

**André DECOSTER**

Gewoon Hoogleraar
Faculteit Economie en
Bedrijfswetenschappen KU
Leuven

**Willem SAS**

PhD Student Faculteit
Economie en
Bedrijfswetenschappen KU
Leuven

De economische theorie van het federalisme

Was de 6^e staatshervorming een schot in de roos?

In dit artikel toetsen we het eindresultaat van alle zes de staatshervormingen aan de economische theorie van het federalisme. Werden de juiste bevoegdheden overgeheveld, en is er nood aan verdere decentralisatie? Moeten we ook de sociale zekerheid verder decentraliseren? Veel meer blijft er immers niet over op federaal niveau. Of moeten we misschien bepaalde bevoegdheden opnieuw centraliseren? En tenslotte, worden deze overgeheveld bevoegdheden op de juiste manier gefinancierd? Is er met andere woorden ruimte voor (nog) meer fiscale autonomie, en is dat zinvol? Het antwoord op die vragen volgt uit een afweging van de voor- en nadelen van decentralisatie, en dat is de kern van de economische theorie van het federalisme.

Eerst overlopen we de voor- en nadelen van het overhevelen van bevoegdheden naar lagere bestuursniveaus, en gaan na in hoeverre de Belgische staatsinrichting deze inzichten vertaalt. Vervolgens herhalen we deze oefening voor de financiering van de bevoegdheden. We besluiten met enkele bedenkingen over de ‘uniciteit’ van de Belgische constellatie, meteen ook de zwakke plek van de federale constructie.

Fiscal federalism: The Belgian 6th Institutional Reform as A Bull’s-eye?

After six state reforms enacted over the last four decades, the time seems ripe for a proper evaluation of Belgian federalism. To this end, we bring the economic theory of “fiscal federalism” into play, and compare results in the field to what theory prescribes. Have the right functions of government been signed over to lower levels of government, and do we need further decentralization? Since not much else remains at the federal level, would the resulting devolution of social security elements be beneficial? And if not, should certain functions of government maybe be brought back to the central level? Finally, is the financing scheme -concocted to provide lower-level governments with proper amounts of funding- the right one? Or is there more room for decentralized tax autonomy? As we point out in this article, the answers to all of these questions follow from a trade-off between the advantages, and the disadvantages of decentralization. It is this trade-off which forms the core of the theory of ‘fiscal federalism’.

We first weigh up the pros and cons of decentralizing ‘functions’ of government, and verify whether Belgian federalism has heeded these. In a second round we take on the ‘financing’ of these functions, and undertake the same exercise. Rounding up, we delve deeper into the ‘singularities’ of the Belgian federal constellation, where we feel its main weaknesses lie.

1. Inleiding

“Met het akkoord over de financiering van de gemeenschappen en gewesten is de regering rond met de tweede fase van de staatshervorming, zei premier Martens gistermiddag in de Kamer, tien uur nadat de topministers de onderhandelingsdeur achter zich hadden dichtgeklapt.”

Bovenstaand citaat uit *De Standaard* dateert van 1988, toen wijlen Wilfried Martens nog aan het roer stond. Maar het lijkt wel alsof we enkel “Martens” door “Di Rupo” moeten vervangen om de sprong naar het heden te maken. De huidige zesde staatshervorming heeft dan ook veel gemeen met de derde uit 1988, die Martens en de zijnen vormgaven. Zo zijn

ze beide het resultaat van een lange onderhandelingsperiode. Maar we kunnen ze ook alle twee terecht “historisch” noemen. Voor de hervorming van 1988 lag dat aan de omvang van de overgedragen budgettaire massa (o.a. de integrale overheveling van het onderwijs naar de gemeenschappen), de invoering van een Bijzondere Financieringswet die tot vandaag geldig was, en de creatie van het Brusselse Gewest.

Maar de huidige zesde staatshervorming wordt al snel even historisch. Eens deze dit jaar in voege treedt, worden de uitgaven van gewesten en gemeenschappen immers voor het eerst belangrijker dan de federale uitgaven. Het aandeel van de federale overheid neemt af tot zo’n 22% van de gezamenlijke uitgaven, terwijl dat van gewesten en gemeenschappen oploopt tot 32%. Economisch getinte bevoegdheden zoals aspecten van het arbeidsmarktbeleid (activering, doelgroepenkortingen,...) of fiscaal beleid (een kwart van de personenbelasting, fiscale uitgaven zoals woonbonus en dienstencheques,...) verhuizen naar het gewestelijk niveau. De gemeenschappen krijgen nog meer persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder kinderbijslag en elementen van gezondheids- en ouderenzorg. Net die laatste twee ingrepen maken de zesde staatshervorming trouwens om een tweede reden historisch: voor het eerst komt ook de sociale zekerheid in het vizier van de decentralisering. Iets meer dan 75% van de nieuw overgedragen bevoegdheden valt onder de RSZ-paraplu.

Al bij al doet de zesde staatshervorming de uitgaven van gewesten en gemeenschappen in 2015 toenemen met 19 miljard: van 46 tot 65 miljard EUR. Het kon dan ook niet anders of deze hervorming ging, net als in 1988, hand in hand met het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet. Deze wet bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen gefinancierd worden, of nog, hoe de uitgaven betaald worden¹.

In wat volgt toetsen we het eindresultaat van alle zes de staatshervormingen aan *de economische theorie van het federalisme*². Werden de juiste bevoegdheden overgeheveld, en is er nood aan verdere decentralisatie? Moeten we ook de sociale zekerheid verder decentraliseren? Veel meer

blijft er immers niet over op federaal niveau. Of moeten we misschien bepaalde bevoegdheden opnieuw centraliseren? En ten slotte, worden deze overgeheveld bevoegdheden op de juiste manier gefinancierd? Is er met andere woorden ruimte voor (nog) meer fiscale autonomie, en is dat zinvol?

Twee bedenkingen vooraf. Ten eerste: de economische theorie van het federalisme is een *rationele* theorie. Ze weegt de voor- en nadelen van decentralisatie tegen elkaar af. In die zin is ze de verdere theoretische uitwerking van inzichten die reeds door Alexis De Tocqueville werden neergepend, op zijn rondreis in de eerste federatie ooit, m.n. de Verenigde Staten: “*The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations*”. Ten tweede gaat “Fiscal Federalism” uit van een gegeven federatie. Op basis van allerlei veronderstellingen over gedrag en voorkeuren van burgers, bedrijven, en overheden, van kosten- en behoeftenverschillen tussen regio’s, en van empirische grootheden, wil de economische theorie van het federalisme komen tot een optimale inrichting van een *gegeven* federatie. “Optimaal” moet hier gelezen worden als: de welvaart van alle burgers van de federatie zo groot mogelijk maken. Dat kan zijn door bepaalde zaken te decentraliseren, met als bekendste voorbeeld de voorziening van lokale publieke goederen, maar evengoed door bepaalde zaken centraal te houden. En idem dito voor belastingen of andere bijdragen aan de overheidsfinanciering. Maar de federatie is wel *gegeven*.

Deze laatste bedenking brengt ons tot de structuur van de rest van onze bijdrage. Eerst overlopen we de voor- en nadelen verbonden aan het overhevelen van *bevoegdheden* naar lagere bestuursniveaus, en gaan we na in hoeverre de Belgische staatsinrichting hierop aansluit. Vervolgens herhalen we die oefening voor de *financiering* van de bevoegdheden. Ons besluit daaruit zal zijn dat er vanuit het perspectief van de economische theorie van het federalisme, niet echt veel redenen meer gevonden kunnen worden om te pleiten voor een zevende staatshervorming in de lijn van alle vorige, m.a.w. met als zwaartepunt steeds verdere decentralisatie.

1. In deze bijdrage geven we geen gedetailleerde beschrijving van de nieuwe Financieringswet, noch een uitgebreide vergelijking met de vroegere wet. We doen dat wel in de Flemosi Discussion Paper 28, getiteld: *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: werden de beloften ingelost?*, downloadbaar op www.flemosi.be.
2. De economische theorie van het federalisme staat bekend onder zijn Angelsaksische naam: “Fiscal Federalism”, waarbij het adjectief “Fiscal” in zijn Angelsaksische betekenis moet gelezen worden, m.n. betrekking hebbend op zowel ontvangsten als uitgaven van een overheid. Wat betreft de voorbije staatshervormingen was “Fiscal Federalism” natuurlijk niet de enige argumentatie. Anders zouden we naast de territoriaal gedefinieerde gewesten (die de logische jurisdictie zijn in de economische theorie van het federalisme) geen institutionele structuur hebben opgezet waarin ook “gemeenschappen” zo een belangrijke rol kregen toebedeeld. Die zijn net de uitdrukking van, hetzij – minimaal – culturele autonomie, hetzij – maximaal – nationalisme.



2. Waarom en welke bevoegdheden decentraliseren?

Eén van de basisargumenten voor decentralisatie is dat regionale overheden dicht bij hun burgers staan. Daardoor kunnen ze, in principe toch, beter achterhalen wat er leeft bij de bevolking dan de federale overheid. Ze beschikken m.a.w. over betere informatie over de voorkeuren en noden van de burgers, en kunnen er ook soepeler op inspelen. Wanneer we die bevoegdheden decentraliseren die persoonsgebonden zijn (zoals aspecten van het gezondheidsbeleid of het onderwijs), of gebonden aan regionale noden (zoals economie of arbeidsmarktbeleid), dan kan dit welvaartsverhogend werken. Welvaart wordt daarbij op de standaard economische manier gedefinieerd als “overeenkomend met de voorkeuren én behoeften van de burgers-consumenten”.

Een tweede voordeel van decentralisatie zit in het temperen van de kosten van publieke voorziening. Aangezien er minder bestuurlijke lagen zitten tussen overheid en burger, neemt de administratieve kost af. En net omdat de regionale overheid meer zicht heeft op de noden en voorkeuren van haar doelpubliek, zal zij beter kunnen nagaan of de uitvoerende instanties in het veld (zoals bv. het OCMW of de mutualiteiten) aan efficiënte en effectieve dienstverlening doen. De “monitoring-” of controlekosten nemen zo af. Een derde voordeel van decentralisatie ten slotte, is de grotere zichtbaarheid van het beleid bij de burger. Daardoor kunnen kiezers de slagkracht en doelmatigheid van hun overheid beter inschatten, om deze dan te belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter tewerk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. Het feit dat de kiezer kan vergelijken tussen regio's, en hierop kan ageren door te verhuizen of op andere regionale politici te stemmen, versterkt dit effect.

In België gaan we reeds ver in het decentraliseren van bevoegdheden. Werkgelegenheid, landbouw, economie, openbare werken, energie, transport, ruimtelijke ordening en stedenbouw werden overgedragen aan de gewesten. De gemeenschappen kregen onderwijs, talen, het gezondheidsbeleid, de hulp aan personen en cultuur toegewezen. Zoals we reeds stelden, doet de zesde staatshervorming hier nog een serieuze schep bovenop, met bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid voor de gewesten, en de kinderbijslag en ouderenzorg voor de gemeenschappen. Het gaat ook stevast om bevoegdheden met een persoons- of regio gebonden karakter, waarbij de voorkeuren maar vooral ook de noden kunnen verschillen van regio tot regio. Vergelijken we met andere federaties binnen de OESO,

dan kunnen we ons stilaan een volwassen federatie noemen waar de voordelen van decentralisatie maximaal kunnen spelen. Het zijn steeds dezelfde zaken die ook in andere landen werden gedecentraliseerd.

Maar elke afweging kent een keerzijde. Er zijn namelijk ook goede redenen om bevoegdheden op het federale niveau te houden. Het loont om voor omvangrijke of uniforme bevoegdheden zoals defensie, buitenlandse zaken of pensioenen, de wet van de toenemende schaalvoordelen te laten spelen. Daardoor daalt de gemiddelde kost per burger, en is het publieke goed goedkoper voor iedereen. Voor die elementen uit de sociale zekerheid met een sterk verzekarend karakter, zoals werkloosheidsbijstand, ziekte- en invaliditeit- of arbeidsongevallenverzekering, leert de economische theorie voorts dat de risico's beter gedekt zijn naarmate de “pool” van bijdragers groter is. En ook wegens haar functie als automatische stabilisator houden we de werkloosheidsverzekering best zo centraal mogelijk, zodat regionale economische schokken beter worden opgevangen.

Ten tweede spelen ook *concurrentie-effecten* een rol. Als we bijvoorbeeld de hele sociale zekerheid decentraliseren, dan riskeren we een zogenaamde “race to the bottom” uit te lokken. Rijke mensen verhuizen naar de minst herverdelende deelstaat, omdat de belastingen daar lager zijn. Om dat te voorkomen, zullen overheden beslissen minder te herverdelen, waardoor we uitkomen op een niveau van herverdeling dat lager ligt dan algemeen gewenst. Let wel: het gaat hier niet om de vraag of we meer of minder herverdeling willen. Wel om de vaststelling dat, voor een *gegeven* gewenst niveau van herverdeling, concurrentie leidt tot suboptimale of inefficiënte voorziening.

Ten slotte, en misschien wel het belangrijkste, zijn er de ‘*spill-overs*’ (of externaliteiten in economienjargon, oversijpelings-effecten in het Nederlands). Dat zijn effecten van het gedrag van de ene overheid op de welvaart, economische activiteit, belastinginkomsten, enz. in een andere regio. Stel dat één regio een beleid voert waardoor de economische activiteit toeneemt, maar een deel van de toegenomen tewerkstelling wordt ingenomen door werknemers van buiten de regio. Die “buitenlandse” werknemers betalen hun personenbelasting in hun eigen regio, waardoor de regio die dat beleid voert minder geld ziet terugvloeien naar haar eigen geldkoffers. Bekijk het als een landbouwer die wel zaait, maar slechts een stuk van zijn gewassen kan oogsten. Welnu, binnen de economische theorie van het federalisme (en binnen ons voorbeeld) leidt dit tot een *suboptimaal* evenwicht waarbij regionale overheden net minder gaan inzetten op economische

groeit, omdat een groot stuk van de vruchten van dat beleid geplukt wordt door pendelaars uit andere regio's. Het gaat er hier wederom niet om of die regionale overheid een goed of een slecht beleid voert. Wel dat, aangezien de regionale overheid enkel de eigen burgers in rekening brengt, haar beleid vanuit het standpunt van de federatie, tot welvaartsverliezen leidt. Vergeleken met de situatie waarin één centrale overheid het beleid uittekent, of waarin de regionale overheden perfect samenwerken en beleid gecoördineerd op elkaar afstemmen, wordt er minder geïnvesteerd.

Om al deze redenen hielden we in België, net zoals in de meeste federaties, de opgesomde bevoegdheden (defensie, sociale zekerheid, subsidies aan bedrijven,...) federaal. De vraag of dit terecht was, is, of blijft, heeft ook veel te maken met een inschatting van de empirische grootte van hierboven aangehaalde effecten. Neem de spill-overs. Zeker met een territoriaal kleine jurisdictie zoals Brussel zijn de oversijpelingseffecten met de twee omliggende gewesten bijzonder groot. Het hoofdstedelijk gewest is gewoonweg te klein voor veel van zijn bevoegdheden, en zit gevangen in zijn eigen economische hinterland. Er zijn voorbeelden te over: de geluidsnormen voor de luchthaven, het opzetten van het GEN transportnet, de reeds aangehaalde belastinginkomsten gerelateerd aan de economische activiteit in Brussel, de regionale economische effecten geïnduceerd door de keuze voor een shoppingcentrum op de Heizelvlakte, en evengoed vice versa door de bouw van Uplace op Vlaams grondgebied. Trouwens, ook tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest zijn de spill-overs niet te onderschatten, gegeven de verwevenheid van de twee regionale economieën.

In een abstracte wereld zou de oplossing erin bestaan om voor elk bevoegdheidsdomein de oversijpelingseffecten zo volledig mogelijk in kaart te brengen, en om dan telkens een aparte jurisdictie uit te tekenen, die net zo groot is tot de oversijpelingseffecten zo goed mogelijk binnen die jurisdictie vallen³. Het spreekt voor zich dat deze variatie in grenzen van jurisdicties noch politiek, noch praktisch haalbaar is. Een degelijk uitgewerkt coördinatiemechanisme, waarvan de nieuw opgerichte "Metropolitane Gemeenschap" een voorloper kan zijn voor de interactie tussen Brussel en de twee andere gewesten, is dan de enige oplossing.

Aan de andere kant impliceert de politieke beperking dat historisch vastgelegde grenzen van de gewesten best niet in

vraag worden gesteld helemaal niet dat we, op basis van de ingeschatte grootte van bepaalde spill-overs, niet tot het besluit zouden kunnen komen dat bepaalde bevoegdheden misschien beter terug naar het federale niveau zouden worden overgebracht. Dat is nu net de troef van ook nog over een federaal niveau te beschikken. Als spill-overs of gemiste schaalvoordelen groter blijken dan aanvankelijk ingeschat, dan zijn de nadelen van decentralisatie groter dan de voordelen ervan, en dan is herfederatiseren de boodschap. De regulering van het luchtruim bijvoorbeeld, of van milieu en energie horen in die zin eerder thuis op federaal niveau.

3. Wie betaalt voor die gedecentraliseerde bevoegdheden?

Zoals in de meeste andere federaties gebeurt de financiering van uitgaven door gewesten en gemeenschappen in België op *twee* manieren. *Enerzijds* genieten regionale overheden van fiscale autonomie. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. De financieringswet omschrijft om welke belastingen het gaat, en ook hoe dat praktisch dient te verlopen. In andere teksten hebben we uitgebreid belicht en besproken waarom enkel de gewesten fiscale autonomie kregen, en niet de gemeenschappen⁴.

Anderzijds krijgen regionale overheden een deel van hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn "dotaties". Deze bedragen worden geïndexeerd met inflatie en vaak ook – zij het gedeeltelijk – met economische groei. Daardoor groeien de enveloppes doorheen de tijd. Elk jaar wordt de nieuwe enveloppe door de federale overheid verdeeld over gewesten en gemeenschappen volgen vooraf *vastgelegde* formules. Die zijn gebaseerd op regionale informatie die eveneens kan variëren doorheen de tijd (belastinginkomsten, leerlingenaantallen,...). Maar consumptiefederalisme, waarbij de federale overheid automatisch alle toegenomen regionale uitgaven dekt, kunnen we dit moeilijk noemen. De regio's ontvangen wat is vastgelegd in de financieringswet, en geen cent meer.

In ieder geval, de vraag die zich aan de financieringszijde stelt, is: in welke mate maken we lagere overheidsniveaus fiscaal autonoom? Zo blijft de roep om de dotatiefinanciering te verminderen en te vervangen door meer fiscale autonomie sterk klinken. Maar net als bij de bevoegd-

3. Economen spreken hier van het *internaliseren* van de oversijpelingseffecten. Het voorbeeld bij uitstek is de klimaatproblematiek die best op het niveau van een jurisdictie van mondiaal niveau zou worden aangepakt.

4. Zie bv. Decoster en Sas (2012, 2013).



heidsverdeling zal het antwoord daarop steeds het resultaat zijn van een afweging van voor- en nadelen van decentralisatie, maar nu toegepast op het regionaliseren van belastingen.

3.1. Voor- en nadelen van fiscale autonomie

Het belangrijkste voordeel van fiscale autonomie sluit aan op een hierboven aangehaald voordeel van decentralisatie, met name de toegenomen zichtbaarheid van het beleid. Kiezers die hun belastingen betalen aan hun eigen regionale overheid, kunnen het prijskaartje van regionale publieke voorziening rechtstreeks linken aan de daadwerkelijk dienstverlening. Daardoor kan men de kwaliteit van regionaal beleid beter inschatten en vergelijken, waardoor het kosten-efficiënter en doelmatiger kan worden. Dergelijke “responsabilisering” is volledig, wanneer een regio volledig zelfvoorzienend is, en al haar uitgaven met eigen belastingen financiert. Hiermee samenhangend kan fiscale autonomie ook voorkomen dat regionale beleidsmakers al te veel rekenen op federale steun wanneer ze zichzelf in financiële nesten hebben gewerkt. Een oplopende regionale overheidsschuld zal dan immers rechtstreeks op de schouders van de eigen kiezers en belastingbetalers terechtkomen.

Maar fiscale autonomie kan ook welvaartsverlagend werken. Regio's kunnen elkaar immers niet enkel met goed beleid beconcurreren, maar ook met hun belastingmacht zelf. Tarieven worden dan *lager* gezet om mobiele belastingbronnen aan te trekken, of *hoger* om burgers uit andere regio's te laten bijdragen aan de financiering van diensten waar zij zelf niet van genieten (bv. d.m.v. een hoteltaks). Publieke voorziening zal dan respectievelijk ofwel te weinig, ofwel net overdreven uitgebouwd worden, met mogelijk aanzienlijke welvaartsverliezen tot gevolg. Belastingconcurrentie kan ook binnensluipen in de progressiviteit van het regionale belastingsysteem zelf, waarbij een regionale overheid rijkere mensen gaat aantrekken door de progressiviteit te verlagen. Wanneer alle regio's hierin meegaan, komen we opnieuw uit in een suboptimaal evenwicht. Analoog aan de opmerkingen die we maakten bij de decentralisatie van de bevoegdheden gaat het er hier niet om dat de belastingen niet mogen verlaagd worden (of verhoogd). Wel dat, voor een *gegeven* voorkeur van de burgers voor hetzij voorziening van publieke goederen, hetzij herverdeling, het door de regionale overheid gekozen niveau niet optimaal is.

Regionale belastingen hebben ook een invloed op het vrije verkeer van goederen en diensten tussen de regio's, mogelijk bewust georkestreerd in het geval van belastingcon-

currentie. De efficiëntie van de interne markt wordt dan in elk geval verstoord. Soms gebeurt dit zelfs meer impliciet. Zo zijn er, om allerlei redenen, rijkere en armere regio's in een federatie. Gedecentraliseerde belastingen brengen deze verschillen aan de oppervlakte, omdat mensen in rijkere regio's minder belastingen moeten betalen voor eenzelfde niveau van regionale publieke voorziening. Dit gaat het vrije verkeer van arbeid in een federatie eveneens verstoren, aangezien mensen verhuizen naar de rijkere regio's waar het nettoloon hoger zal zijn. Ook, en belangrijker in landen met beperkte interne migratie, zet fiscale autonomie om deze reden het principe van de horizontale gelijkheid op de helling. Dit principe houdt in dat een burger in dezelfde – relevant geachte – omstandigheden recht heeft op eenzelfde behandeling (zowel in termen van verstrekte publieke voorziening, als in termen van de belastingen die hij of zij daarvoor betaalt), ongeacht in welke regio hij of zij woont. En aangezien fiscale autonomie maakt dat je in een rijkere regio minder belastingen betaalt (of goedkoper bediend wordt door de overheid) dan in een arme, wordt dit principe van de horizontale gelijkheid geschonden.

Net als bij de bespreking van voor- en nadelen van decentralisatie van bevoegdheden sluiten we af met de – niet onbelangrijke – bedenking dat het uiteindelijk een *empirische* kwestie is of bij een decentralisatie van een bepaalde belasting de voordelen groter zijn dan de nadelen. Een aanbeveling uit dergelijk empirisch onderzoek is bijvoorbeeld dat men best belastingen op relatief immobiele belastbare basissen overhevelt, omdat dit de risico's op nadelige concurrentie-effecten en marktverstoringen beperkt. Ook worden belastbare grondslagen best niet gedeeld tussen regionale en federale overheid, aangezien op deze manier ook verticale verstoringen, tussen federaal en regionaal niveau, kunnen optreden. Ten slotte is een vereveningsmechanisme, dat de verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's afvlakt, een slimme manier om de voordelen van fiscale autonomie te behouden zonder dat de nadelen, zoals belastingconcurrentie of een uitgeholde horizontale gelijkheid, al te zeer doorwegen. Net daarom is het in zowat elke federatie in voege. In België wordt dit vereveningsmechanisme nogal ongelukkig bestempeld als solidariteitsmechanisme. Het gaat echter niet om solidariteit, in de betekenis van een herverdeling van rijk naar arm. Het vereveningsmechanisme gaat om horizontale gelijkheid tussen burgers van een zelfde federatie en over efficiëntie-overwegingen.

In ieder geval wordt het streefdoel om regio's 100% fiscaal autonoom te maken, hetgeen soms door politici wordt vooropgesteld, zeker niet gedragen door inzichten

uit de economische theorie van het federalisme⁵. Het overhaast zelfvoorzienend maken van regio's houdt risico's in, waarbij nationale doelstellingen zoals een efficiënte interne markt of het horizontale gelijkheidsbeginsel in het gedrang kunnen komen. Zeker, de empirische inschatting van de mogelijke nadelen van fiscale autonomie verschilt van federatie tot federatie. En ook de consensus rond nationale doelstellingen, als uitdrukking van het geloof in de federatie, is zeker niet overal even sterk. Maar toch is er geen enkel land waar de fiscale autonomie zo'n hoge toppen scheert dat de 100% binnen bereik komt. Het gevolg is dat er in elk land een zekere *verticale fiscale kloof* bestaat, waarbij de eigen belastinginkomsten van een regionale overheid de uitgaven die ze maakt om haar bevoegdheden uit te oefenen, niet volledig dekken.

3.2. Het Belgische plaatje

Dat die kloof ook in België aanwezig is, hoeft dus niet te verbazen. Eerder het omgekeerde zou verbazen. Wat de vorm van de fiscale autonomie betreft, is onze appreciatie dat we tot vóór de zesde staatshervorming een belasting-autonomie hadden die goed aansloot bij de economische theorie van het federalisme. Belastingen met een relatief immobiele grondslag, zoals de registratierechten, de successierechten of de verkeersbelasting werden *integraal* overgeheveld naar de gewesten. Op die manier financierden de gewesten 44% van hun uitgaven met eigen belastingen, een cijfer dat we ook terugvinden in andere federaties. De zesde staatshervorming draagt echter voor het eerst een relatief mobiele belastbare grondslag over, zij het slechts gedeeltelijk. Een kwart van de personenbelasting zal voortaan bepaald worden door de gewesten via een systeem van opcentiemen op de federaal geïnde personenbelasting. Dit brengt de fiscale autonomie voor de gewesten op 73%. Er werd wel een regel afgesproken om de progressiviteit enigszins te bewaken, maar het blijft toch afwachten in hoeverre de beschreven belastingconcurrentie zal spelen. Indien bijvoorbeeld de migratie vanuit de rijkere Brusselse gemeenten naar de Vlaamse rand onderschat werd, dan zouden de welvaartsverliezen wel eens groter kunnen zijn dan ingeschat.

Wanneer we ten slotte de gemeenschapsbevoegdheden betrekken bij het berekenen van de fiscale autonomie, verandert het plaatje natuurlijk. Zoals eerder vermeld, hebben de gemeenschappen geen belasting-macht en worden ze bijgevolg uitsluitend gefinancierd met dotaties. Daardoor strandt de fiscale autonomie voor gewesten en gemeenschappen samen op 34% van de totale uitgaven.

De vraag is of dit een zinvolle oefening is, aangezien ze haaks staat op het '*sui generis*'-karakter van het Belgische federalisme met een feitelijk asymmetrische structuur waarin gewesten én gemeenschappen door elkaar gevlochten zijn.

4. Besluit

Leggen we de Belgische bevoegdheidsverdeling naast wat volgens de economische theorie van het federalisme een ideale blauwdruk zou zijn, dan is het eindresultaat van zes staatshervormingen redelijk positief. Zeker, bepaalde bevoegdheden zoals de ouderenzorg kunnen homogener worden ingericht. Andere bevoegdheden, en dan vooral op vlak van regulering, horen eerder thuis op het federale niveau. De fiscale autonomie kan nog hoger, maar dan op voorwaarde dat de geregionaliseerde personenbelasting in de toekomst niet al te veel ongewenste effecten met zich brengt. Dit blijft afwachten, en vereist empirisch onderzoek. Ruimte voor weloverwogen verbetering met andere woorden, maar alleszins niet voor een 7de staatshervorming waarbij het federale niveau zo goed als volledig wordt uitgekleeft. In een zo sterk geïntegreerde economie als de Belgische, die slechts een klein oppervlak bestrijkt, zijn de nadelen van een verdere opsplitsing simpelweg te groot. Gemiste schaalvoordelen, concurrentie- en 'spill-over'-effecten allerhande volgend uit zulk een "confederaal" model, ondergraven dan onze welvaart. Neen, de Achilleshiel van het Belgisch federalisme ligt hem niet in de *verticale* bevoegdheidsverdeling en financiering daarvan, maar eerder in twee andere zwaktes.

Ten eerste gaat ons systeem gebukt onder het '*sui generis*'-karakter ervan, met de dooreengevlochten gemeenschappen en gewesten als belangrijkste kenmerk. Zo beslist zowel de Vlaamse als Franstalige gemeenschap over beleid gevoerd binnen de grenzen van het Brussels hoofdstedelijk gewest, waardoor gewesten en gemeenschappen onvermijdelijk in elkaars vaarwater terechtkomen. De voordelen van decentralisatie, deels volgend uit de toegenomen zichtbaarheid van geregionaliseerd beleid, gaan op die manier verloren in een moeilijk te ontwarren knoop van besluitvorming. Ten tweede, en daarmee samenhangend, wordt de positie van het Brusselse Gewest in een complexe gelaagdheid van "spill-overs" meer en meer onhoudbaar. Hoe integreren we de Brusselse economie en arbeidsmarkt met haar hinterland in Vlaanderen en Wallonië? Hoe geven we aan de honderdduizenden Brusselse laaggeschoolde jongeren de kans om in de rest van het land aan

5. Elk ander cijfermatig streefdoel, zoals "regio's moeten voor minstens 50% fiscaal autonoom zijn" is trouwens al even arbitrair.



de slag te gaan? Hoe zorgen we ervoor dat mobiliteit van en naar Brussel verbetert?

Beperken we ons louter tot de economische argumentatie, dan liggen de oplossingen voor de hand. Van zodra we het Brusselse Gewest uitbreiden, zodat haar grenzen bijvoorbeeld samenvallen met de provincie Brabant van weleer, verdwijnen veel van de “spill-overs” en coördinatie problemen als sneeuw voor de zon. Maken we van dat gewest ook nog eens een volwaardig gewest – *i.e.* met een eigen onderwijsbeleid, een eigen gezondheidszorg, en een eigen cultuurbeleid – dan versterken we dit proces, en verbetert op de koop toe de zichtbaarheid van het gestroomlijnde beleid. Natuurlijk, er zijn veel meer beweegredenen in het spel dan enkel economische. Politiek gezien maakt dergelijk ideaalbeeld, zeker op korte termijn, dan ook geen schijn van kans. Maar dat betekent niet dat we er geen elementen kunnen uit overnemen om te komen tot een werkbare oplossing. Zoals de vaststelling dat een klassiek territoriaal federalisme, met volwaardige,

gelijkwaardige, en territoriaal gedefinieerde gewesten al een stap vooruit zou zijn⁶. Het zou klaarheid scheppen voor de kiezer, en aan politici de nodige transparantie bieden om als partners de handen in elkaar te slaan⁷. Welvaartsverbeteringen zullen in de toekomst in grote mate afhangen van samenwerkingsakkoorden en vrijwillige coördinatiemechanismen. Maar samenwerken kan alleen als ieders motieven duidelijk zijn, en ieders hefbomen min of meer dezelfde. En als samenwerken toch niet lukt, om welke reden dan ook, dan weten kiezers tenminste aan wie dat ligt, en waarom.

Referenties

- DECOSTER, A. en SAS, W., 2012, “Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming*, p. 311-342, Antwerpen, Intersentia.
- DECOSTER, A. en SAS, W., 2013, *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staats hervorming: werden de beloften ingelost?*, Flemsi Discussion Paper 28, Leuven, www.flemosi.be.

6. Een dergelijke hervorming gaat idealiter gepaard met een “interne” staats hervorming van het Brusselse Gewest, waarbij meer bevoegdheden van het gemeentelijke naar het gewestelijke niveau verhuizen.
7. We zien trouwens niet in waarom een volwaardig Brusselse Gewest met gemeenschapsbevoegdheden de positie van de Vlaamse minderheidsgroep onvermijdelijk zou ondermijnen. Voortbordurend op het huidige systeem van (taal)pariteiten hoeft de Vlaming niets te vrezen in een weldoordacht, en bij wet vastgelegd systeem. De uitdaging wordt eerder hoe we de echte Brusselse *meerderheid*, Belgen van niet-Belgische origine, kunnen integreren en engageren in de politieke besluitvorming.