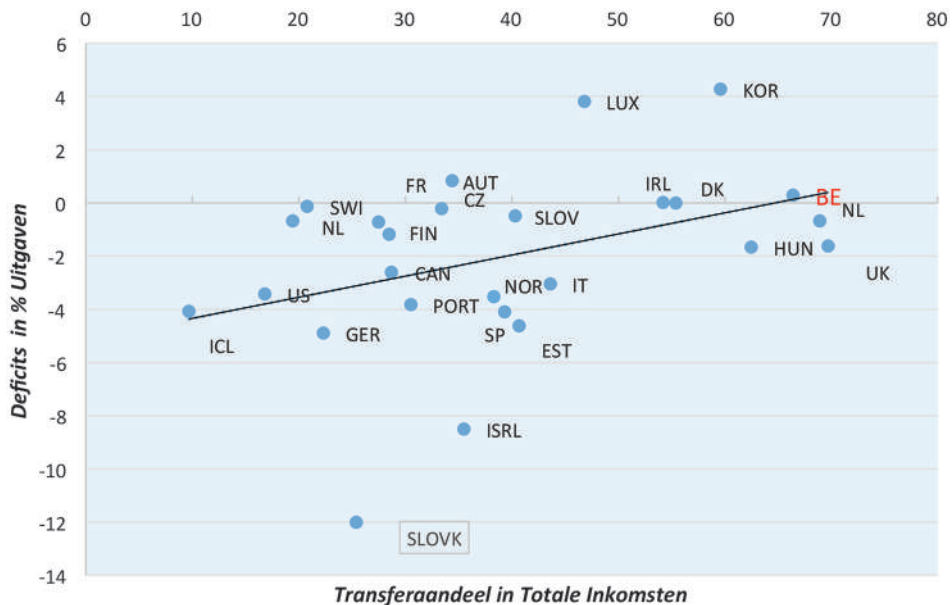
Het budgettair effect van de fiscale autonomie op het vlak van de totale steekproef was positief, maar had uit statistisch oogpunt een zwakke significantie. Dit blijkt uit het spreidingsdiagram in figuur 3 waarin de horizontale as de graad van fiscale autonomie meet en de verticale as de tekorten resp. overschotten in procent van de uitgaven, gemiddeld over de periode 1995-2009. Zowel de graad van fiscale autonomie als de tekorten van de deelgebieden en lokale overheden worden voor de overzichtelijkheid samen voorgesteld. De grote spreiding van de 27 waarnemingspunten (één voor elk land) rond de regressierechte bevestigt de zwakke statistische betrouwbaarheid van het positieve fiscaal autonomie-effect op de begrotingsresultaten.

Het globale budgettaire resultaat van de Belgische deelgebieden en de lokale overheden was in de beschouwde periode licht positief, namelijk 0,36 procent van de uitgaven. Dit positief begrotingsresultaat resulteert uit een gezamenlijk overschot in de jaren 2000-2004 dat de negatieve uitkomsten in andere jaren meer dan uitvlakte.



Figuur 3. Fiscale autonomie en tekorten (1995-2009).

Verder onderzoek bracht aan het licht dat voor de ganse steekproef van 33 entiteiten slechts vanaf een graad van subnationale fiscale autonomie van gemiddeld 34 procent een significant positief budgettair effect mag worden verwacht. Een lagere graad van fiscale autonomie dan dit kritische omslagpunt leidt eerder tot ongunstige begrotingsuitkomsten, vermits in dit geval gedeelde belastingen de hoofdbrok van de eigen fiscale inkomsten uitmaken, waarvan het budgettair effect negatief uitvalt. De omvang van het gunstig begrotingseffect van een hogere graad van fiscale autonomie, eens het kritische niveau bereikt, valt eerder bescheiden uit. Zo leidt een toename van de fiscale autonomiegraad met 10 procentpunt, bijv. van 40 tot 50 procent, tot een gemiddelde verbetering van de budgettaire uitkomsten van slechts 1 procent. Een verrassend resultaat van dit empirisch onderzoek betreft de budgettaire invloed van het transferaandeel in de totale inkomsten dat, in tegenstelling tot de a priori verwachtingen, vooral positief uitvalt voor entiteiten die van een zwakke fiscale autonomie genieten. Dit gunstig effect zou kunnen worden toegeschreven aan de controle die de centrale (federale) overheid op het uitgavenbeleid kan uitoefenen in geval van een sterke subnationale afhankelijkheid van dotaties (De Mello, 2000). Voor de ganse steekproef kon, in tegenstelling tot de empirische studies vermeld onder 4.2, geen negatief budgettair effect van transfers worden vastgesteld. Dit blijkt uit het spreidingsdiagram in figuur 4, waarin een positief begrotingseffect van dotaties wordt gesuggereerd.



Figuur 4. Transfers en deficits (1995-2009).

De demografische afhankelijkheidsvariabele heeft, in vergelijking tot de fiscale autonomie, een duidelijk sterkere en negatieve budgettaire invloed. In dit verband pleitten Crivelli *et al.* (2010) voor strengere, subnationale budgettaire regels wanneer gezondheidsuitgaven in grote mate gedecentraliseerd zijn.

Tot slot blijkt dat onder de institutionele variabelen, de verplichting tot een budgettair evenwicht op middellange termijn en de mogelijkheid om tekorten voor investeringen (“*de gouden regel*”) neer te zetten, een statistisch zwak maar negatief budgettair effect sorteren in tegenstelling tot de federale structuur, die een positieve invloed uitoefent. Dat het begrotingsprincipe van de “*gouden regel*”-dat in een aantal landen, hetzij door de centrale overheid (het Verenigd Koninkrijk), hetzij door deelstaten (Duitsland) aangekleefd wordt – niet de beoogde begrotingsdiscipline oplevert, wekt wellicht verbazing op. Dit principe wordt nochtans ook door economen, zo bijv. door Föttinger (2001), op de korrel genomen wegens de gebrekkige effectiviteit in zijn toepassing. Het vastgestelde zwakke, maar negatieve effect van de verplichting tot een budgettair evenwicht op middellange termijn is niet zo verwonderlijk, daar deze regel onderstelt dat na een periode van deficits in conjunctureel zwakke jaren er vervolgens overschotten in betere jaren moeten worden gerealiseerd, een eis die politiek blijkbaar moeilijk hard gemaakt kan worden. De recente verstrenging van de begrotingsdiscipline van de EU t.a.v. haar lidstaten levert hiervan het bewijs.

5. Besluit.

De hoge verwachtingen die het economisch federalisme op de decentralisatie van bevoegdheden, van uitgaven en inkomsten heeft gesteld, werden door het empirisch vergelijkend onderzoek niet eensluidend bevestigd. Dit geldt alleszins voor de hypothese dat decentralisatie tot een kleiner overheidsbeslag en tot een lagere belastingdruk zou leiden. Het groeibevorderend effect van decentralisatie situeert zich, in de huidige stand van het onderzoek, eveneens in een grijze zone. Verder blijkt dat fiscale autonomie een *noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde* voor meer welvaart betekent. De groeigerichte structuur van de subnationale overheidsuitgaven, gefinancierd door autonoom bepaalde inkomsten, is veeleer van doorslaggevende betekenis.

In het toegelichte onderzoek van 27 OESO-landen over de periode 1995-2009 werd een positief budgettair effect van de subnationale fiscale autonomie vastgesteld, indien zij tenminste een kritisch minimumpeil bereikt om een invloed van betekenis te sorteren. In tegenstelling tot de theoretische verwachtingen werd eveneens aangetoond dat dotaties een gunstig effect kunnen uitoefenen op de begrotingsdiscipline van subnationale overheden die, in het bijzonder, het kritische minimumpeil van fiscale autonomie niet bereiken.

Indien deze bevindingen op het Belgische federale landschap na de Zesde Staatshervorming worden toegepast, dan blijkt dat de Gewesten in ruime mate het bovenvermelde kritische omslagpunt overschrijden. De fiscale autonomie van de Gewesten (in verhouding tot hun *totale* inkomsten) zou inderdaad volgens ramingen in 2015 toenemen van 44 tot 73 procent (Decoster *et al*, 2013), zodat op grond van het toegelichte, internationaal vergelijkend onderzoek hiervan een ondersteuning van hun budgettaire discipline mag worden verwacht. Hierbij moet worden aangestipt dat, ondanks de in het verleden veeleer beperkte fiscale autonomie van de Gewesten en de uitsluitend dotatiefinanciering van de Gemeenschappen, zij nochtans *als een geheel beschouwd*, geen tekenen van budgettaire ontsporing hebben vertoond. Bovendien droegen zij bij tot de realisatie van de globale begrotingsobjectieven. Deze vaststelling toont aan dat het budgettair beleid van deelgebieden in een federale structuur op een coöperatieve wijze kan worden afgestemd op de begrotingsdoeleinden van de federale overheid. In dit verband dient gewezen te worden op de weliswaar adviserende, maar niet het minst sturende en coördinerende rol van de afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” van de Hoge Raad van Financiën bij het uitstippelen en evalueren van de meerjarige begrotingstrajecten van de Gemeenschappen en de Gewesten. Door het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies werd een intergouvernementeel begrotingspact geïmplementeerd overeenkomstig de Europese budgettaire richtlijnen. In het kader van dit begrotingspact werden de opdrachten van de bovenvermelde afdeling van de Hoge Raad van Financiën als onafhankelijk toezichthoudend orgaan overigens verruimd en houden o.m. een advies in over de te nemen correctiemaatregelen ingeval van een ongunstige afwijking van de overeengekomen begrotingstrajecten (BISCIARI *et al.*, 2014). Op deze wijze wordt de coördinatie van het autonoom begrotingsbeleid van de

Belgische subnationale overheden verstevigd, hetgeen alleszins aangewezen is in het licht van hun toegenomen aandeel in de overheidsuitgaven als gevolg van de Zesde Staatshervorming.

Drie randbemerkingen kunnen worden geplaatst bij de vaak dogmatische stellingen in het politieke discours omtrent gunstige effecten van decentralisatie en fiscale autonomie op de welvaart van de bevolking. In de eerste plaats verwijzen de indicatoren van de fiscale autonomie naar de subnationale belastinginkomsten waarvoor de overheden *potentieel* een fiscaal beleid kunnen voeren via de aanslagvoeten en de eventuele vrijstellingen. Of deze autonomie *effectief* gebruikt wordt hangt van het feitelijke, gevoerde fiscale beleid af dat, met het oog op belastingverlagingen, een voldoende budgettaire ruimte onderstelt en bovendien rekening dient te houden met de Europese regelgeving. Bij wijze van voorbeeld besliste de Vlaamse Gemeenschap in 2006 een forfaitaire vermindering van de personenbelasting voor de werkende belastingplichtigen, de zgn. “job korting”, die echter vanaf het aanslagjaar 2012 afgevoerd werd. De Europese Commissie oordeelde dat deze belastingvermindering in strijd was met het vrij verkeer van personen omdat een werknemer in Vlaanderen, maar elders woonachtig, er niet van kon genieten. Of de door de Gewesten recentelijk verworven, ruimere fiscale autonomie op het vlak van de personenbelasting meer dan een politiek belangrijke symboolwaarde heeft, zal in de loop van volgende jaren moeten blijken.

Een tweede bemerking heeft betrekking op het *beslag en de structuur van de overheidsuitgaven* die evenzeer, zo niet in grotere mate dan de fiscale autonomie, een uitdrukking zijn van een subnationaal zelfstandig overheidsbeleid. Uitgavenautonomie kan inderdaad een belangrijke hefboom tot meer welvaart en welzijn betekenen indien zij de overheidsbestedingen begunstigt die de groei op termijn aanzwengelen: onderwijs en onderzoek, technologische innovaties, infrastructuur in haar brede betekenis en instrumenten van duurzame ontwikkeling.

Tot slot nodigen de vaak uiteenlopende *economische resultaten* van decentralisatie, die uit het internationaal vergelijkend onderzoek voortvloeien uit tot een kritische houding tegenover projecten die verdere, fundamentele stappen in de hervorming van de Belgische Staat voorstellen. Uit wetenschappelijk oogpunt beschouwd zou het alleszins aangewezen zijn om, vooraleer deze projecten aan een welvaartstoets te onderwerpen, op een objectieve wijze na te gaan of de staatkundige hervormingen die in België sinds 1980 doorgevoerd werden, daadwerkelijk hebben bijgedragen tot de welvaart en het welzijn van de ganse Belgische bevolking en tot een verbetering van de efficiëntie van het beleid van de overheden.

Summary

During the past decade, the economic effects of fiscal decentralization have been increasingly investigated in empirical comparative studies. However, the promising expectations about the beneficial effects of fiscal federalism on welfare could, in general, not be confirmed by this line of research. This paper examines the following research proposal: does subnational fiscal autonomy promote budgetary discipline? A small, but positive budgetary impact of subnational fiscal autonomy was found in a panel study of 27 OECD countries, among which 7 federations, covering the period 1995-2009. This positive effect only prevails if subnational fiscal autonomy exceeds a minimum threshold level. Contrary to prior expectations, federal grants to subnational governments that do not enjoy this threshold level of fiscal autonomy, do not induce budgetary laxity.

Biografie

Paul Van Rompuy (Sint-Katelijne-Waver,1940) promoveerde in 1970 tot doctor in de economische wetenschappen aan de KU Leuven op een proefschrift : “De vraag naar arbeid” nadat hij in 1966 een MSc behaalde aan de universiteit van Illinois. Van 1975 tot 1995 was hij gewoon hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen en deed er onderzoek in het domein van de arbeidseconomie, van de overheidsfinanciën en van het economisch federalisme. Hij trad op als verslaggever op voor het Centrum voor de Hervorming van de Staat (1983-1984) en was voorzitter van de afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” van de Hoge Raad van Financiën (1989-2005) en van het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën (1998-2005). Van 1995 tot 2005 was hij gedelegeerd bestuurder van de Federale Participatiemaatschappij die o.m. financiële overheidsinstellingen privatiseerde. In 2006 werd hij emeritus gewoon hoogleraar. Sinds 1994 is hij lid van de Klasse van de Menswetenschappen van de KVAB.

Bibliografische Referenties

- BISCIARI P., MELYN W. en VAN MEENSEL L., 2014, Vooruitzichten inzake de Financiën van de Gemeenschappen en Gewesten, *Economisch Tijdschrift*, Nationale Bank van België, september 2014, 7-25.
- BOADWAY R.W. en SHAH A., 2009, *Fiscal Federalism. Principles and Practices of multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- BLÖCHLIGER H.J. en EGERT B., 2013, Decentralization and Economic Growth-Part 2, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 14.
- BRENNAN G. en BUCHANAN J., 1980, *The Power to Tax: analytical Foundations of a fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- CRIVELLI E., LEIVE A. en STRATMANN T., 2010, Subnational Health Spending and soft Budget Constraints in OECD Countries, *Working Paper* nr. 147, IMF.
- DECOSTER A. en SAS W., 2013, De Herziening van de Financieringswet: over het Hoe, het Waarom en het Resultaat, *Lewense Economische Standpunten*, nr. 139.
- DE MELLO L., 2000, Fiscal Decentralization and intergovernmental fiscal Relations: a cross-country Analysis, *World Development* 28, nr.2, 365-380.
- EYRAUD L. en LUSINYAN L., 2011, Decentralizing Spending more than Revenue: does it hurt fiscal Performance? *Working Paper* nr. 226, IMF.
- FÖTTINGER W., 2001, Balanced Budget versus golden Rule: on the Remediability of fiscal Restrictions, *Papers and Proceedings of a Public Finance Workshop held in Perugia* (1-3 February 2001), 331-365.
- JIN J. en ZOU H.F., 2002, How does fiscal Decentralisation affect aggregate, national and subnational government Size? *Journal of Urban Economics*, 52, 270-293.
- KORNAI J., MASKIN E. en ROLAND G., 2003, Understanding the soft Budget Constraint, *Journal of Economic Literature*, 41 (December), 1095-1136.
- MARNEFFE W., VAN AARLE B., VAN DER WIELEN W. en VEREECK L., 2011, The Impact of fiscal Rules on public Finances in the EU Area, *Journal of Institutional Comparisons*, 9, nr. 3, 18-25.
- MARTINEZ-VAZQUEZ J. en McNAB R.M., 2003, Fiscal Decentralization and economic Growth, *World Development* 31, 1597-1616.
- MUSGRAVE R. A., 1959, *The Theory of public Finance. A Study in public Economy*, McGraw Hill, New York.
- OATES W.E., 1985, Searching for Leviathan: An Empirical Study, *American Economic Review*, Vol. 75, nr. 4, 748-757.
- OECD, 2012, *Fiscal Federalism Network, Fiscal Decentralization Database*, (website).
- PRUD'HOMME R., 1995, The Dangers of Decentralization, *World Bank Research Observer*, vol. 10, nr.2, 201-220.
- RODDEN J.A., 2002, The Dilemma of fiscal Federalism: Grants and fiscal Performance around the World, *American Journal of Political Science*, 46, nr. 3, 670-687.

- RODDEN J.A., ESKELAND G.S. en LITVACK J., 2003, *Fiscal Decentralization and the Challenge of hard Budget Constraints*, Cambridge University Press.
- SORENS J., 2014, Does Fiscal Federalism Promote regional Inequality? An empirical Analysis of the OECD, 1980-2005, *Regional Studies*, vol. 48, nr. 2, 239-253.
- VAN ROMPUY P., 2014, Subnational Tax Autonomy and Deficits: empirical Results for 27 OECD Countries, aanvaard voor publicatie in: *Regional Studies*, vol. 48-49, Routledge-Taylor & Francis.
- WEINGAST, B.R., 1995, The economic Role of political Institutions: market-preserving Federalism and economic Development, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, nr. 1, 1-31.
- XIE D. , ZOU H.F. en DAVOUDI H., 1999, Fiscal Decentralization and Growth in the United States, *Journal of Urban Economics*, 45, 228-239.
- ZHANG T. en ZOU H.F., 1998, Fiscal Decentralization, public Spending and economic Growth in China, *Journal of Public Economics* 67, 221-240.

RECENTE STANDPUNTEN (vanaf 2011)

12. Erick Vandamme, Tom Anthonis, Sophie Dobbelaere – *Industrial Biomass: Source of Chemicals, Materials, and Energy*. 2011.
13. Joos Vandewalle, Etienne Aernoudt, Ludo Gelders, Jan Kretzschmar, Elie Ratinckx, Achiel Van Cauwenberghe, Thomas Vandenberghe, Ann Van der Auweraert, Georges Van der Perre, Willy Van Overschée, Willy Verstraete, Paul Verstraeten, Dirk Wauters – *Enthousiast en effectief communiceren over wetenschap en techniek*. 2011.
14. Jan Kretzschmar, Ronnie Belmans, Tobias Denys, Ludo Gelders, Frederik Geth, Kenneth Lebeau, Jan Leuridan, Cathy Macharis, Inge Mayeres, Maarten Messagie, Carlo Mol, Dirk Roesems, Peter Van den Bossche, Hendrik Van Landeghem, Joeri Van Mierlo – *Elektrische Voertuigen*. 2012.
15. Wilfried DEWACHTER – *De informatierijkdom van de verkiezingen maximaliseren*, 2012.
16. Karel Velle, Willem Frijhoff, Jan De Maeyer, Jean-Pierre Nandrin, Bert De Munck, Pierre Delsaerd, Marc Boone, Nico Wouters, Adriaan Linters, Dominique Allard, Leen Van Dijck, Christina Ceulemans, Gustaaf Janssens, Wout De Vuyst – *Geschiedenis en Erfgoed*. 2012
17. Hendrik Van Brussel (ed.) – *De maakindustrie, motor van welvaart in Vlaanderen*, KVAB, Klasse Technische Wetenschappen, 2013.
18. Hubert Bocken (ed.) – *De gerechtelijke hervorming. Een globale visie*, KVAB, Klasse Menswetenschappen, 2013.
19. Georges Van der Perre en Jan van Campenhout (ed.) – *Van Blended naar Open Learning? Internet en ICT in het Vlaams hoger onderwijs*, KVAB, Klasse Technische Wetenschappen, 2013.
20. Jan Velaers – *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe....*KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2013.
21. Karel Velle – *Archieven, de politiek en de burger*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2013.
22. Etienne Aernoudt, Dirk Fransae, Egbert Lox, Karel Van Acker – *Dreigende metaalschaarste? Innovaties en acties op weg naar een circulaire economie*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2014.
23. Roger Marijnissen, Francis Strauven – *Voor een verantwoord beheer van ons kunstpatrimonium*, KVAB/Klasse Kunsten, 2014.
24. Jan Eeckhout, Joep Konings – *Jeugdwerkloosheid*, Denkersprogramma Klasse Menswetenschappen, 2014.
25. Pascal Verdonck (ed.) – *Medische Technologie, als motor voor innovatieve gezondheidszorg*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2014.
26. Charles Hirsch (KNW), Erik Tambuyzer (KTW) – *Innovatief ondernemerschap via spin-offs van kenniscentra*, KVAB/Klassen Natuurwetenschappen en Technische Wetenschappen, 2014.
27. Giovanni Samaey, Jacques Van Remotel – *Informaticawetenschappen in het leerplichtonderwijs*, KVAB/Jonge Academie en Klasse Technische Wetenschappen, 2014.

De volledige lijst met standpunten en alle pdf's kunnen worden geraadpleegd op
www.kvab.be/standpunten.aspx

