

Financiële middelen voor verdergaande federalisering

door Dirk HEREMANS,

Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Inleiding.

Omtrent de financiële implicaties van tal van beslissingen heeft het politieke proces zich in dit land de jongste decennia nauwelijks bekommerd. De ontzuivering als gevolg van de onvermijdelijk geworden drastische saneringsoperatie van de overheidsfinanciën op dit ogenblik is des te groter.

Ook in het moeizame proces van de hervorming van de staat zijn economische en financiële aspecten nauwelijks aan bod gekomen. Bij de politieke discussies had men traditiegetrouw alleen oog voor de nieuwe instellingen en de afbakening van hun bevoegdheden. Hoogstens was er voor de financiële implicaties ervan de laatste jaren belangstelling ontstaan in academische kringen (1).

Nochtans vormen de financieringsaspecten, zoals de belastingheffing, de leningsbevoegdheid en de geldemissie een cruciaal onderdeel van elke politieke ordening. In de bestaande federale staten vormt de financiële middelenvoorziening voor de federatie en de deelgebieden de pijler bij uitstek waarop de duurzaamheid van het federaal samenlevingsverband berust.

De niet ondubbelzinnige aanpak van de financiële middelenvoorziening in België in de gewone wet van 9 augustus 1980 op de financiering van gewesten en gemeenschappen, heeft van meet af aan een zware hypotheek gelegd op het ordentelijk verloop van het federaliseringsproces. Aan de basis ligt een gebrek aan inzicht in de voorwaarden opgelegd aan de financiering van de gewestelijke autonomie door het voortbestaan van het economisch samenlevingsverband, meer bepaald door de economische en monetaire unie (EMU). De verschillende appreciaties van de implicaties

(1) Voor één van de eerste bijdragen, zie S. PLASSCHAERT, *Financiële aspecten van de regionalisatie*, Gemeentekrediet van België, 1978, nr. 124.

van de EMU m.b.t. financiële verantwoordelijkheid en solidariteit liggen aan de basis van sterk uiteenlopende opvattingen in Vlaanderen en Wallonië omtrent de financiële middelenvoorziening. Als gevolg daarvan dreigt elke verdergaande federalisering vast te lopen in oeverloze financiële discussies.

Vandaar de bedoeling van deze bijdrage eerst een aantal richtinggevende principes m.b.t. de financiering van deelgebieden binnen een economische en monetaire unie af te lijnen en enkele lessen te trekken uit de bestaande financiële regelingen in federale staten. Vervolgens worden dan meer in concreto voor België de mogelijkheden tot fiscale middelenvoorziening, leningsfinanciering en regionalisering van het krediet bij verdergaande federalisering onder de loupe genomen.

1. Financiële middelenvoorziening : richtinggevende principes.

Een federale oplossing is noodzakelijkerwijze een delicaat compromis tussen de verschillende eisen gesteld, enerzijds door de autonomie van de deelgebieden, en anderzijds door het globale samenlevingsverband.

1.1. *Belang van de financiële middelen en verantwoordelijkheid.*

Zonder financiële middelen kunnen de deelgebieden uiteraard de hun toegekende bevoegdheden niet adequaat uitoefenen. Nochtans vormen meer financiële middelen nog geen garantie voor een betere beleidsvoering. Overigens mogen de financiële middelen niet louter als een afgeleide van de bevoegdheidsherverdeling gezien worden. Opdat het federaliseringsproces inderdaad tot een meer doelmatige staatsordening zou leiden, is de wijze van financiële middelenvoorziening belangrijker dan de omvang ervan (2).

In het Waalse landsgedeelte heeft men vaak een nogal eenzijdige visie op de gewestelijke autonomie in termen van het beschikken over eigen uitgavenbevoegdheden. Evenzeer als zij bevoegdheden overhevelt naar de deelgebieden, moet de centrale overheid bestendig uit de centrale kas een pakket financiële middelen overdragen. De zgn. financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden beperkt zich tot een verantwoordelijkheid tot het *besteden* van de middelen uit de toegewezen enveloppen, maar strekt zich niet uit tot een verantwoordelijkheid voor het *verwerven* ervan.

(2) D. HEREMANS, Verkaveling van bevoegdheden en economische unie, *Louvense Economische Standpunten*, K.U.Leuven, nr. 15, 1979.

Aan de basis van deze eenzijdige opvatting over de autonomie ligt niet een economische, maar wel een politieke logica. In de markteconomie is Wallonië voorbijgestoken geworden door Vlaanderen en geraakt het steeds meer achterop. De bestaande economische ordening moet daarom vervangen worden door een andere, bij voorkeur door een politiek beheerde paritaire economie.

Men speculeert erop dit het best te kunnen bereiken door de economische regionalisering. In het Waalse model kan de politieke greep op de economie het best opgevoerd worden via gewestelijke autonome bevoegdheden, en het nationaal aanrekenen van de financiële implicaties ervan. Zolang dit model niet haalbaar is en de nationale overheidsuitgaven voorsnog blijven overwegen, streeft men ernaar de toedeling ervan via economische principes te vervangen door een meer voordelige politieke verdeling op paritaire basis (3).

Gevolg is dat de beleidsimpasses en financiële verspillingen in België zich blijven opstapelen. Geconfronteerd hiermee houdt een verdere federalisering kansen tot een beleidsverbetering in op voorwaarde dat de grotere politieke autonomie van de deelgebieden ook financieel gesanctioneerd wordt.

Een evenwichtige financiële regeling met verantwoordelijkheid, niet alleen voor het besteden maar ook voor het verwerven van de financiële middelen, is een basispijler van de federale oplossing. Alleen door een grotere correspondentie tussen degenen die voordeel halen uit de uitgaven en degenen die ervoor betalen, kan men tot een meer financieel verantwoord beleid komen.

1.2. *Behoud van de economische en monetaire unie.*

Tegen de financiële verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende financiële autonomie wordt nogal eens geargumenteed dat het in tegenstrijd zou zijn met het voortbestaan van de economische en monetaire unie (EMU) in België.

Omtrent de implicaties van de EMU voor het federaliseringsproces in België heersen er heel wat hardnekkige misvattingen. De opvattingen over het economische federalisme zijn niet zelden inherent contradictorisch. Dezelfden die elke fiscale verantwoordelijkheid voor de deelgebieden ver-

(3) Kenschetsend hiervoor is de simplistische stelling in Waalse kringen dat, vermits meer dan 60 % van de financiële stromen in verhouding tot het BNP via de overheid gekanaliseerd wordt, er in dat geval geen sprake meer kan zijn van allocatie via marktmechanismen. Zie o.m. M. PEFFER, « Réflexions sur l'union économique et monétaire belge », in *Wallonie 83*, nr. 53, 1983, Conseil Economique Régional de Wallonie.

werpen uit naam van de EMU zijn dikwijls tegelijkertijd de fervente pleitbezorgers van een uiteenlopend gewestelijk economisch beleid waardoor de markten gesegmenteerd en de EMU ondergraven wordt (4).

Een economisch samenlevingsverband, zoals de EMU in België, draagt in beginsel bij tot een algemene welvaartsverhoging via meer interregionale handel en een betere arbeidsverdeling binnen een ruimer economisch gebied. De eerste component, de economische unie, verwijst naar de integratie van de markten van goederen, diensten en produktiefactoren. De monetaire unie als tweede component tracht via vaste wisselkoersen de marktintegratie te ondersteunen. De monetaire eenheid echter, die bovendien gekenmerkt wordt door het gebruik van één munt, heeft een bijkomende politieke dimensie van groot belang. Door het gebruik van één rekeneenheid, de Belgische Frank, gaat de economie volgens éénzelfde monetaire standaard functioneren en wordt de politieke integratie bevorderd. De politieke overheid, die de controle van de geldemissie heeft, kan snel de beschikking krijgen over een substantieel deel van 's lands rijkdommen. De uitspraak van J. Rueff « L'Europe se fera par la monnaie, ou ne se fera pas » parafraserend, kan men stellen dat « La Belgique survivra par la monnaie ou ne survivra pas » (5).

Kan men in economische handboeken in abstracto de EMU uittekenen met al zijn strenge normatieve implicaties, dan blijkt het in de realiteit nochtans eerder een relatieve aangelegenheid. Ook de Europese Gemeenschap is een vorm van EMU die heel wat minder ver gaat dan de Belgische EMU. Minder integratie impliceert minder welvaartsvoordelen. De kost van het niet-Europa werd in een recent rapport nog becijferd op een verlies van ten minste 2 procent van het bruto nationaal produkt (6).

De Belgische realiteit beantwoordt ongetwijfeld evenmin aan het ideale toonbeeld van de EMU beheerst door markteconomische beginselen. In traditioneel federale landen zoals West-Duitsland, Zwitserland, VSA, Canada komt de markteconomie, ondanks de decentralisering van het beleid, zelfs beter aan bod. De federale organisatie berust er op uitdrukkelijk bepaalde marktspelregels en de sanctionering ervan door de finan-

(4) In vele Waalse standpunten beperkt men de EMU tot de monetaire unie en de financiële voordelen die daaraan vasthangen. Daarentegen wil men af van de marktlogica opgelegd door de economische unie. Het noodzakelijke parallelisme tussen de EU en de MU wordt totaal veronachtzaamd.

(5) Bepaalde standpunten waarin men opteert voor een zeer los staatsverband met volheid van gewestelijke bevoegdheden binnen een confederatie, maar tegelijk voor het behoud van de monetaire eenheid pleit, zijn op zijn zachtst gezegd ondoordacht.

(6) Zie M. ALBERT en R.J. BALL, *Naar het herstel van de Europese economie in de jaren tachtig*, Rapport Europees Parlement 1983. Te noteren valt dat voor kleinere deelstaten, die het meest te winnen hebben bij marktintegratie, de kost heel wat hoger oploopt.

ciële verantwoordelijkheid van de deelstaten. Niet toevallig behoren deze landen tot de meest welvarende in de wereld. De hamvraag voor het voortbestaan van de EMU in België ligt niet in het al of niet federaliseren, maar in het al of niet aanvaarden van de onmisbare markteconomische onderbouw ervan (7).

Bijgevolg biedt de EMU wel manoeuvreerruimte voor een gedifferentieerd beleid, echter binnen zekere grenzen. Wanneer het economisch beleid in één of meer landsgedeelten de markteconomische beginselen zodanig zou miskennen, dat men in een ander economisch bestel belandt, dan gaat ook de economische unie ten onder. Verdwijnt de economische unie, dan vervalt ook de economische bestaansreden van de monetaire unie. Op basis van politieke overwegingen alleen zal men bezwaarlijk de monetaire unie, laat staan de monetaire eenheid, kunnen in stand houden.

1.3. *Financiële autonomie en solidariteit.*

De EMU is bijgevolg principieel wel verenigbaar met financiële verantwoordelijkheid, maar legt beperkingen op aan de modaliteiten waaronder deze concreet uitgewerkt wordt. De werking van de economische unie veronderstelt de afwezigheid van fiscale grenzen. Het beperkt de fiscale autonomie althans m.b.t. de normerende bevoegdheid van de deelgebieden. Indirecte belastingen met een rechtstreekse weerslag op de interregionale handel dienen op eenvormige wijze genormeerd te worden. Voor de directe belastingen kan er een zekere afwijkingsmarge tussen de deelgebieden bestaan, zoals die overigens reeds bestaat ten gevolge van de opcentiemen van de lokale overheden. Voor de zgn. lokaliseerbare belastingen kunnen de afwijkingen beduidend groter zijn.

De macro-economische randvoorwaarde door de monetaire unie opgelegd op korte termijn betreft in hoofdzaak de geld- en kredietpolitiek en daaraan verbonden de financieringswijze van begrotingstekorten. De politieke randvoorwaarde voor het behoud van de monetaire unie op langere termijn bestaat ongetwijfeld in een voldoende solidariteit tussen voorspoedige en minder voorspoedige deelgebieden. Noch de macro-economische convergentie, noch de solidariteit sluit een zekere autonome fiscaliteit uit, hoewel nogal eens het tegendeel wordt voorgehouden. De ondoorzichtige en ongecontroleerde solidariteit binnen de unitaire staat kan in een gedecentraliseerd fiscaal stelsel op een meer doorzichtige en beheerste wijze georganiseerd worden. Dergelijke gedecentraliseerde fiscaliteit is overigens karakteristiek voor de financiële middelenvoorziening in federale landen.

(7) D. HEREMANS, « Decentralisatie... ook economisch verantwoord ? », in *Onse Alma Mater*, nr. 3, 1982.

2. Fiscaal federalisme : lessen uit het buitenland.

De financiële middelenvoorziening in federale landen zoals Zwitserland, West-Duitsland, VSA en Canada werd opgezet in het licht van een verregaande decentralisering van bevoegdheden. De begroting van de deelgebieden is er bijna even omvangrijk als die van de federale overheid. Voor niet-economische materies zoals onderwijs, cultuur, volksgezondheid ligt 90 % en meer van de uitgavenbevoegdheden bij de deelgebieden. Voor economische aangelegenheden belooft het aandeel toch nog bijna 50 %.

De financiering ervan veronderstelt omvangrijke middelen voor de deelstaten. Daarbij wordt er geopteerd voor een samengesteld stelsel van financiële middelenvoorziening als een compromisoplossing tussen de eisen gesteld door de financiële verantwoordelijkheid m.b.t. een ware autonomie en de financiële solidariteit binnen elk samenlevingsverband.

2.1. Verregaande fiscale verantwoordelijkheid.

De financiering van de deelstaten geschiedt voor 60 à 75 % via autonomistische technieken, die ngl. het type belastingen een bepaalde graad van financiële verantwoordelijkheid impliceren (8).

In traditioneel federale landen zoals Zwitserland, de VSA en Canada bestaan de eigen inkomsten van de deelstaten uit een combinatie van exclusieve eigen belastingen en concurrerende belastingen. Exclusieve eigen belastingen zijn belastingen waarvan de normering en de opbrengst exclusief aan één bepaald bestuurlijk niveau zijn toegewezen. Zij maken tussen één derde en één vierde van de inkomsten van de deelgebieden uit. Concurrerende belastingen zijn belastingen die én door de federatie én door de deelgebieden op eenzelfde materie worden bepaald en alleen het bestuursniveau dat ze heft ten goede komt. Zij gaan van volledige autonomie van het deelgebied m.b.t. aanslagvoeten, belastbare basis, enz. in de vorm van concurrerende eigen belastingen, tot een bijslag op belastingen geheven door de federale overheid, ook opcentiemen genoemd. Concurrerende belastingen zorgen er voor één derde tot de helft van de inkomsten van de deelstaten.

Van meer recente datum is het Westduitse stelsel van gedeelde belastingen, dat er goed is voor twee derde van de inkomsten van de deelstaten. Het zijn belastingen die door de federatie worden geheven en geïnd, maar verder verticaal en horizontaal worden verdeeld. Overeenkomstig

(8) De cijfergegevens in deze afdeling zijn grotendeels gebaseerd op E. VAN DE VELDE, « De financiering van Gewesten en Gemeenschappen », in *Rechtskundig Weekblad*, nr. 39, 23 mei 1983.

een verticale verdeelsleutel tussen de federatie en de deelstaten, hebben deze laatste een gegarandeerd aandeel in de centraal geïnde middelen. Het deel van elk deelgebied wordt dan bepaald via een horizontale verdeelsleutel overeenkomstig het zgn. derivatiebeginsel, d.w.z. de verdeling is in eerste instantie gebaseerd op de bijdrage van elke deelstaat tot de belastinginkomsten. Om die reden worden het ook *ristorno's* of *ristorneerbare* belastingen genoemd. Op die wijze blijft er toch een band tussen de financiële middelen en de eigen fiscale inspanning, hoewel de financiële verantwoordelijkheid heel wat minder uitgesproken is dan voor eigen belastingen en concurrerende belastingen (9).

2.2. *Objectieve solidariteitsmechanismen.*

Als financieringsbron in dezelfde federale landen zijn de solidaire technieken met een aandeel van 25 tot maximum 40 % duidelijk ondergeschikt aan de vorige autonomistische technieken.

Het kan de vorm aannemen van een horizontale herverdeling, wat vooral het geval is in de Duitse Bondsrepubliek met de « *Finanzausgleich* », die een correctie uitmaakt op de geristorneerde belastingen. De overdrachten van de ene deelstaat naar de andere belopen gemiddeld één vijfde van hun totale middelen. De horizontale transfers grijpen plaats totdat het fiscaal inkomen per hoofd in elke deelstaat maximaal 95 % van het federaal gemiddeld fiscaal inkomen per hoofd belooft, zonder dat de subsidiërende deelstaat echter beneden dat federaal gemiddelde mag vallen.

De verticale herverdeling bestaat in overdrachten van financiële middelen van de federale overheid naar de deelgebieden, die om die reden ook dotaties genoemd worden. In geval er daarbij door de federale overheid bijkomende voorwaarden inzake de besteding ervan opgelegd worden, dient het niet alleen de solidariteit maar ook federale objectieven, met eventueel als neveneffect een beknotting van de autonomie. Onvoorwaardelijke dotaties blijken een erg onbelangrijke financieringsbron (maximaal 6 %) in de bestudeerde federale landen t.o.v. de voorwaardelijke dotaties die er één tiende (West-Duitsland) tot één derde (VSA) van de middelen van de deelstaten uitmaken.

Op te merken valt dat de solidariteit steeds tot objectief heeft de inkomens per hoofd in de deelgebieden dichter bij elkaar te brengen zonder daarom een volledige egalisatie na te streven. De herverdeling wordt dan ook georganiseerd op basis van objectieve criteria, waarbij het hoofdelijk fiscaal inkomen primeert, en secundair andere criteria in aanmerking wor-

(9) T. PEETERS, *Economisch federalisme : lessen uit het buitenland*, *Leuvense Economische Standpunten*, K.U.Leuven, nr. 11, 1978.

den genomen zoals bevolkingsaantal, bevolkingsconcentratie, evenals andere sociaal economische criteria bij voorwaardelijke dotaties (10).

3. De huidige financiële middelenvoorziening in België : de wet van 9 augustus 1980.

De financiële middelenvoorziening van de gewesten en gemeenschappen in België bestaat uit een combinatie van de hoger besproken financieringstechnieken in federale landen, met evenwel duidelijk afwijkende klemtonen. Het is een complex geheel van middelen, dat meer weg heeft van een bonte verzameling, bestaande uit :

- Enkele ondergeschikte niet-fiscale inkomsten voortvloeiend uit de toegewezen bevoegdheden.
- Kredieten ten laste van de rijksbegroting, die ondanks deze omschrijving niets anders zijn dan verticale onvoorwaardelijke dotaties.
- Ristorno's op de opbrengsten van sommige belastingen waaronder : het kijk- en luistergeld ; de verkeersbelasting ; de belasting op spelen, weddenschappen, en op automatische ontspanningstoestellen ; de onroerende voorheffing ; de openingsbelasting op slijterijen van dranken ; registratierechten op onroerende goederen ; de successierechten ; de personenbelasting. Toebedeeld volgens het criterium van de lokalisatie zijn deze een vorm van gedeelde belastingen.
- Opcentiemen op dezelfde belastingen die voor ristorning in aanmerking komen, als vorm van concurrerende belastingen.
- Bij volledige ristorning van sommige belastingen worden deze exclusieve eigen belastingen.

3.1. Een typisch Belgische compromisoplossing ?

Bij gebrek aan ernstige voorstudie en expertise bij het opzetten van de middelenvoorziening voor gewesten en gemeenschappen, stuurde men aanvankelijk recht op een stelsel af dat bijna uitsluitend berustte op dotaties van het onvoorwaardelijke type. Nochtans was dit flagrant in tegenstrijd met elke financiële verantwoordelijkheid en stond het in schril contrast met de hoger aangehaalde financiële regelingen in federale staten. Dergelijk financieringssysteem bevoordeelde Wallonië op een zo onmiskenbare wijze, dat er in extremis onder Vlaamse druk toch nog de mogelijkheid van ristorno's en opcentiemen als financieringsbron werd aan toegevoegd.

(10) E. VAN DE VELDE, t.a.p.

In de memorie van toelichting bij de wet van 9 augustus 1980 wordt dan voorgehouden dat het regionaal financieringssysteem tegelijkertijd rekening houdt met het element financiële verantwoordelijkheid en het element solidariteit.

Nochtans blijkt die solidariteit wel maximalistisch opgevat te zijn, en de financiële verantwoordelijkheid minimalistisch. In 1983 waren de gemeenschappen en gewesten voor hun middelen voor 94 % aangewezen op zgn. begrotingskredieten of dotaties van de centrale overheid. M.a.w. België hanteert hier totnogtoe duidelijk averechtse financiële normen, vermits de deelgebieden in andere federale staten voor maximum één derde zijn aangewezen op dergelijke inkomsten uit zgn. solidaire bronnen (11).

Weliswaar is er een zekere dynamiek in het systeem ingebouwd: De dotaties worden alleen nog geïndexeerd met als gevolg dat hun omvang in reële termen geblokkeerd wordt. Bijkomende financiering moet dan komen uit het ristorneren van belastingen. De wet voorziet dat het bedrag aan *ristorno's* ten minste gelijk moet zijn aan een percentage van de begrotingskredieten dat bepaald wordt door de reële toename van de lopende uitgaven in de rijksbegroting. Deze bepaling biedt echter weinig garanties noch duidelijke perspectieven op een ogenblik dat de overheid haar uitgaven in reële termen moet terugschroeven om niet in de financiële afgrond te verglijden. Ten tijde van de goedkeuring van de wet van 1980 had men vooropgesteld dat in 1985 het aandeel van de dotaties in de middelen zou teruggelopen zijn tot 62 %. Volgens de voorlopige cijfers van de begroting van 1984 belooft hetzelfde aandeel nog nagenoeg 90 %.

3.2. Beperkte financiële verantwoordelijkheid.

De financiële verantwoordelijkheid in de wet van 9 augustus 1980 blijkt sterk beperkt te zijn, niet alleen door het grote overwicht van de begrotingskredieten, maar ook door andere specifieke modaliteiten m.b.t. de fiscale middelenvoorziening.

De geristorneerde belastingen moeten in de geest van de wet van 1980 het element bij uitstek worden van financiële verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid wordt van meetaf aan verzwakt doordat de normering ervan nationaal blijft. Op die wijze kan de politieke verantwoordelijkheid voor de fiscale druk afgewenteld worden naar de nationale overheid. Een efficiënter beleid van een deelgebied kan zich niet vertalen in een lager belastingtarief. Hoogstens blijft er een zekere band tussen de financiële middelen en de eigen fiscale inspanning van het deelgebied.

(11) E. VAN DE VELDE, t.a.p.

Het voornaamste bezwaar echter is dat de wijze van toekenning ervan in België er een verkapt dotatiestelsel van maakt. De omvang van de enveloppe aan *ristorno's* wordt jaarlijks door de centrale overheid vastgesteld. In tegenstelling tot West-Duitsland waar de deelstaten een voorafbepaald percentage van de *ristorneerbare* belastingen ontvangen, hebben de deelgebieden in België terzake geen inkomstzekerheid. Bovendien wordt de omvang van de *ristorno's* in België gekoppeld aan de lopende uitgaven en niet aan de belastingopbrengsten. De deelgebieden hebben dan alle belang bij snel toenemende rijksuitgaven, waardoor de financiële verantwoordelijkheid verder verzwakt wordt. In feite komt het *ristornostelsel* neer op een tweede enveloppe dotaties met als verdeelsleutel de lokalisatie van belastingen.

Van de mogelijkheid tot het heffen van concurrerende belastingen in de vorm van opcentiemen werd door de gewesten en gemeenschappen om verscheidene redenen totnogtoe geen gebruik gemaakt. De vraag blijft of zij er in de toekomst wel gebruik zullen van maken. Opcentiemen zijn immers niet zo aantrekkelijk, vooral niet op de personenbelasting die toch de voornaamste belastbare bron uitmaakt, omdat een hogere fiscale druk rechtstreeks de politieke verantwoordelijkheid van het betrokken gewest engageert. Overigens hebben *ristorno's*, opcentiemen en exclusieve eigen fiscaliteit steeds op dezelfde beperkte lijst van belastingen betrekking, waartoe de belasting op de toegevoegde waarde niet behoort. Recent werden dan nog in het kader van de financiering van de nationale sectoren de successierechten eraan onttrokken.

3.3. *Verregaande solidariteit.*

In België is niet alleen het aandeel van de solidaire technieken overwegend in de financiële middelenvoorziening, maar zijn bovendien de modaliteiten van de solidariteit sterk afwijkend van wat bestaat in andere federale landen.

Elders is de solidariteit hetzij overwegend horizontaal, hetzij overwegend verticaal maar dan van voorwaardelijke aard. In ons land is zij verticaal, d.w.z. ondoorzichtig en impliciet, tevens onvoorwaardelijk, d.w.z. volledig om niet. Uiteraard werkt dit een opbod langs de vraagzijde in de hand met de eraan verbonden verspillingen. Door het volledig gebrek aan voorwaardelijkheid bij de dotaties wordt overigens een belangrijk instrument om het coöperatief federalisme te bevorderen veronachtzaamd.

Vooral storend echter is de afwezigheid van expliciete objectieven en richtinggevende beginselen op basis waarvan objectieve criteria voor de verdeelsleutels dienen afgeleid te worden. De verdeelsleutels voor de begrotingskredieten berusten in België integendeel op ad hoc criteria en

politieke compromissen. De eruit resulterende verdeling van middelen gaat dan ook in tegen het hoofdelijk gelijkwaardigheidsbeginsel als grondslag van de solidariteit. De verdeling van de kredieten voor gemeenschapsaangelegenheden, met 55 % voor de Vlaamse Gemeenschap en 45 % voor de Franstaligen, komt er in feite op neer dat de Franstaligen met een gemiddeld hoger fiscaal inkomen per capita nog een zekere toeslag ontvangen, af te dragen door de Vlamingen voor wie het fiscaal inkomen per hoofd reeds gemiddeld lager uitvalt. Bij de verdeling van de kredieten voor de gewesten op basis van de beruchte verdeelsleutel, één derde bevolking, één derde oppervlakte en één derde opbrengst personenbelasting zijn de scheeftrekkingen meer uitgesproken. Tengevolge van het onomkeerbare criterium oppervlakte dient Vlaanderen, met een inkomen per hoofd dat reeds beneden het rijksgemiddelde ligt toch middelen af te dragen aan Wallonië, met als gevolg dat het inkomen per hoofd in Wallonië ruim boven het rijksgemiddelde komt te liggen (12).

3.4. Globale beoordeling van de wet van 1980.

Wanneer de fiscale regelingen in de wet van 1980 tenslotte meer globaal getoetst worden aan de hoger vooropgestelde richtinggevende principes dan blijkt dat :

a) zij beantwoorden aan de voorwaarden van de economische en monetaire unie, zelfs aan de meest stricte normatieve vereisten ervan, bij afwezigheid van belastingdifferentiatie tussen de deelgebieden ;

b) zij zelfs tot een cumulatie van solidariteit leiden, door naast de solidariteit via de sociale zekerheid en via de rijksbegroting van middelen en uitgaven, ook de regionale middelenvoorziening overwegend op solidariteit te baseren ;

c) zij zwaar zondigen tegen het beginsel van financiële verantwoordelijkheid, met als gevolg dat totnogtoe een essentiële pijler voor het federalisme in dit land ontbreekt.

Nochtans werd er reeds opgemerkt dat de huidige regeling eerder het karakter vertoont van een overgangssysteem, dat mogelijkheden tot een zelfcorrigerende dynamiek inhoudt. De mogelijke scheeftrekkingen zijn overigens totnogtoe beperkt gebleven omwille van de beperkte omvang van de budgettaire decentralisering. De uitgaven van de gemeenschappen en gewesten belopen ongeveer een 12,6 % van de rijksbegroting. Zij

(12) T. PEETERS, Financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten, *Leuvense Economische Standpunten*, K.U.Leuven, nr. 14, 1979.

bedragen heel wat minder dan de totale uitgaven van de gemeenten en provinciën (13). De vraag rijst evenwel welke de implicaties van de huidige financiële regelingen zullen zijn bij verdergaande federalisering.

4. Fiscale middelenvoorziening bij verdergaande federalisering.

De wet van 9 augustus 1980 geeft geen ondubbelzinnig antwoord op de vraag naar de financiële middelen bij verdergaande federalisering.

De moeilijkheid is dat alleen de initiële financiële regelingen worden gespecificeerd, die over de jaren heen een bepaalde evolutie kunnen ondergaan, maar dat niet duidelijk wordt aangegeven hoe de financiële middelenvoorziening er uiteindelijk zou moeten uitzien.

Bijgevolg liggen er verschillende wegen open :

a) Men tracht ruimere financiële middelen voor de deelgebieden uit te bouwen in het kader van de wet van 1980. Er dient dan nagegaan te worden in hoeverre de inherente dynamiek binnen de wet van 8 augustus 1980 daartoe voldoende ruimte biedt.

b) Men wijst de toepassing van de wet van 9 augustus op de overheveling van bijkomende bevoegdheden en middelen af. Het federaliseringsproces wordt erdoor geblokkeerd, omdat een nieuwe regeling ongetwijfeld pas na zeer moeizame onderhandelingen zal kunnen tot stand komen.

4.1. *Mogelijkheden in het kader van de bestaande regeling van 1980.*

De eerste en de meest voor de hand liggende optie ligt in het verder doortrekken van de financiële regelingen zoals bevat in de wet van 8 augustus 1980. De vraag rijst dan of deze regelingen voldoende ruimte bieden voor een verdergaande budgettaire decentralisering? Meer in concreto kan men op die basis een orthodox federalisme, naar buitenlands voorbeeld oplopend tot 45 % van de rijksbegroting, financieren?

De begrotingen van de gemeenschappen en gewesten zouden dan in cijfers van 1983 gezamenlijk ongeveer 765 miljard belopen, waarvan een 675 miljard lopende uitgaven. De financiering van de 675 miljard stelt zich dan als volgt :

a) De basisfinanciering via dotaties belooft 103 miljard in 1983.

(13) De juiste percentages zijn afhankelijk van de verschillende berekeningswijzen. Zie o.m. V. VAN ROMPUY, *Het Belgisch Economisch Stelsel*, Collegenota's K.U.Leuven, Acco 1983.

b) De volledige ristornering van de voorziene belastingen (exclusief de personenbelastingen) levert dan normalerwijze een opbrengst van 62 miljard op. Vermits deze dan exclusieve eigen belastingen voor de deelgebieden zijn geworden, zou de opbrengst ervan in beperkte mate kunnen verhoogd worden door verhoging van de aanslagvoeten.

c) Het overgrote deel, nl. ongeveer 500 miljard, blijft dan nog te financieren via opcentiemen en ristorno's, waarvoor alleen nog de personenbelasting in aanmerking komt. Gevolg is dat de gewesten en gemeenschappen op het leeuwedeel van de opbrengsten van de personenbelasting zouden dienen beslag te leggen.

Daarnaast rijst de vraag of een dergelijke regeling zou beantwoorden aan de vooropgezette beginselen van financiële verantwoordelijkheid en solidariteit?

Ongetwijfeld ontstaat er dan een betere mengvorm van autonome en solidaire bronnen van inkomsten. De dotaties zouden nog slechts een 15 % belopen, terwijl ristorneerbare belastingen de hoofdbron worden van inkomsten voor de deelgebieden. Naast de nu begrensde solidariteit in de vorm van onvoorwaardelijke dotaties, blijven de andere vormen van solidariteit verder spelen via de sociale zekerheid en via de nationale begroting. Mits bijsturingen, o.m. inzake de techniek van de ristorno's, is de bestaande fiscale regeling van 1980 bijgevolg wel bruikbaar voor een verdergaande federalisering.

4.2. *Alternatieve financiële regelingen.*

Stelt men voorgaande regeling echter fundamenteel in vraag dan kan men allerlei richtingen uit. Daarbij lopen de opvattingen in Vlaanderen en Wallonië sterk uiteen, zodat het federaliseringsproces in een impasse dreigt terecht te komen.

In feite heeft dergelijke blokkering zich reeds voorgedaan als gevolg van het standpunt langs Franstalige zijde, dat de financiële regeling van 1980 specifiek gebonden is en zich als dusdanig ook beperkt tot de financiering van het bepaalde bevoegdheidspakket overgeheveld door diezelfde wet van augustus 1980. In die optiek vereist elke verdergaande federalisering tegelijkertijd nieuwe onderhandelingen over de financiering ervan.

De nauwelijks verholen bedoeling van dergelijk standpunt is bij elke verdere bevoegdheidsoverheveling te komen tot een financiële middelenvoorziening waarbij telkens opnieuw het gewicht komt te liggen bij de zgn. begrotingskredieten of dotaties. Uiteraard komt er dan niet veel terecht van de dynamiek in de financieringswet van 1980, waarbij het aandeel van de solidaire bronnen geleidelijk afneemt ten voordele van meer

financiële verantwoordelijkheid. Gaat men voor elke verdere bevoegdheids-overheveling telkens uit van dezelfde verhouding solidaire inkomsten en gewestelijke fiscale middelen als initieel het geval was in de wet van 1980, dan gaan de scheeftrekkingen zich opstapelen. Toegepast op een budgettaire decentralisering van 45 % wordt de financiële onverantwoordelijkheid zo groot en de solidariteit zo averechts, dat de hele federale ordening onhoudbaar wordt en het voortbestaan van het land in het gedrang komt.

Wenst men het niet alleen over de verdere bevoegdheidsverdeling te hebben, maar ook opnieuw over de financiering ervan, dan kan overigens elke duurzame regeling niet voorbijgaan aan de hoger gepreciseerde basisprincipes en de verwezenlijking ervan in federale landen. In voorkomend geval is een globale benadering met een ruime bevoegdheids-overheveling te verkiezen boven de totnogtoe gevolgde partiële aanpak, wat neerkomt op het overdoen van de gehele staats-hervorming van 1980 inclusief de financiering ervan.

In die optiek zou het financieringssysteem er best als volgt uitzien (14) :

a) Eigen fiscale inkomsten voor de deelgebieden als uitgangspunt, met het zwaartepunt bij ristorneerbare belastingen, verticaal verdeeld volgens een voorafbepaalde verdeelsleutel en uitgebreid tot andere belastingvormen zoals de BTW.

b) Exclusieve en concurrerende belastingen als subsidiaire bron met supplementaire aanslagvoeten binnen redelijke perken, opdat er aan de marge een directe fiscale verantwoordelijkheid zou zijn zonder als dusdanig belastinggrenzen te creëren.

c) Als aanvulling worden er solidaire inkomsten voorzien in de vorm van een horizontale herverdeling van de gedeelde belastingopbrengsten met de bedoeling het hoofdelijk openbaar inkomen van de deelgebieden dichter bij elkaar te brengen.

d) Daarnaast dient de mogelijkheid te bestaan voor het verstrekken van voorwaardelijke dotaties door de centrale overheid, teneinde het coöperatief federalisme te stimuleren.

Dergelijke financiële middelenvoorziening biedt de beste kansen voor een financieel evenwichtig federalisme. Nochtans bevat de bestaande regeling als een soort « naastbeste » oplossing voldoende ruimte voor een verdergaande federalisering. N.a.v. de feitelijke regionalisering van de

(14) M.b.t. deze voorstellen zie ook T. PEETERS, *t.a.p.* en E. VAN DE VELDE, *t.a.p.*

nationale sectoren werd er overigens reeds de optie genomen een verdere stap te zetten binnen het kader van de financieringswet van 1980.

5. Leningsfinanciering en regionalisering van het krediet.

De kapitaaluitgaven van de overheid worden traditioneel gedekt door ontleningen op de geld- en kapitaalmarkt. Minder orthodox is dat de laatste jaren de lopende uitgaven meer en meer gefinancierd zijn geworden via overheidsschuld. Helemaal onorthodox wordt het wanneer omwille van de oplopende overheidsschuld de uitgaven gedebudgetteerd worden. Dergelijke praktijken worden verder in de hand gewerkt door de meer rechtstreekse greep van de overheid op het krediet via de openbare kredietinstellingen. Deze instellingen zijn goed voor bijna de helft van het balanstotaal van de binnenlandse financiële sector.

Het belang van de ontleningsbevoegdheid van de overheid blijkt uit de omvang van de tekorten van de rijksbegroting, die tot 30 % van de uitgaven zijn opgelopen. Vandaar ook het belang van de leningsfinanciering voor de begrotingen van gemeenschappen en gewesten.

5.1. *Ontleningsbevoegdheid volgens de wet van 9 augustus 1980.*

Volgens de wet van 1980 kunnen de gemeenschappen en gewesten beroep doen op leningen, die echter niet van de nationale staatswaarborg genieten. De publieke leningen vallen daarbij onder het toezicht van de nationale minister van Financiën.

Als dusdanig gesteld lijken de onderhandse leningen, kortlopende kredieten en ook buitenlandse leningen van de regio's niet onder het nationaal toezicht te vallen. Door ruime schuldfinanciering kunnen de deelgebieden bijgevolg op korte termijn hun fiscale verantwoordelijkheid ontlopen.

In federale landen is het nationaal toezicht op de ontleningsbevoegdheid veelal strenger opgevat. Het toezicht slaat op de binnenlandse en buitenlandse schuldfinanciering, daarbij rekening houdend met de toestand van de binnenlandse kapitaalmarkt en van de betalingsbalans.

Buitenlandse ontleningen kunnen immers monetaire effecten hebben, die de nationale munt- en kredietpolitiek doorkruisen en afbreuk doen aan de monetaire eenheid, evenzeer als monetaire financiering bij de Nationale Bank, waartoe de deelgebieden in België geen rechtstreekse toegang hebben.

Uit interpretaties van dezelfde wet volgt verder dat de gedecentraliseerde overheden een eigen thesaurie kunnen uitbouwen. Het impliceert dat zij ook overbruggingskredieten m.b.t. tijdelijke thesaurietekorten kun-

nen opnemen. Tevens rijst de vraag in hoeverre het overheidspapier uitgegeven door de deelgebieden mag opgenomen worden door de financiële instellingen in het kader van de hun opgelegde solvabiliteits- en dekkingscoëfficiënten. Koppelt men dergelijke leningsbevoegdheid aan de voorziene regionalisering van het krediet, waardoor de deelgebieden controle zouden verwerven op openbare kredietinstellingen, dan zouden zij hier wel een gemakkelijk kanaal voor financiering van hun begrotingstekorten kunnen vinden.

De bepalingen omtrent de regionalisering van het krediet zelf zijn erg cryptisch : « de bevoegdheid van het gewest omvat de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek onverminderd de regels voorgeschreven in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek ». Totnogtoe was de interpretatie ervan beperkend.

De bestaande openbare kredietinstellingen worden voorzien van geregionaliseerde structuren met vertegenwoordiging van de gewesten in de beheersorganen. De gewesten kunnen zelfs openbare kredietinstellingen oprichten, van welk recht zij totnogtoe echter geen gebruik gemaakt hebben.

Omwille van het groot belang dat in Wallonië gehecht wordt aan de kredietsector als zgn. sleutelsector tot de economische macht, laat het zich aanzien dat men er in de nabije toekomst een heel wat ruimere interpretatie aan de regionalisering van het krediet zal willen geven met alle mogelijke conflicten vandie (15).

Totnogtoe echter zijn de regionale begrotingsmassa's erg beperkt gebleven, zodat de leningfinanciering niet zo een probleem stelde m.b.t. mogelijke financiële scheeftrekkingen.

5.2. Beroep op de geld- en kapitaalmarkt bij verdergaande federalisering.

Nemen hun uitgavenbevoegdheden echter toe dan worden de deelgebieden meer en meer geconfronteerd met de hoger bediscussieerde inkomstenonzekerheid die in de regionale fiscale regelingen besloten ligt. De oplopende begrotingstekorten zullen dan het beroep op de geld- en kapitaalmarkten voor de financiering ervan sterk doen toenemen. In dat geval kunnen er ernstige financiële verstoringen binnen de EMU uit voortvloeien, en wordt een bijsturing van de betrokken financiële regelingen dringend noodzakelijk.

De financiering van de begrotingen van gemeenschappen en gewesten dient beter beheerst te worden teneinde conflicten met de nationale mone-

(15) D. HEREMANS, « Financieringsaspecten van een gewestelijke industriepolitiek », in *Tijdschrift voor Economie en Management*, nr. 3, 1983.

taire en budgettaire stabilisatiepolitiek te vermijden. Daartoe moet er voorzien worden in een zekere begrotingsdiscipline voor de gemeenschappen en gewesten. De regel daarbij is dat de begroting van lopende uitgaven in evenwicht moet ingediend worden. Leningsfinanciering dient beperkt te worden tot kapitaaluitgaven, en tot het tijdelijk overbruggen van thesaurieproblemen. Het toezicht binnen de EMU moet zich uitstrekken tot het geheel van de leningsfinanciering, inclusief onderhandse kredieten en buitenlandse leningen, en niet alleen tot de openbare emissies zoals nu het geval blijkt te zijn.

Inzake de regionalisering van het krediet dient er meer duidelijkheid geschapen te worden om de politisering van het krediet en eventuele financiële avonturen, als gevolg van het streven naar het regionaliseren van de spaargelden of naar het rantsoeneren van de kredietverlening per gewest, te vermijden. Duidelijk moet gesteld worden dat er voor de regionalisering van het kredietbeleid in die richting nauwelijks bewegingsvrijheid is, wil men de monetaire eenheid van het land niet in het gedrang brengen. Wel bestaat er ruimte voor regionaal georganiseerde kredietinstellingen met behoud van het vrij verkeer van kapitaal.

6. Besluit.

De financiële middelenvoorziening is de pijler bij uitstek waarop de duurzaamheid van elk federaal staatsverband berust. Voorop staat daarbij de financiële verantwoordelijkheid d.w.z. verantwoordelijkheid van de deelgebieden niet alleen voor het besteden maar ook voor het verwerven van de middelen. Het voortbestaan van de economische en monetaire unie hoeft er niet mee in tegenstrijd te zijn, maar beperkt wel de manoeuvreerruimte voor een gedecentraliseerde fiscaliteit. Overigens cruciaal voor het voortbestaan van deze unie, is niet het al of niet federaliseren, maar van het al of niet aanvaarden van de onmisbare markteconomische onderbouw ervan.

Gegeven bovenstaande randvoorwaarden wordt er in andere federale landen gestreefd naar een delicate afweging tussen autonomistische en solidaristische technieken van financiering. In België worden er in de gewone wet van 9 augustus 1980 op de financiering van gewesten en gemeenschappen initieel zelfs averechtse financiële normen gehanteerd. De verdere federalisering wordt erdoor niet vergemakkelijkt. De huidige regeling van 1980 vormt zeker niet de beste oplossing voor een werkzaam coöperatief federalisme. Desondanks biedt zij voldoende financiële ruimte als basis voor een verdergaande federalisering. Mits een aantal bijsturingen

in de techniek van de *ristorno*'s, de leningfinanciering en de regionalisering van het krediet, vormt zij een « *naastbeste* » oplossing.

Summary : Financial arrangements towards further devolution.

The financial arrangements are the cornerstone of any lasting federal organization of the state. A delicate balance has to be struck between financial responsibility, solidarity, and the constraints imposed by the economic and monetary union.

On the average member states in existing federal countries rely for two thirds on autonomous sources of finance, and for one third on solidarity.

In the Belgian devolution act of 1980 the financial provisions run counter to the financial orthodoxy for a cooperative federalism. Nevertheless, provided certain adjustments are made in financial techniques, in debt and credit financing, the financial arrangements of 1980 may serve as a second best solution towards further devolution.

