

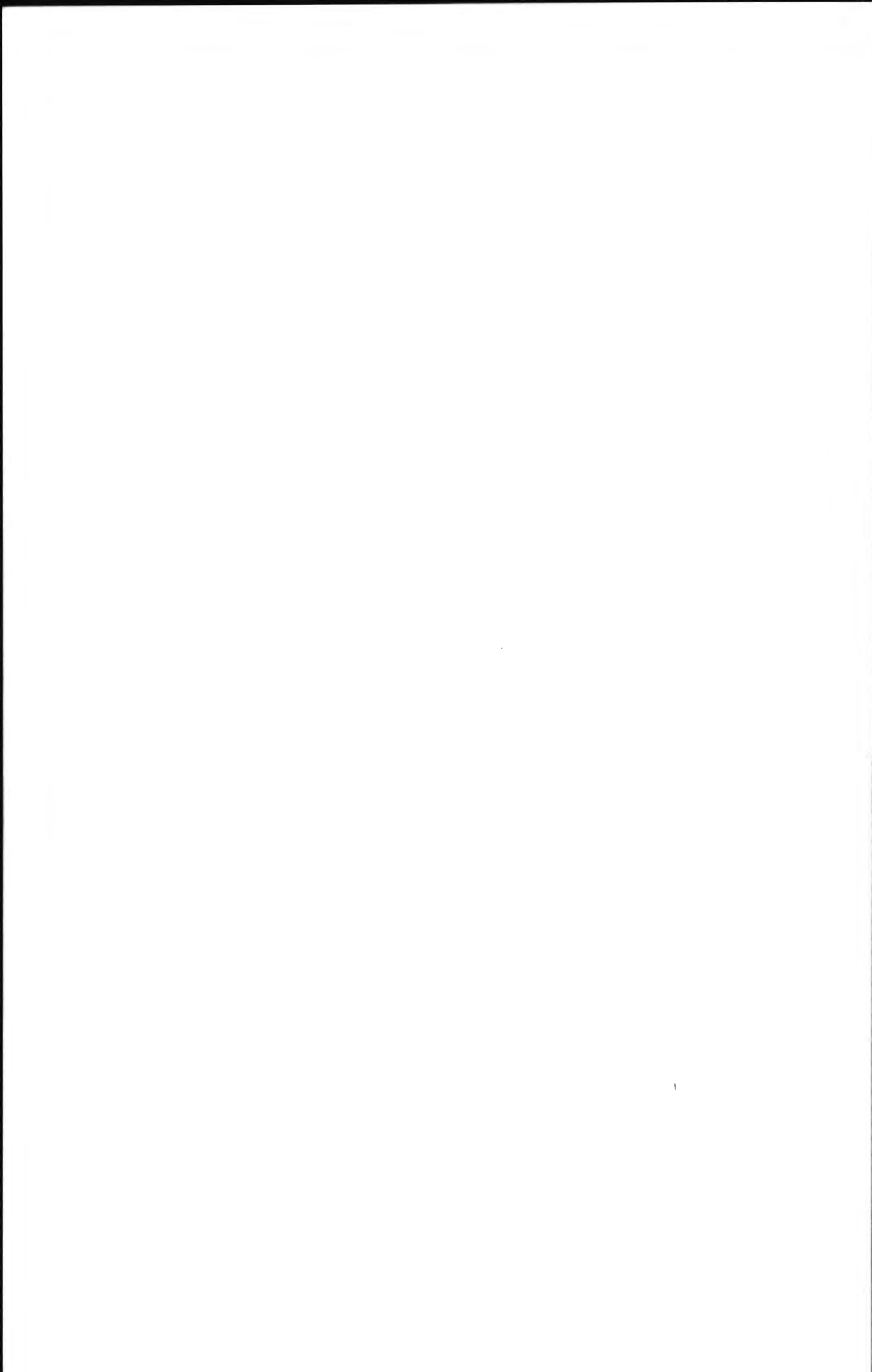
1990
1980
1970



**DE STAATSHERVORMING
VAN 1980 EN '1990'**

**LA REFORME DE L'ETAT
DE 1980 ET DE '1990'**

**RES
PUBLICA**



**DE STAATSHERVORMING
VAN 1980
EN VAN « 1990 »**

**NIEUWE PERSPECTIEVEN
INZAKE GEWESTVORMING**

**LA REFORME DE L'ETAT
DE 1980
ET DE « 1990 »**

**NOUVELLES PERSPECTIVES
EN MATIERE DE REGIONALISATION**

Verslagboek van het Derde Congres van het Politologisch Instituut
RES PUBLICA, 1984 - Bundel XXVI, nr. 3

Rapport du Troisième Congrès du Politologisch Instituut
RES PUBLICA, 1984 - Volume XXVI, n° 3

De organisatie van het Congres en deze publikatie werden mogelijk gemaakt door de steun van :

- Het Ministerie van Onderwijs,*
- Het Bestuur van de Provincie Brabant,*
- De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid,*
- Bekaert,*
- C & A België,*
- Janssen Pharmaceutica,*
- Kredietbank.*

Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut zijn bijzondere dank.

Het Politologisch Instituut dankt tevens de algemene verslaggevers, de referaathouders en discutanten en alle medewerkers die dit Congres mogelijk hebben gemaakt.

*Hugo VAN HASSEL
Voorzitter Politologisch Instituut*

INHOUD — SOMMAIRE

De staatshervorming van 1980 als niet-oplossing, door J. CEULEERS	293-301
--------------------------------------------------------------------------------	---------

De middelen van de gewesten — Les voies et moyens des régions

Financiële middelen voor verdergaande federalisering, door D. HEREMANS	305-322
De evolutie van het communautair gebeuren op econo- misch vlak : evaluatie en alternatief, door J. MATON	323-330

De besluitvormingsmechanismen op gewestelijk vlak

Les processus de décision au niveau régional

De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewes- telijk vlak. Een federale staat zonder federaal gezag ? door O. COENEN	333-340
De besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak, door R. SENELLE	341-348

De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden

La répartition des compétences nationales et régionales

Une confédération belge : Solution institutionnelle équi- table pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, par M. QUEVIT	351-362
De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden, door L. NEELS	363-373

Besluiten — Conclusions

De Staatshervorming van 1980 : rijk aan mogelijkheden. Een stem uit het debat, door H. WECKX	377-381
L'hypothèse séparatiste vue dans sa perspective écono- mique, par H. SCHILTZ	383-391
Besluiten. Conclusions, door / par / by J. CEULEERS	393-400



De staatshervorming van 1980 als niet-oplossing

Inleidend referaat door Jan CEULEERS,

Docent Vrije Universiteit Brussel,
Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.

★

I. De onafgewerkte staatshervorming.

Alvorens mij te begeven aan een evaluatie van de staatshervorming van 1980, blijf ik stilstaan bij een fenomeen waar al te weinig aandacht aan wordt besteed, en dat nochtans de huidige gebrekkige werking van het staatsapparaat nog eens extra bezwaart ; met name de onafgewerkt gebleven punten van de staatshervorming.

De aangepaste grondwet van 1980 en de uitvoeringswetten voorzagen in een aantal toekomstige regelingen, die vandaag slechts ten dele uitvoering hebben gekregen.

Zo werden — zeer onlangs — gerealiseerd : de toekenning aan de Duitstalige Gemeenschap van eigen organen met eigen beslissingsbevoegdheden inzake onderwijs, culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, en de oprichting van het Arbitragehof.

Er zijn voorzeker kanttekeningen te maken bij deze nagekomen initiatieven, maar ik laat ze hier achterwege. Sta me alleen toe vast te stellen dat hun verwezenlijking alles bij elkaar genomen zo geen grote politieke moeilijkheden heeft opgeworpen, omdat over hun principe zelf een politieke consensus bestond.

Heel anders liggen de kaarten voor twee andere onafgewerkt gebleven dossiers : *de hervorming van de Senaat* en *de definitieve regeling voor Brussel*. Voor deze twee punten kon er tijdens de voorbereiding van de staatshervorming geen politieke meerderheid worden gevonden, ook achteraf niet, zoals nu wel duidelijk is geworden.

Wat het eerste punt betreft heeft dit non-lieu rechtstreeks te maken met de vraag naar de zin van het behoud van een tweekamerstelsel, of,

concreter geformuleerd van het behoud van de Senaat in zijn huidige vorm en met zijn huidige bevoegdheden. Deze discussie is al oud, maar werd in hoofdzaak gevoerd in wetenschappelijke tijdschriften en op dito congressen, en heeft dan ook nooit tot politieke realisaties geleid, ofschoon in menig pact en regeerakkoord de Senaat de rol werd toebedeeld van nationale bezinningskamer en regionaal parlement (1).

In die gedachtengang ligt trouwens de halve oplossing waarvoor in 1980 werd gekozen : de Senaat behoudt (voorlopig ?) zijn taak van spiegelbeeld van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op nationaal vlak, maar ook op gewestelijk en gemeenschapsniveau blijft het parallelisme bijna compleet, omdat de raden worden samengesteld uit de leden van de respectieve taalgroepen van de nationale kamers. Een *bijna* compleet parallelisme, zei ik, omdat de niet-rechtstreeks gekozen senatoren geen zitting hebben in de raden.

Weliswaar was het de bedoeling van de bijzondere wetgever om finaal de raden te doen samenstellen met uitsluitend rechtstreeks gekozen senatoren, dus zonder de volksvertegenwoordigers. Met het oog daarop diende dan ook de categorie van gecoöpteerde senatoren, en misschien zelfs van provinciale senatoren (hoewel dit een omstreden zaak was) te worden afgeschaft. Duidelijke tekens van die bedoeling van de bijzondere wetgever kan men in de tekst van de bijzondere wet terugvinden (2).

Maar met de noodzakelijke herziening van de grondwetsartikels 53 en 54, die de samenstelling van de Senaat regelen, is niet eens een aanvang gemaakt, laat staan met een nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat. Deze rechtstoestand bezwaart de autonome werking van gemeenschappen en gewesten, meer bepaald van hun raden en executieven, die, zolang de grondwet niet is herzien in de zin die de bijzondere wetgever voor ogen had en waarin hij ook heeft gelegifereerd, toch maar « afgeleide » organen

(1) Het zgn. Egmontpact, gevoegd bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977, aangevuld met het zgn. Stuyvenberg-akkoord, gevoegd bij de regeringsmededeling van 28 februari 1978, zegt over de Senaat het volgende : (oorspronkelijke tekst in het Frans) : « Le Sénat sera composé des membres des Conseils de communautés. Le Sénat sera compétent pour la révision de la Constitution et des lois à voter à majorité spéciale. Il assumera le rôle de chambre de réflexion pour la législation de base dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal (... etc.) ». (Integrale tekst in R. Senelle : *La réforme de l'Etat belge, Textes et Documents*, n° 315, 1978, Ministère des Affaires Etrangères).

(2) Artikel 24 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen : « De Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad zijn samengesteld uit rechtstreeks door het kiezerkorps verkozen senatoren. » Dit is het beginsel, waarvan echter wordt afgeweken in artikel 29 van dezelfde wet, met een duidelijke verwijzing naar de toekomstige grondwetswijziging.

Artikel 29 : « Na de gehele vernieuwing van de Wetgevende Kamers die volgt op de inwerkingtreding van deze wet, en tot de herziening van de artikelen 53 en 54 van de Grondwet, zijn de Raden samengesteld als volgt (...) enz. »

blijven van de nationale instellingen. De samenstelling van de raden hangt immers af van de samenstelling van Kamer en Senaat, dus ook van de wijzigingen die zich in de samenstelling van het nationaal parlement voordoen als gevolg bijvoorbeeld van verkiezingen, wat dan weer zijn weerslag kan hebben op de samenstelling van de executieven (3). De zelfstandigheid van gemeenschappen en gewesten in hun bevoegdheidsdomein is dus fel ingekort door het laten voortbestaan van onaangepaste mechanismen en instrumenten : de raden dienen immers rechtstreeks te worden samengesteld (de bijzondere wet voorziet in die mogelijkheid), gekoppeld aan de hervorming van de Senaat die echter in het dak blijft steken.

Het tweede onopgeloste probleem : een regeling voor Brussel. Ook dit politieke heet hangijzer heeft bij de staatshervorming van 1980 zijn definitief beslag niet gekregen. Er is het grenzenprobleem, dat volgens de enen niet, volgens de anderen wél is beslecht ; ik kan alleen maar vaststellen dat ofschoon formeel het grondgebied van het Brusselse Gewest niet is afgebakend, dit wel is gebeurd voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bijgevolg, al was het maar bij deductie, ook voor het Brusselse. Er is het institutioneel probleem : noch de grondwet noch de bijzondere wet hebben voorzien in eigen gewestelijke instellingen voor Brussel. Er is geen raad, er is geen executieve, er is geen begroting, tenzij een schijn-executieve met nationale ministers die binnen de nationale regering met nationale gelden « regeren ». Nochtans lag het in de bedoeling van de bijzondere wetgever binnen twee jaar, d.w.z. vóór eind 1982, een wetsontwerp in behandeling te nemen ertoe strekkend het geheel van de Brusselse institutionele problemen op te lossen. Ook dit voornemen blijkt uit de tekst van de bijzondere wet zelf (4), een misschien wat naïef voorneemen, als men bedenkt dat zelfs de schaarse passussen in de bijzondere wet die over specifiek Brusselse aangelegenheden handelen, — ik denk bijvoorbeeld aan de oprichting van een overlegorgaan voor het gezondheidsbeleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad — niet eens uitvoering op het veld hebben gekregen.

(3) Zie J. CEULEERS, « Vragen rond de evenredige samenstelling van de executieven », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 39ste jaargang, nr. 1, januari-februari 1984.

(4) Artikel 66 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, bepaalt dat de overgangperiode, tijdens welke de executieven functioneren binnen de nationale regering, zal ophouden van zodra er een wetsontwerp over Brussel bij het parlement is ingediend, en in alle geval op 1 januari 1982. De wijze waarop dit artikel is gesteld suggereert dat er voor Brussel een regeling kon worden gevonden vóór 1 januari 1982.

II. Zelfstandigheid en bevoegdheidsvermenging : niet te verzoenen.

Maar laten wij even aannemen dat die « onvolmaaktheden » mettertijd wel zullen wegebben. Dan nog gaat de staatshervorming van 1980 mank, omdat ze behept is met een fundamentele inwendige tegenstelling : de autonomiegedachte versus de bevoegdheidssamenloop. Ik verklaar mij nader.

Het is onmiskenbaar zo dat de staatshervorming van 1980 doordesemd is van de zelfstandigheidsgedachte. Gewesten en gemeenschappen werden niet alleen bedacht met eigen wetgevende en uitvoerende organen (raden en executieven) met *beslissingsmacht* wat ze trouwens onderscheidt, wat de gewesten betreft, van de zogenoemde « voorlopige gewestvorming — Vandekerckhove - Perin », die slechts een adviserende rol had toebedeeld aan de regionale raden, maar ook met eigen *exclusieve bevoegdheden*. Althans, dat was de duidelijk uitgesproken wil van de bijzondere wetgever, zowel in 1970, maar dan beperkt tot de culturele aangelegenheden, als in 1980, verruimd tot de persoonsgebonden en gewestelijke aangelegenheden. Hier ligt precies het wezenlijke van de Belgische staatshervorming : gemeenschappen en gewesten kregen elk aangelegenheden toegevoegd, die voorheen nationaal werden behandeld, maar waarvoor voortaan die gemeenschappen en die gewesten de volle verantwoordelijkheid en bevoegdheid zouden dragen. Gemeenschappen, gewesten en het Rijk zijn nevensgeschikte instellingen binnen éénzelfde staatsverband ; van ondergeschiktheid, van hiërarchie is geen sprake. De zelfstandigheidsgedachte dus.

Het is klaar dat, eenmaal gekozen voor een dergelijk stelsel van nevensgeschiktheid van organen én van normen (wetten, decreten, besluiten), het aangewezen is, wil het apparaat niet knarsen, nauwkeurig te weten welke de respectieve domeinen zijn waarvoor elkeen bevoegd is en welke de grenzen zijn waarbinnen elk zijn autonome bevoegdheid kan uitoefenen. En hier knelt het schoentje.

Wie er de staatshervormingsteksten op naleest, stoot op verscheidene plaatsen op onduidelijke situaties. Titel II (de bevoegdheden) van de bijzondere wet is in dit opzicht kenschetsend, meer bepaald de artikelen 5 (handelend over de persoonsgebonden aangelegenheden) en 6 (de gewestelijke aangelegenheden). De grondwetgever van 1980 had de bijzondere wetgever opgedragen het begrip « persoonsgebonden aangelegenheden » en « gewestelijke aangelegenheden » in te vullen. Artikel 59 bis § 2 bis van de grondwet bijvoorbeeld zegt dat « een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, deze persoonsgebonden aangelegenheden vaststelt ».

Het had bijgevolg kunnen volstaan, om het bij de persoonsgebonden aangelegenheden te houden, dat de bijzondere wetgever « gezondheidsbeleid » en « bijstand aan personen » had aangemerkt als persoonsgebonden en dus ressorterend onder de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen. Dat zou duidelijk zijn geweest. Maar zo is het niet gegaan.

Vooreerst werden binnen de bedoelde aangelegenheden « gezondheidsbeleid » en « bijstand aan personen » slechts die sectoren als persoonsgebonden gekwalificeerd, die verder in de wet zijn opgesomd. Gezondheidsbeleid en bijstand aan personen zijn dus niet in hun geheel, maar slechts gedeeltelijk overgedragen naar de gemeenschappen. Het gaat met name om het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg (dit wat het gezondheidsbeleid betreft) ; het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen ; het mindervaliden-beleid, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming, de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening (wat de bijstand aan personen betreft).

Deze opsomming is niet exemplatief maar beperkend en bijgevolg zijn alle aangelegenheden, die met gezondheidsbeleid en met bijstand aan personen te maken hebben, maar die niet in de voormelde opsomming passen, geen persoonsgebonden aangelegenheden en dus evenmin gemeenschaps-, maar nationale bevoegdheid.

Eerste vaststelling : er werden geen homogene beleidssectoren overgedragen ; integendeel, er werd veeleer beleidsversnipperend te werk gegaan.

Vervolgens, alsof dit nog niet volstond, werden er binnen de overgedragen aangelegenheden subsectoren gereserveerd voor de nationale overheid. Deze « nationale uitzonderingen » op de principiële overheveling van aangelegenheden naar gemeenschappen en gewesten nemen dikwijls exuberante vormen aan. Om dit te illustreren grijpen wij terug naar het voorbeeld van het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen.

Artikel 5 van de bijzondere wet merkt, zoals gezegd, « het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen » als persoonsgebonden aan, maar voegt er in één adem een reeks uitzonderingen aan toe, die door hun omvang en intrinsieke waarde het persoonsgebonden karakter van die zorgenverstrekking erg afzwakken : de organieke wetgeving (bv. de ziekenhuiswetgeving), de financiering van de exploitatie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de basisregelen betreffende de programmering, de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur, de nationale erkenningsnormen voor zover zij een weerslag hebben op de

financiering, de ziekte- en invaliditeitsverzekering ; de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis. Al aangelegenheden die, bij wijze van uitzondering, nationaal blijven, allicht omdat ze alle wat te maken hebben, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de ziekteverzekering, die men per se nationaal heeft willen houden.

Dezelfde oefening kan worden gemaakt met de aangelegenheden die met bijstand aan personen te maken hebben : de « nationale uitzonderingen » op het beleid inzake maatschappelijk welzijn, inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming en de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening zijn van die aard dat het werkelijke beleid toch nog in nationale handen is gebleven en dat de gemeenschappen in een uitvoerdersrol zijn gedrongen.

Dit leidt tot een tweede vaststelling : binnen de principieel overgedragen aangelegenheden zijn er grote happen nationaal gehouden (opnieuw beleidsversnippering dus), wat vanuit het oogpunt van beleidsefficiëntie vanzelfsprekend geenszins een gelukkige situatie is.

Laten wij daar meteen een derde vaststelling aan vastknopen. Het is in een dergelijke situatie van bevoegdheidsopdelingen over verscheidene beleidscentra van belang — om conflicten te vermijden — dat elke bevoegdheidsdomein nauwkeurig is omschreven en afgebakend. Welnu, de staatshervormingswetten, evenmin als de voorbereidende werken trouwens, zijn op dit stuk een monument van doorzichtigheid en precisie. Bij wijze van voorbeeld kan er worden verwezen naar de bevoegdheid voor de mediaproblematiek : zelfs uitgebreid onderzoek leidt uiteindelijk niet tot een klaar antwoord (5).

De staatshervormingswet geeft dus op vele punten geen uitsluitel inzake de juiste bevoegdheidsafbakening tussen Rijk, gemeenschappen en gewesten. Een toestand die aanleiding heeft gegeven tot soms eindeloze betwistingen en immobilisme in het beleid.

Soms wordt opgeworpen dat weliswaar één en ander niet altijd even duidelijk is en dat de bevoegdheidsomschrijving en bevoegdheidsafbakening aanleiding geven tot conflicten, maar dat deze moeilijkheden zullen verdwijnen van zodra het Arbitragehof operationeel wordt, omdat rechters dan zullen uitmaken wie, in de talloze bevoegdheidsbetwistingen, het gelijk aan zijn kant heeft.

(5) Voor een overzicht over de bevoegdheidsproblematiek moge verwezen worden naar : *Les compétences régionales et communautaires*, Centre d'Etudes juridiques des Problèmes Régionaux, Faculté de Droit, Namur, 1983.

Het bevoegdheidsprobleem is ook ter sprake gekomen in diverse artikels van het Politiek Jaarboek 1982, uitgegeven door het Politologisch Instituut, Bundel XXV, 1983, nr. 2-3.

Wie een dergelijke rol toebedeelt aan het Arbitragehof vergist zich ten gronde ernstig. Tal van vaagheden, onduidelijkheden en verwarde situaties in de bevoegdheidsopdeling zijn het gevolg van compromissen in het wetgevend werk, van een politiek geven en nemen tussen overtuigde en minder overtuigde vóór- en tegenstanders van een al dan niet verregaande staatshervorming, het gevolg kortom van een onvermogen van de politieke wereld, een gebrek aan een breed gedragen visie op de finaliteit van de staatshervorming. Verwachten dat het Arbitragehof, de rechterlijke macht dus, zich in de plaats zou stellen van de wetgevende macht, is niet alleen een afwentelen van de politieke verantwoordelijkheid, maar bovendien verlangen van dat Hof dat het zou slagen op een terrein waar de politici hebben gefaald. Recente ervaringen met « politiek geladen » arresten van de Raad van State hebben aangetoond hoe verkeerd het is, vanuit staatkundig oogpunt, de rechterlijke macht in te schakelen als scheidsrechter in politieke betwistingen. Er weze ernstig gewaarschuwd voor gevaarlijke illusies op dat gebied.

Even resumeren ; er werden drie vaststellingen gedaan : er werden geen volledige pakketten overgedragen, binnen de overgedragen aangelegenheden werden soms belangrijke gedeelten nationaal gehouden, de bevoegdheidsafbakening is slordig gebeurd.

Als deze drie vaststellingen worden getoetst aan het grondbeginsel van de staatshervorming van 1980, nl. de autonomie van gewesten, gemeenschappen en Rijk, zoals die blijkt uit hun nevenschiktheid, o.m. op het stuk van de normgeving, dan leiden die tot de conclusie dat er hier iets fundamenteels fout zit. Nevenschiktheid, evenwaardigheid, autonomie dulden geen onduidelijke bevoegdheidssituaties, onduidelijkheid die niet eens toevallig is, maar die zoals aangetoond inherent is aan de staatshervorming zelf.

In deze onverenigbaarheid dreigt de staatshervorming te verzanden.

Dit mankement is zo essentieel dat het prioritair wegwerken ervan elke andere discussie in de schaduw zet. Het heeft immers geen zin te pleiten voor een verdergaande overdracht van bevoegdheidsdomeinen, als niet vooraf klaarheid is gebracht over de wezensvraag : wenst men een staat in stand te houden, die bestaat uit verscheidene evenwaardige nevenschikte beleidsorganen met dito normgeving. Is het antwoord ja, dan dienen de reeds begane vergissingen in de wetten van 1980 te worden goedge maakt ; men moet zich echter wel goed voor ogen houden dat dit soms verregaande consequenties kan hebben, zoals, in de gezondheidssector, het « communautariseren » van de ziekteverzekering. Is het antwoord op de vraag negatief, dan dient er te worden afgestapt van het beginsel van de gelijkwaardige normgeving, en moet er worden gedacht aan de invoering

van een hiërarchie in de normen, waarbij ingeval van betwisting of conflict, het nationale gezag het laatste woord behoudt. Dáár ligt de kern van de zaak. Pas als men het eens raakt over het antwoord, heeft een discussie over verdergaande staatsvorming, zij het in federale, confederale of regionale richting, enige zin. Anders handelen zou de verwarring alleen maar vergroten.

III. De financiële middelen.

Dit onderwerp wordt hier onbesproken gelaten, omdat het een hoofdstuk, een belangrijk hoofdstuk, apart vormt. Hier spreken immers niet zozeer de juristen, dan wel de economen.

Toch dient het voor eenieder duidelijk te zijn dat in het raam van een autonomistische staatsstructuur de oplossing 1980 in wezen evenzeer een non-oplossing is.

Gewesten en gemeenschappen die niet rechtstreeks over eigen middelen kunnen beschikken, maar afhankelijk zijn van het nationale gezag, kunnen nauwelijks zelfstandig genoemd worden. Vanuit juridisch standpunt kan in de marge dan nog worden aangestipt dat het een vergissing is geweest de zaak van de financiële middelen te regelen bij gewone wet ; wie het touwtrekken rond de door te betalen belastingopbrengsten (met name de successierechten) enigszins heeft gevolgd, kan alleen maar vaststellen dat bepaalde politieke compromissen (6), die wat men ook beweert de inkomstzekerheid en de bestedingsbevoegdheid van gewesten en gemeenschappen aantasten, allicht niet mogelijk waren geweest, was ook deze, evenzeer essentiële, aangelegenheid met een bijzondere meerderheid geregeld. Hoe dan ook, ook op dit stuk moet klaarheid komen : de inkomstzekerheid voor gewesten en gemeenschappen moet een niet te verbrijzelen pijler zijn van de staatsvorming.

(6) Bedoeld wordt het zgn. staalakkoord van 26 juli 1983, waarbij initieel de opbrengst van de successierechten volledig aan de gewesten werd toegekend (tot dekking van de lasten uit het verleden en de nieuwe verbintenissen in de nationale sectoren), terwijl in het door de Kamer van volksvertegenwoordigers finaal goedgekeurd wetsontwerp, het luik voorzien voor de nationale sectoren op een bijzonder fonds op de begroting van Economische Zaken overgedragen werd. De executieven wordt bijgevolg elke bestedingsbevoegdheid ontnomen. Dit akkoord heeft een wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 geveerd, om de successierechten te lichten uit de lijst van belastingristorno's, die mettertijd aan de gewesten en gemeenschappen zouden toekomen. Zie in dit verband J. Ceuleers, « Eén jaar zelfstandige Vlaamse Executieve », in *Res Publica, Politiek Jaarboek 1982*, Bundel XXV 1983, nr. 2-3, blz. 269-284.

Summary : The 1980 state reform as a non-solution.

The 1980 state reform is unsatisfactory for two main reasons.

It remained unfinished on crucial points, e.g. the definitive settlement for the Brussels region and the transformation of the senate into a chamber for regions and communities. As the preparations for a revision of the constitution, necessary for such a change in the senate's assignment, have not even started, the independence of regions and communities has remained a dead letter.

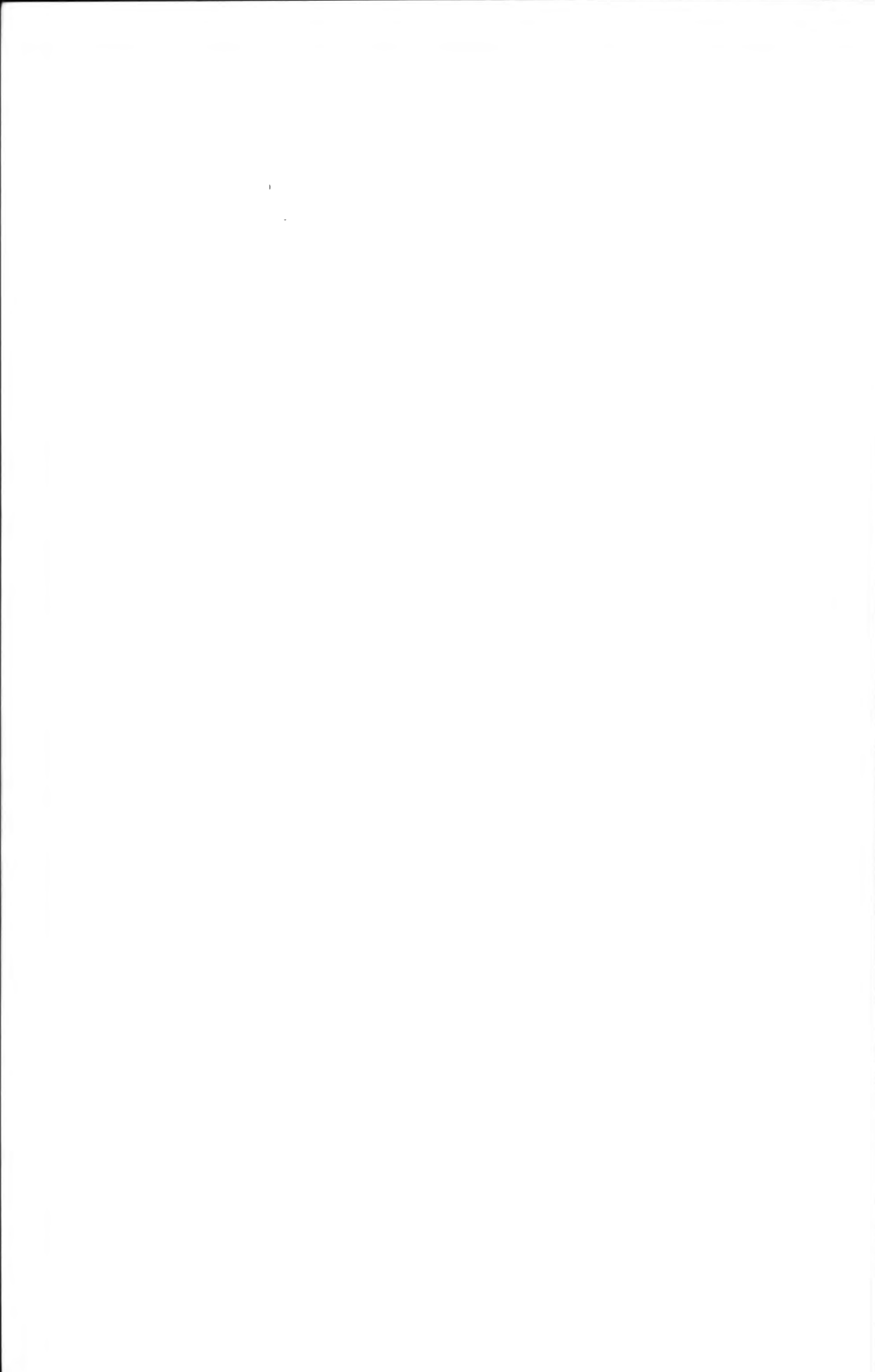
Secondly, the laws which should have executed the state reform concerning the competence-division between central, regional and communal government, remain obscure on many instances.

No homogeneous policy-packages have been transferred to the communities or to the regions ; moreover in the transferred policies certain parts were reserved for the central government and finally the limits between the several fields of competence are far from clear-cut.

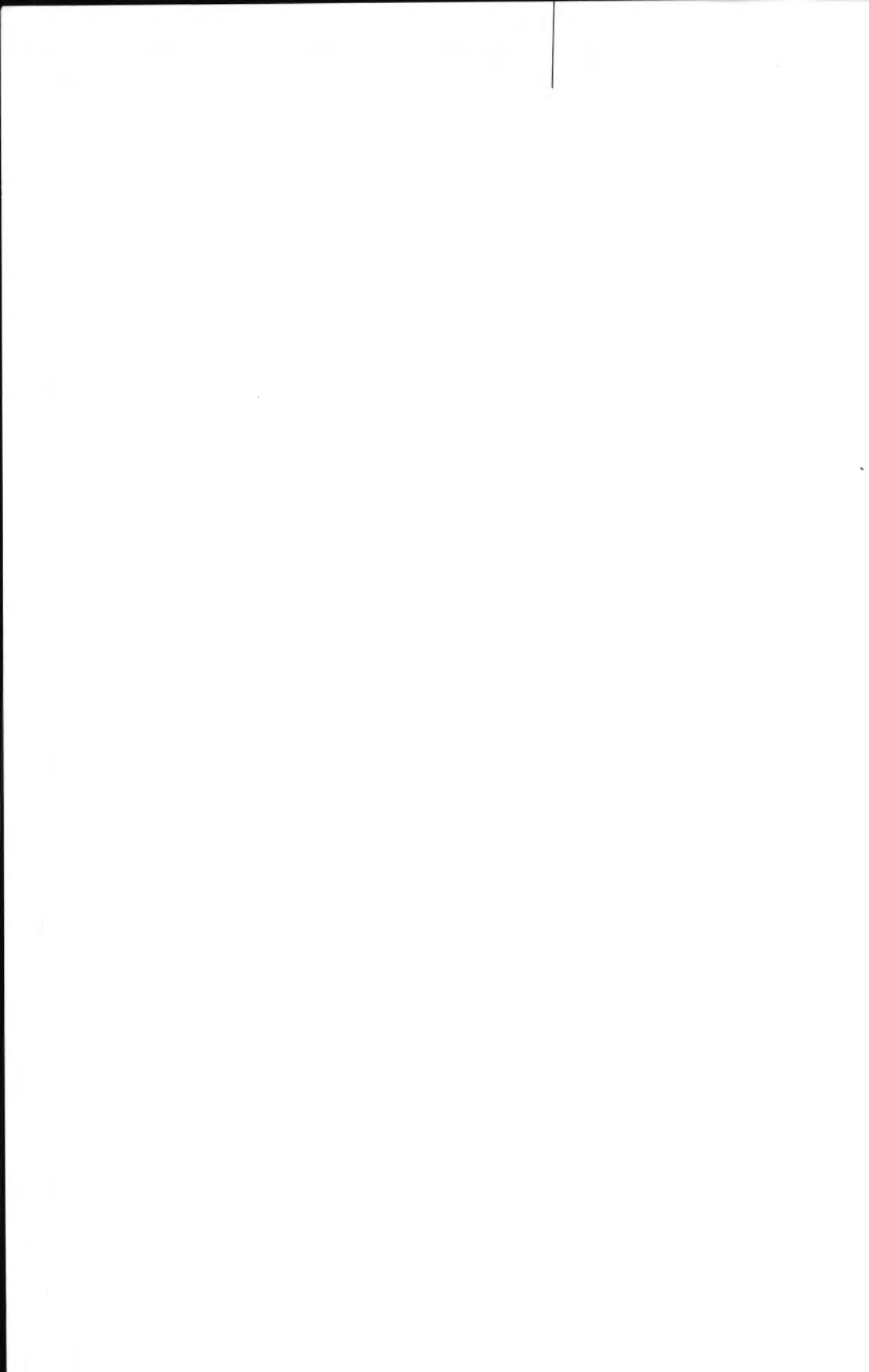
The result is policy-dispersion, endless competence-conflicts and immobility.

The fundamental question remains whether the equivalence of central laws and regional and communal laws is a correct decision, or whether one should return to a hierarchy between the different policy-levels.





DE MIDDELEN VAN DE GEWESTEN
LES VOIES ET MOYENS DES REGIONS



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*, *Louvense 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 leeuwendeel 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 ristonreerbare 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.



De evolutie van het communautair gebeuren op economisch vlak : evaluatie en alternatief

door Jozef MATON,

Gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.



1. Het komt mij voor dat wij bij de politologische studie van de staats-hervorming moeten uitgaan van een implicatie met een politieke antecedenens P en een economische consequens E. De politieke antecedenens vormt een empirisch geverifieerd politiek gedrag en leidt in conjunctie met de implicatie $P \rightarrow E$ tot de consequens E. In logische termen uitgedrukt : P en $(P \rightarrow E) \rightarrow E$. De economische consequens E heeft betrekking op de structuur van het economische besluitvormingsproces in de omgebouwde staat, een besluitvormingsproces aangepast aan de politieke realiteit P.

Het is mij opgevallen dat de hoogleraren in de economie, die zich over de staats-hervorming hebben gebogen, zich over het algemeen beperken tot de vrijblijvende implicatie of conditionalis « Als P, dan E », zonder zich over het communautair-politiek probleem P als dusdanig uit te spreken. Enkele sprekende voorbeelden van dergelijke oordelen zijn : als de regionalisering (die een oplossing wil geven aan het communautair-politiek probleem) wordt doorgevoerd, dan valt de BMU (Belgische Munt Unie) uit elkaar en/of splitsen de vakbonden en/of de parastatale kredietinstellingen en/of de RSZ.

Men kan zich ook de vraag stellen of deze zogenaamde vrijblijvende deductieketens, die overigens over het algemeen zwak getoetst zijn, toch geen vermomd oordeel inhouden omtrent de politieke realiteit P. Zij lokken in elk geval een dergelijk oordeel uit vanwege de woordvoerders van de gevestigde belangengroepen, die geneigd zijn de politieke realiteit P te ontkennen om een of andere consequens E te ontlopen.

Bijvoorbeeld : zij willen het uiteenvallen van de BMU niet, derhalve willen zij de regionalisering niet, derhalve zal het communautair-politiek probleem wel een fictief probleem zijn en derhalve mogen en moeten zij restaureren. Deze gelijktijdige of opeenvolgende invoering

van federaliserende en restauratieve maatregelen maakt de politieke realiteit P er enkel maar ondoorzichtelijker op en een eventuele oplossing moeilijker en duurder. Zowel vrijblijvende conditionales als achterwaartse syllogismen brengen weinig aarde aan de dijk in het gesprek over de staats Hervorming.

2. Bovendien komt het mij voor dat vele van de conditionales, die uitgesproken worden in en om het debat van de staats Hervorming, de facto te herleiden zijn tot uitwisseling van dreigementen (of andere vormen van informatie) tussen twee partners in een speltheoretisch model. De partners in dit spel zijn twee groepen: Vlamingen en Walen. Binnen elke groep is er hiërarchisering, rolverdeling en coalitievorming. Aan Vlaamse zijde is de CVP ontegensprekelijk de hoofdfactor, terwijl dit de PS is aan Waalse zijde. Informatie of dreigementen van die aard zijn, bijvoorbeeld: « Als jullie Walen niet matig zijn in de staaleisen, dan duw ik, CVP, er de regionalisering van de nationale sectoren door ». De go-between's of boodschappers van dergelijke dreigementen zijn personen aan de periferie van de macht, zoals Van den Brande en Dupré. Of de CVP als hoofdfactor werkelijk de regionalisering van de nationale sectoren wil, weet de tegenspeler niet, evenmin als de Vlaamse medeactors. Uit de studie van de speltheorie blijkt immers dat de « verhulling » in een spelstrategie en speltactiek voor de actor voordelig kan zijn. Een bijkomend probleem hierbij is dat de nutsfunctie van de Vlaamse hoofdfactor een wazig amalgaam is van multipele doeleinden. Misschien is de nutsfunctie van de CVP ook voor de CVP een onbekende. Deze onduidelijkheid maakt medespelers en eventuele coalitiepartners kopschuw en wantrouwig en bemoeilijkt een zinnig gesprek over nieuwe spelregels binnen een aangepaste staatsstructuur.

3. Ik wil nog even verder inhaken op het speltheoretische model. De sum-game of het som-spel, zoals het nu in België wordt gespeeld, is op economisch vlak negatief, hoogstens nul. De spelregels, door de staats Hervorming van 1980 vastgelegd, leiden tot een welvaartsgroei, die voor België in zijn geheel nul of negatief is en in elk geval suboptimaal. De federalisten, waartoe ik behoor, willen de spelregels derwijze omvormen dat het negatieve som-spel wordt omgezet in een positieve sum-game.

De strategie, die op economisch vlak door de Vlaamse en Waalse gemeenschap op dit moment wordt gevolgd, behelst naar mijn oordeel twee essentiële componenten. Ten eerste is er de tijdelijke « hoarding » of bevrozing van de tewerkstelling in de nationale sectoren, meer bepaald de traditionele staalnijverheid in Wallonië en de steenkoolnijverheid in Vlaanderen. Dit gebeurt enerzijds om sociale redenen,

anderzijds om de eendracht binnen de groep te handhaven. Het tweede objectief is de opbouw van een nieuwe hoog-technologische exportindustrie, kaderend in de nieuwe internationale arbeidsverdeling, die zich op wereldvlak aan het voltrekken is. De « race of nations » naar produkt-innovaties en proces-innovaties tussen de OESO-landen is een feitelijk gegeven geworden van de economische politiek. Geen enkele van de OESO-landen wil tot een periferische tweederangsnatie verdrongen worden in de herschikking van de economische machtsposities, die uit de nieuwe wereldordering zullen voortvloeien. Opmerkelijk hierbij is dat Vlaanderen en Wallonië zich in deze competitie opstellen als onafhankelijke staten met de welvaartsgroei van de eigen streek als « maximum ».

4. Als wij nagaan welke instrumenten uit de economische politiek, deze innovatie van de Vlaamse, respectievelijk Waalse economie kunnen oriënteren en bevorderen, kunnen grosso modo drie categorieën instrumenten worden onderscheiden.

a) Algemene maatregelen zoals de vaststelling van de belastingdruk, het algemene loonpeil, de interestvoet, de geldomloop en de wisselkoers.

b) Selectieve maatregelen op het domein van de industriële politiek ten overstaan van de « depressed industries » zoals staal, steenkool, textiel, scheepsbouw, spoorwagemateriaal, enz. Deze maatregelen zijn selectief-defensief.

c) Selectieve maatregelen op het domein van de industriële politiek ter bevordering van de nieuwe « high tech » industrie. Deze maatregelen zijn selectief-innovatief.

Een analyse van de ontwikkeling sedert 1978 leidt tot een aantal vaststellingen, die voor het verloop van het federaliseringsproces niet onbelangrijk zijn. Enkele van deze vaststellingen wens ik hier op een rijtje te plaatsen.

Ten eerste is het m.i. uit het recente verleden gebleken, dat de uitgaven voor een selectief-defensieve politiek van die grootte-orde en omvang zijn dat zij hun onmiddellijke weerslag hebben op het niveau van belastingvoet, loonpeil en wisselkoers. De uitgaven voor de nationale sectoren zijn van die aard dat zij de normale ontwikkeling van winstvoet en loonvoet in de overige ondernemingen in het gedrang brengen. Aan deze communautair geladen uitgaven durft niemand te raken, ook deze neo-liberale regering niet. Het gevolg is dat het sleutelen aan belastingvoet, loonvoet en wisselkoers niet het gewenste effect sorteert. Deze selectief-defensieve uitgaven bestaan uit subsidies, participaties, staatswaarborg en kredietverlening. Er is een wildgroei ontstaan van

instellingen, die hierbij betrokken zijn. Er is het Ministerie van Economische Zaken, het FIV, de NIM, de GIMV, Sidinvest, Boelinvest, Sudinvest, Alinvest I, Alinvest II, het staalfonds, het textielfonds, de NMNS, enz. Een deel van deze instellingen zijn het gevolg van de regionalisering van 1980, andere zijn het gevolg van de neo-unitaire restauratiebeweging van de laatste jaren.

Ten tweede, is er vanwege de gewesten een duidelijke verschuiving waar te nemen van selectief-defensieve naar selectief-innovatieve maatregelen. Naast subsidies, participaties en staatswaarborg, treden hierbij een aantal bijkomende elementen aan bod, die in toenemende mate aan betekenis winnen: de oriëntering van de overheidsbestellingen, meer bepaald in de sector van de landsverdediging, de telecommunicatie en de energie; de uitgaven voor Research and Development; de exportbevorderende instellingen zoals BDBH, Delcredere dienst, enz. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de communautaire twisten de laatste jaren zijn overgeslagen naar het COC (Comité voor de Oriëntering en Coördinatie van de Overheidsbestellingen), RTT, energiebeleid en wetenschapsbeleid. Dit maakt er het bestuur van de unitaire staat niet gemakkelijker op vermits het conflictareaal zich uitbreidt en ministers in de nationale regering steeds meer onder druk komen te staan van hun regionale achterban.

5. Een competitie tussen de gewesten naar innovatie en vernieuwing lijkt mij goed en gezond, in elk geval beter dan een competitie in economisch conservatisme. Wel moet de competitie ordelijk en zindelijk verlopen en met handhaving van een minimum aan solidariteit tussen de gewesten binnen het Belgisch geheel. De ordening van competitie, coöperatie en solidariteit tussen gewesten, gemeenschappen en centrale staat noem ik federalisme of confederalisme. Deze ordening slaat op instituties en spelregels. Dit federalisme is mijns inziens onontwijkbaar om twee redenen. Mijn eerste praemisse hierbij is dat, zoals reeds eerder aangestipt, de spelregels van het huidig halfslachtig systeem leiden tot een sub-optimaal som-spel voor België in zijn geheel. De elementen daarvan worden in het artikel van D. Heremans uitvoerig behandeld: het compensatiesysteem, het politiek paritisme binnen de instellingen met een economisch doel, de vetorechten, de ingebakken mogelijkheden tot wederzijdse afdreiging, de mogelijkheid vanwege de gemeenschappen om de financiële gevolgen van hun handelen af te wentelen op de centrale staat en/of de andere gemeenschap, de versnippering van bevoegdheden, de onjuiste afbakening van bevoegdheidsmateries, enz. Mijn tweede praemisse is dat de weg terug naar het unitarisme is afgesloten. Niet zozeer omwille van het feit dat de executieven er nu eenmaal zijn of omdat de partijen nu eenmaal gesplitst zijn en de vakbonden in de twee regio's

nu eenmaal een verschillende strategie volgen. Op zichzelf zijn al deze fenomenen slechts de symptomen van een proces van bewustwording en identificatie van de gemeenschappen. Daartegenover zijn de vroegere staatsbehoudende krachten ofwel afgebrokkeld of zien zij hun doeleinden even goed te verwezenlijken binnen een federaal als binnen een unitair verband. Multinationale ondernemingen, bij voorbeeld, kunnen beter opereren binnen een goed functionerende federale staat dan binnen een slecht opererende unitaire staat. Op andere domeinen is het unitarisme vaak vervallen tot een onwezenlijk fetisjisme: het vasthouden aan symbolen, die geen connectie meer hebben met de werkelijkheid. Als preconciële katholieken de eenheid van de Kerk in het Koninkrijk verdedigen, maar professor K. Dobbelaere bevindt dat geen 20 % van de jeugd nog kerks is (1), dan komt mij deze eenheid als een esoterisch probleem over. De eed van trouw aan de derde K laat ik hier eerbiedig onbesproken.

Voorgaande is mijn evaluatie van de politieke ontwikkeling P en sluit in menig opzicht aan bij de bijdrage van professor Heremans. Blijft nog de opdracht een zinnig alternatief economisch model te schetsen: een nieuwe E aangepast aan P.

6. Het ligt niet in mijn bedoeling dit model van economisch federalisme of confederalisme uitvoerig te behandelen. Ik verwijs hiervoor naar vroegere publikaties (2) en beperk mij tot een opsomming van de basisbeginselen.

a) Een uitbreiding van de regionale bevoegdheid tot de ganse industriële politiek, alsmede tot de infrastructuur, het onderwijs en het wetenschapsbeleid.

b) De financiële verantwoordelijkheid vanwege gewesten en gemeenschappen, niet enkel voor de uitgaven, die zij zelf doen, maar ook voor de uitgaven, die zij vanwege de nationale regering en de nationale instellingen kunnen afdwingen. Voorgaande impliceert niet enkel de regionalisering van de nationale sectoren, maar tevens de splitsing van de openbare kredietinstellingen en de regionalisering en herverkaveling van de personenbelasting en de BTW.

(1) K. DOBBELAERE, «Godsdienst in België», blz. 67-111, in J. KERKHOF'S en R. REZSOHAZY, *De stille omkeer*, Tiel, 1984.

(2) J. MATON, *Een confederalistisch model voor België: kritische beschouwingen bij het federaliseringsproces vanuit een economische invalshoek*, Brussel, Vlaamsnationaal studiecentrum, 1979, 32 blz.

J. MATON, *België: hervorming of ondergang?* Leuven, Davidsfonds, 1983, 119 blz.
J. MATON, *Het rood van de klauwen*.

c) De aanvaarding van de spelregels, die de vrije mededinging waarborgen en de convergentie op micro-economisch vlak. Eigenlijk zou de controle op deze spelregels het best gebeuren door de Commissie van de EEG en voor het Europees geheel. In afwachting dat zulks op efficiënte wijze door deze Commissie kan gebeuren, moet deze controle uitgeoefend worden door de centrale staat of confederatie.

d) De aanvaarding door gewesten en gemeenschappen van een controle vanwege de centrale overheid op hun overheidsdeficit.

e) De organisatie van de solidariteit in eerste instantie en hoofdzakelijk op het vlak van een (afgeslankte) RSZ.

f) Een vaste, bescheiden en automatische participatie vanwege de centrale overheid in regionale investeringsprojecten.

g) Een tijdelijke overbruggingshulp vanwege Vlaanderen aan Wallonië, ten einde Wallonië toe te laten zijn overheidsdeficit geleidelijk af te bouwen zonder in een draconische deflatiepolitiek terecht te komen.

Ik zie geen reden waarom dit model niet zou werken of tot separatisme zou leiden. Tenzij men uit de observatie en het politiek gebeuren de praemisse zou afleiden, dat Vlamingen en Walen onder geen beding nog bereid zijn samen te werken. Deze praemisse beschouw ik niet als empirisch juist.

7. Hoe dan ook vereist de aanpassing van de staatsstructuur een nieuw gesprek van gemeenschap tot gemeenschap. Opdat dit gesprek een zinnige kans tot slagen zou hebben, moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn.

a) Vooreerst moet het pakket van de te regionaliseren materie zodanig zijn dat beide partners er een relatief voordeel in zien ten overstaan van de bestaande toestand. Voor Wallonië kan dit het geval zijn als het pakket niet enkel de regionalisering van de nationale sectoren omvat, maar eveneens de havens en overige infrastructuur, het onderwijs, enz.

b) De staatshervorming moet neutraal zijn met betrekking tot de graad van staatsinterventie en mag niet gebruikt of misbruikt worden om het domein van de vrije markteconomie uit te breiden of in te krimpen.

c) De staatshervorming moet neutraal zijn met betrekking tot de machtsverhoudingen tussen vrijzinnigen en katholieken. M.a.w., noch de Vlaamse vrijzinnigen noch de Waalse katholieken mogen aan de federalisering verliezen. Dit houdt in dat CVP en PS zich beheersen en van de staatshervorming geen misbruik maken om hun machtsposities in eigen streek te verstevigen op het vlak van onderwijs en gezondheids-

zorg. Dit vereist een « nieuwe politieke cultuur » (om een woord van een minister uit de Vlaamse Executieve, m.n. H. Schiltz, te gebruiken), die blijkbaar moeilijk te verzoenen is met de gangbare politieke zeden.

d) Ten slotte mag de staats hervorming geen middel zijn om de macht van de centrale staat opnieuw te verstevigen, iets waarover blijkbaar ook referaathouders op het congres van het Politologisch Instituut luidop dromen.

8. Ik geloof niet dat de politieke perspectieven op een nieuw gesprek over de staatsstructuur gunstig liggen. Een van de voornaamste redenen lijkt mij te zijn dat de hoofdfactoren in het communautaire slechts uit twee partijen bestaan, waarvan de nutsfunctie zonet onbepaald, dan toch verborgen en verholen is. Wat de CVP betreft, die ik beter ken dan de PS, is het mij onmogelijk haar waardenormen en hiërarchie van waarden te onderkennen. Als Vlaamsgezinde weet ik niet wat zij op Vlaams gebied wil en of zij eigenlijk wel iets wil. Als katholiek « buiten de zuil » weet ik niet wat de katholieke zuil wil, noch op het vlak van het onderwijs, noch op het vlak van de gezondheidszorg, noch wat betreft de ethische problemen. Misschien ziet ook de Kerk het zelf niet zo klaar meer zitten.

Deze onvermijdelijke of gewilde onduidelijkheid heeft niet alleen Cools verbitterd en Spitaels kopschuw gemaakt, maar heeft het wantrouwen geïnstalleerd bij alle mogelijke coalitiepartners aan beide zijden van de taalgrens. Dit maakt een zinnig gesprek over de staats hervorming moeilijk en onwaarschijnlijk. Ondertussen zakt België weg in een moeras van instellingen, wetten en wetsinterpretaties, waar het ongetwijfeld economisch niet zonder grote schade uitkomt.

Summary : Development of the Flemish-Walloon conflict in the economic field : evaluation and alternative.

The Belgian conflict can be compared with a game theoretical model with two groups (Flemish and Walloons) and a negative sum-game. Within each of the groups there is hierarchisation, role playing and formation of coalitions. On the Flemish side the main actor is the CVP, on the Walloon side it is the PS.

The main objectives of the communities in the economic field are : temporary hoarding employment in depressed industries and, simultaneously, the creation of high tech industries. Policy instruments to attain those goals are : general economic measures (such as wage level, interest-rate and exchange rate); selective-protective measures (with respect to depres-

sed industries); selective-innovative measures (with respect to high tech-industries).

Why is the sum-game negative or at least suboptimal ?

1. Mentioned policy instruments are spread over an incoherent set of institutions on the national and regional level, with rules that are partly centralist, partly federalist, partly confederalist. This leads to a complicated, unstable set of game rules in which the financial implications of decisions are shifted from the regional to the national level and vice versa.

2. Selective-protective measures are of such large size that they offset and erode the beneficial effects of general policy measures regarding wages, taxes and exchange rate.

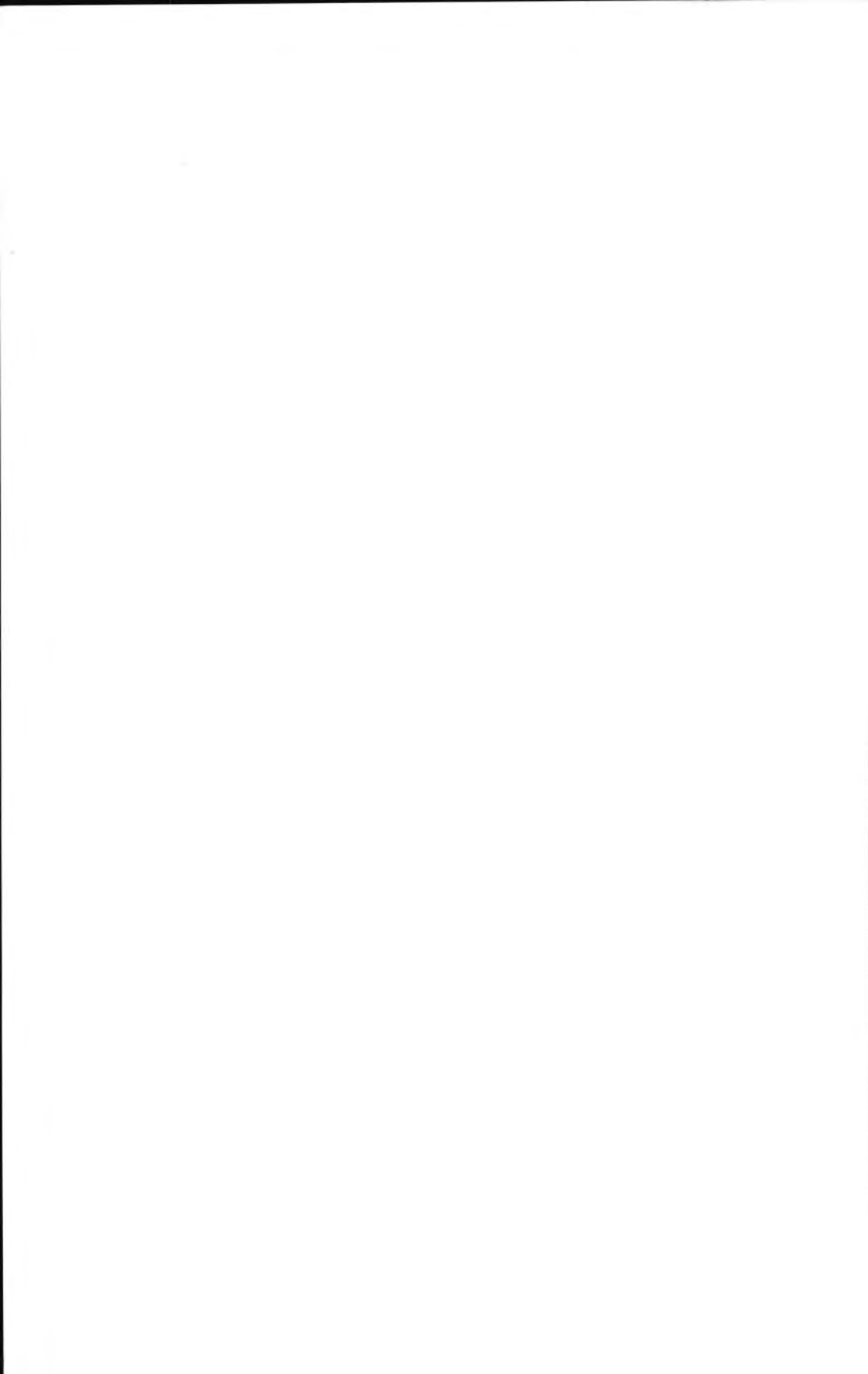
Federalism or confederalism would and should establish a new set of rules between the two regions and between regional and (con)federal state. Since a return to the *ancien régime* is politically unfeasible, this is the only logical way out of the present chaotic decision making process. Federalism would, *inter alia*, shift the financial responsibility of decisions in the field of industrial policy, education, health and public works towards the regions.

This political reform requires a new constitution and therefore an agreement between the two communities. The chances for a new « talk » are presently not very high. Among the many reasons, one in particular strikes the eye: the major partner on the Flemish side, namely the Christian Democrats, have a multi-dimensional utility function, which not only is « concealed » for the others, but also undefined and unclear for the party itself.



**DE BESLUITVORMINGSMECHANISMEN
OP GEWESTELIJK VLAK**

**LES PROCESSUS DE DECISION
AU NIVEAU REGIONAL**



De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewestelijk vlak

Een federale staat zonder federaal gezag ?

door Omer COENEN,

Docent Universiteit Antwerpen (UIA)

★

In november 1983 werd het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat geïnstalleerd. Dit Studiecentrum werd opgericht bij K.B. van 14 maart 1983 met als opdracht « ten laatste tegen 1 januari 1985, een evaluatie te maken en voorstellen te doen met het oog op het eventueel voortzetten, aanpassen, verbeteren en, of herzien van de Staatshervorming » (1).

De voltooiing van onze institutionele hervormingen wordt aldus opnieuw in de focus van de politieke schijnwerpers geplaatst. Het past dus — op een politologisch congres, en in de rand van het werk van het Studiecentrum — een evaluatie te maken naar de toekomst toe.

We moeten ons evenwel de vraag stellen of de symbolisch gekozen datum van 1990 niet te ver af ligt. Kunnen sommige hervormingen nog zes jaren uitblijven ?

De drie jaren die verlopen zijn sedert de wetten van 8 en 9 augustus 1980 hebben inderdaad een belangrijke evolutie in de gedachten tot gevolg gehad. Dat de executieven zo spoedig uit de nationale regering zijn getreden heeft deze evolutie ongetwijfeld versneld. Een stelsel waarbij de decreten van de gewestraden en van de gemeenschapsraden op hun terrein volkomen gelijkwaardig zijn met de wet en waarbij geen enkel hiërarchisch verband bestaat tussen de nationale regering en de executieven hebben de evolutie van de gedachten nog doen versnellen.

De tweede fase van de staatshervorming met executieven buiten de regering had normaliter slechts kunnen aanvangen nadat het Arbitragehof

(1) B.S. dd. 15 maart 1983, blz. 3355.

zou zijn opgericht. De executieven treden zelfstandig op sedert 22 december 1981 ; het Arbitragehof zal ten vroegste einde lente 1984 worden geïnstalleerd.

Intussen zijn heelwat bevoegdheidsconflicten ontstaan tussen het nationale parlement en de gemeenschaps- en gewestraden die vooralsnog geen oplossing kennen.

Ondanks het verplicht advies van de Raad van State en de procedure voor het Overlegcomité (art. 3, §§ 3 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) worden decreten gestemd die in rechte moeilijk in overeenstemming kunnen gebracht worden met de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid en de gemeenschappen en gewesten.

Dat de executieven proportioneel zijn samengesteld heeft de cohesie van beleidsvoering tussen nationaal niveau en het gewestelijk niveau ongetwijfeld niet in de hand gewerkt. De aanwezigheid in de executieven — soms in een meerderheidspositie — van ministers die op nationaal vlak tot de oppositie behoren, heeft van de executieven en van sommige raden in bepaalde gevallen een instrument gemaakt dat om louter politieke redenen het nationaal beleid bekampt.

Ook wat de overgedragen bevoegdheden betreft zijn de wetten van 1980 ongetwijfeld aan verfijning toe. Het is begrijpelijk dat de executieven en deelparlementen in deze beginperiode van het federale België maximaal gebruik willen maken van de hun toegemeten bevoegdheden en van de verhoudingsgewijze beperkte middelen waarover zij beschikken. Daar er noch op wetgevend vlak, noch op het vlak van de uitvoerende macht een hiërarchie bestaat tussen het nationale en de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen is de behoefte aan formeel duidelijk afgebakende actieterreinen een absolute noodzakelijkheid. De onvermijdelijke conflicten blijven dan ook aanslepen.

In 1980, toen de executieven nog zitting hadden in de nationale regering en dienvolgens behoorden tot dezelfde politieke meerderheid als de nationale regering kon men zich moeilijk de toestand indenken die sedert 22 december 1981 is ontstaan.

Het Overlegcomité tussen regering en executieven, dat reeds sedert 1979 bestaat, heeft om dezelfde evidente redenen niet aan de verwachtingen kunnen beantwoorden. Van werkelijk overleg is er weinig sprake. De maandelijks vergaderingen zijn voor het grootste gedeelte gewijd aan de behandeling van beroepen en conflicten tussen de executieven en de nationale regering en tussen de raden en het nationaal parlement.

Allen die met de goede werking van onze overheidsstructuren begaan zijn voelen de noodzakelijkheid aan bepaalde opties van de staatshervor-

ming 1980 bij te sturen, zowel voor de geloofwaardigheid en de volledige ontplooiing van de gewesten en van de gemeenschappen als voor het verder bestaan van onze nationale instellingen.



Hoe belangrijk het bijschaven van de mechanismen van de federale staatsinrichting van 1980 ook moge zijn, toch ligt naar mijn gevoelen het fundamenteel probleem van het voortbestaan van de Belgische Staat, zijn gemeenschappen en gewesten, onverwacht op een totaal ander niveau.

De kernvraag is inderdaad of niet in de eerste plaats de structuren van de nationale overheid moeten worden aangepast om haar toe te laten haar nationale opdrachten te vervullen.

De structuren van de gemeenschappen en van de gewesten zijn in hun eventuele onvolkomenheid en ondanks de beperktheid van hun middelen, in alle duidelijkheid ingericht. In de deelparlementen zetelen rechtstreeks verkozen leden die de uitsluitende emanatie zijn van het gebied waarvoor zij door de kiezer werden afgevaardigd. De leden van de executieven worden door deze raden verkozen en zijn de juiste politieke afspiegeling van de verhoudingen binnen hun raden : zij zijn als het ware de echte representatieve regering van hun gewest en hun gemeenschap.

Bovendien beschikken deze raden en executieven over een coherente politieke onderbouw. De politieke partijen zijn op basis van de gewesten en de gemeenschappen gestructureerd ; zij bieden zich voor de kiezer aan met een beleidsprogramma voor het besturen van die gemeenschap en dat gewest.

Ook het sociaal-economisch substratum is meer en meer, zonet volledig aangepast aan de werkelijkheid van het tweeledige België. De syndicale organisaties maar ook de verenigingen van werkgevers, raden en adviesorganen, zijn gestructureerd op basis van de tweeledigheid van het land.

De indiciën voor het te voeren beleid waartoe zij hun medewerking verlenen zijn hoofdzakelijk zonet uitsluitend geconcipieerd op basis van een homogeen Vlaanderen en een homogeen Wallonië.

Hierbij vergeleken staan de nationale beleidsstructuren er eerder politiek armoedig bij, bij gebrek aan beleidsondersteunende structuren op nationaal vlak.

De Belgische Socialistische Partij werd, na een periode van Waals-Vlaams co-voorzitterschap, definitief opgesplitst in 1978. Het was de laatste in de reeks. Hieraan was reeds de splitsing van de Liberale Partij voorafgegaan in 1971 en van de Christen-democraten in 1968 ingevolge

het « distancement » dat tussen CVP en PSC was ontstaan ingevolge de crisis om de Universiteit van Leuven (2).

Deze partijen hebben nog een beperkte tijd getracht op het niet-communautaire vlak een eenheid van programma te behouden. Op ideologisch vlak hebben ze zich nog, voor een enkele verkiezing, voor de Vlaamse en de Waalse kiezer aangeboden met een eenheidsprogramma waarin hun ideologische opvattingen gemeenschappelijk werden verwoord; enkel op het communautaire vlak hadden zij een formeel andersluidend en tegengesteld programma.

Deze periode heeft echter niet lang geduurd. Wanneer men thans de programma's van sommige zusterpartijen en van de twee gemeenschappen naast mekaar legt, stelt men vast dat deze niet enkel fundamentele communautaire tegenstellingen vertonen, maar ook op ideologisch vlak andere klemtonen of andere prioriteiten leggen.

Maar ook buiten de politieke wereld heeft de structurele splitsing tussen Vlaanderen en Franssprekend België zich verdergezet.

Bij de werknemersorganisaties bestaan er weliswaar nog nationale structuren en nationale voorzitters. Eenieder weet evenwel dat dit aan de syndicale regionale organisaties niet belet de facto de strategie voor hun deelorganisatie te bepalen in de eerste plaats bekommerd om de belangen van de regio of de gemeenschap waarvan zij de emanatie zijn.

Ook voor de werkgeversorganisaties is dit meer en meer een feit. De activiteiten aan de dag gelegd door het VEV en het UWE laten op dit stuk niets aan duidelijkheid te wensen over.

Is het dan overdreven te stellen dat, bij afwezigheid van een werkelijk politiek en sociaal-economisch substratum, het bijzonder moeilijk wordt het bestaan van een nationale regering en van een nationaal parlement meer dan als een fictie te beschouwen?

De nationale parlementsleden worden binnen hun arrondissement verkozen op basis van een programma dat zich vooral, zoniet uitsluitend bekommert om het beleid van de Vlaamse, respectievelijke Franstalige Gemeenschap. Door de wet van 3 juli 1971 werden kamerleden en senatoren trouwens reeds in twee taalgroepen ingedeeld.

De ministers maken deel uit van een Ministerraad, die op voorschrift van de grondwet paritair is samengesteld uit evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen, en zullen omwille van hun gemeenschapsaanhorigheid bij het kiezen van de nationale beleidsbeslissingen, maximaal rekening moeten houden met de politieke opties en de belangen van hun gemeen-

(2) Op 19 februari 1984 werd ook de splitsing van de Belgische Communistische Partij formeel een feit.

schap. Dat binnen de nationale regering gewestelijke ministercomités werden opgericht voor de voorafgaande « gewestelijke » behandeling van sommige belangrijke nationale dossiers, kan dan ook nauwelijks verwondering wekken (3).

Waar politieke besluitvorming op nationaal vlak dan ook praktisch totaal ontbreekt, zou men kunnen stellen dat enkel bij het onderhandelen over een nieuwe regeringscoalitie, door de meerderheidspartijen, afspraken voor het besturen van het land als een politieke entiteit worden vastgelegd.

En is een dergelijk regeerakkoord dan nog niet enkel een compromis tussen vaak aan mekaar tegengestelde belangen, met als voornaamste zorg de belangen van beide gemeenschappen in evenwicht te houden ?

Bestaat bovendien niet het gevaar dat ministers die behoren tot een gemeenschap of gewest waarin hun partij niet of slechts in een minderheidspositie aanwezig is, verplicht zijn in de nationale regering vooral zoniet uitsluitend « regionaal » te denken ?

De staatshervorming van 1980 heeft de nationale wetgevende bevoegdheid en de regeringsbevoegdheid over 3 gelijkwaardige niveau's verdeeld : de nationaal gebleven bevoegdheden worden beheerd door het nationale parlement en de nationale regering, de als gewestelijke aangeduide bevoegdheden door gewestraden en gewestexecutieven, de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden door de gemeenschapsraden en gemeenschapsexecutieven.

De uitsplitsing is totaal : de decreten van de raden en de besluiten van de executieven hebben dezelfde waarde als de wetten van het nationale parlement en de besluiten van de nationale regering. Zij staan volkomen gelijkwaardig naast elkaar, tussen een en ander is er geen enkel hiërarchische band.

Dit is een in de wereld wellicht uniek systeem waarin 3 gelijkwaardige parlementen en regeringsniveau's verschillende pakketten van bevoegdheden totaal onafhankelijk van mekaar beheren.

In deze context is het nationale parlement en de nationale regering slechts één bestuursniveau naast de twee andere : zij beheren de nationaal gebleven aangelegenheden.

Tot hertoe zou het mechanisme kunnen functioneren. Ontstaan er bevoegdheidsbetwistingen tussen deze drie autonome niveau's dan zal het Arbitragehof moeten oordelen wie van de drie desgevallend zijn bevoegd-

(3) K.B. dd. 31 maart 1984 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse Gewest en van een Ministerieel Comité voor de nationale sectoren in het Waalse Gewest (B.S. van 7 april 1984) genomen ingevolge het in de regering op 26 juli 1983 bereikte staalakkoord.

heden is te buiten gegaan en dienvolgens de ongrondwettige wet of het ongrondwettig decreet kunnen vernietigen.

Maar wie beheert de Belgische Staat als geheel, als conglomeraat van de diverse wetgevende vergaderingen en regeringen? Wie staat borg voor het compromis der Belgen, dat onze grondwet is, voor de werking van de gemeenschappelijke instellingen?

Ook deze taak behoort aan het nationale parlement en aan de nationale regering. De fundamentele vraag blijft evenwel gesteld: beschikken het nationale parlement in zijn huidige communautaire opdeling, en de regering in haar huidige door de grondwet gewilde tweeledige samenstelling over de werkelijke macht en het politieke substratum om deze nationale taak te blijven vervullen? Moeten wij uit de gevoerde analyse niet afleiden dat het federaal model van 1980 enkel mogelijk blijft indien de nationale wetgever en regering werkelijk op een nationale basis is samengesteld?

Om hiertoe te komen is de keuze van mogelijkheden niet groot.

- Men kan de nationale instellingen een werkelijk nationaal politiek substratum bezorgen door, voor het beheer van de nationale instellingen, de partijfamilies te hergroeperen over de taalgrens heen. Het is u wel bekend dat in alle federale staten het federaal gezag de emanatie is van politieke structuren die ruimer zijn dan de grenzen van de deelstaten.
- Nationale verkiezingen kunnen worden ingericht op basis van één kiesomschrijving voor het gehele land. Prof. W. Dewachter duidde onlangs in deze richting door de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Minister door alle Belgische kiezers voorop te stellen (4).
- Ofwel moet een passend confederaal model worden uitgewerkt waarbij het beheer van de nationale instellingen en van de nationale bevoegdheden wordt overgedragen aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de parlementen en de regeringen van de gemeenschappen (5).
- Een provinciaal federalisme, idee die sedert enige tijd opnieuw wordt gelanceerd.

(4) Prof. W. DEWACHTER, « De modernisatie van de besluitvormingsstructuren in België », in *Politieke instrumenten ter bestrijding van de crisis*, K.U.L., Departement Politieke Wetenschappen, Universitaire Pers Leuven, 1983, blz. 31 tot 55.

(5) Hier blijft het probleem gesteld dat dit systeem op basis van de twee grote gemeenschappen moet worden uitgebouwd.

Of wij het betreuren of niet : de oplossing van dit probleem is naar mijn gevoelen niet de uitdaging voor de staatshervorming van het jaar 1990, maar wel voor de zeer nabije toekomst. De vraag is niet of aan de gemeenschappen en de gewesten nog een bijkomende bevoegdheid kan worden toegekend, de eerste vraag is niet of zogenaamde nationale sectoren nog verder zullen worden geregionaliseerd en vooral zullen moeten worden betaald met de middelen van de eigen gemeenschap, de cruciale vraag is niet of aan gemeenschappen en gewesten nieuwe financiële middelen kunnen worden ter beschikking gesteld...

De absolute, prioritaire vraag is, als wij de staatshervorming van 1980 met drievoudige, totaal autonome, naast mekaar bestaande parlementen en regeringen willen in stand houden, hoe wij de nodige politieke consensus tot stand zullen kunnen blijven brengen om het complex geheel van onze staatsinstellingen te laten functioneren en hoe wij nationale akkoorden zullen kunnen blijven bereiken om deze centraal gebleven bevoegdheden te beheren. Dit is, naar mijn gevoelen, de kernvraag omtrent de toekomst van al onze instellingen.

*
**

Wat er ook van zij, de staatshervorming van 1980 is inderdaad nog niet voltooid.

Wellicht zijn wij in de keuze van de oplossingen in 1980 onbewust een zeer moeilijke weg opgegaan, omdat de hervorming niet volledig werd afgesloten, omdat de nationale en centrale instellingen zodanig werden afgebouwd dat zij wel eens zouden kunnen blijken niet meer bij machte te zijn hun opdracht te vervullen, omdat sommige mechanismen in het dagelijkse politieke leven tegenstellingen in het leven roepen waarvoor een loutere overlegprocedure geen oplossing kan bieden.

Sedert in december 1981 de executieven uit de nationale regering zijn getreden is het probleem van onze nationale structuren zeer acuut gesteld.

De raden en executieven steunen op een natuurlijke sociologische basis van reële gemeenschappen en op duidelijke politieke en socio-economische structuren, die voor de nationale overheid niet of in slechts veel mindere mate voorhanden zijn.

De toestand die wij beleven sedert december 1981 levert eens te meer het bewijs dat een federale staat slechts leefbaar is als een sterk federaal gezag aanwezig is. Hiervan was de grondwetgever van 1980 zich onvoldoende bewust.

Bij het evalueren van de staatshervorming moet de eerste betrachting dan ook zijn de centrale overheid de politieke middelen te geven om haar

eigen taken te vervullen, natuurlijk, maar ook om de garant te zijn voor de goede werking van al onze instellingen, nationale en federale.

Dit is geen kwestie van bevoegdheden of financiële middelen, maar van effectieve politieke macht.

Hiertoe is een gemeenschappelijk politiek en socio-economisch substratum noodzakelijk waarop een nationaal parlement en een nationale regering kunnen steunen om de wetten te maken en te besturen op het niveau van de Belgische Staat, waarvan gemeenschappen en gewesten essentiële structuren zijn, maar toch slechts deelstructuren. Ofwel moeten deze deelstructuren leven geven aan de organen van de centrale Staat. Ofwel moeten de organen van de centrale Staat in een nationale politieke verkiezing worden samengesteld, los van de deelstructuren.

Maar een oplossing moet spoedig worden uitgewerkt om het bestaan van de Belgische Staat te waarborgen en hem de opdracht te laten vervullen die vooral na de hervorming van 1980 de zijne is gebleven en die ook voor het behoud en de uitbouw van de nieuwe structuren noodzakelijk is.

Summary : The decision-making mechanisms on the national and regional levels : A federal state without federal authority ?

The rapid evolution that has taken place since the state reform of 1980 has made the need felt that some options of this state reform must be adjusted. In spite of this need, the core question is whether or not one should, in the first place, adapt the structures of the national government so it can carry out its national tasks. The clear establishment of communities and regions, the structuring of the political parties on the basis of these entities, the socio-economic substratum that is based on the duality, of the country, are indexes that show that the regions have numerous policy supporting structures while they are virtually absent on the national level. The political decision making on the national level is very restricted in this perspective. The state reform of 1980 has established three levels of equal standing between which the division is total. However, the problem immediately arises of a common political and socio-economic substratum on which a national parliament and a national government should be able to rest if the Belgian state is to survive with its substructures. The solution here is twofold : either the substructures will have to create organs of the central state or the organs of the central state will have to be assembled on the basis of a national political election free of the substructures.



De besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak

door Robert SENELLE,

Gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

★

Wie zich ooit heeft ingebeeld dat de omvorming van een klassiek staatsbestel tot een federale of regionale staatsvorm in één keer en zonder horten of stoten zou verlopen is een fantast die elk politiek realisme mist. Dat de staatkundige evolutie in België vrij langzaam verloopt heeft ons niet te verbazen. In de staten die thans klassieke federale staten zijn geworden, heeft het ettelijke jaren geduurd alvorens de federale traditie was gevestigd. De globale herziening van de federale grondwet heeft in Zwitserland tien jaar gevergd. Het financieringsstelsel van de Länder in de Bondsrepubliek Duitsland heeft vijf jaar parlementaire voorbereiding gevraagd. Canada sleutelt sedert een kwarteeuw aan zijn grondwetsherziening.

Haast alle federale staten zijn tot stand gekomen door het verenigen van deelgebieden die al vrijwel onafhankelijk waren. In België doet men het net andersom: van de unitaire staat naar Napoleontisch model moet de aan gang zijnde staatshervorming op onomkeerbare wijze tot een federaal staatsbestel voeren.

Een evaluatie van de besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak moet noodzakelijkerwijs gebeuren in perspectief van wat hierboven is aangegeven.

I. Interne factoren m.b.t. de besluitvormingsmechanismen.

In een eerste afdeling zullen we ons beraden over de interne factoren die de besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak bepalen.

De Vlaamse Raad is in deze fase samengesteld uit de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de Nederlandse taalgroep en de rechtstreeks verkozen senatoren die ook tot dezelfde taalgroep behoren. Fundamenteel is hier een foute procedure toegepast.

In alle federale staten worden de leden van de Statenkamer — Bundesrat in de Bondsrepubliek ; Senate in USA ; Conseil des Etats in Zwitserland — aangewezen en afgevaardigd door de deelgebieden zelf. Bij ons is het weer precies andersom : de leden van de Vlaamse Raad worden eerst als leden van het nationaal parlement verkozen en worden als dusdanig eerst nadien lid van het Vlaams parlement. Het ligt voor de hand dat deze wijze van verkiezing bij deze parlementsleden het besef versterkt dat ze eerst vertegenwoordiger van de Belgische natie en pas dan vertegenwoordiger van het Vlaamse volk zijn. De politieke bevoogding die door de nationale politieke machtscentra op het Vlaamse parlement wordt uitgeoefend, is grotendeels hieraan te wijten.

In klassieke federale staten komt de regionale problematiek op federaal vlak aan bod in een « Statenkamer ». Zulk een orgaan bestaat (nog) niet in België, niettegenstaande er een herziening van art. 53 en 54 GW in uitzicht werd gesteld, waardoor de Senaat die functie zou kunnen waarnemen. Op dit ogenblik wordt de functie van dit orgaan zowel door het nationale parlement, de paritaire Ministerraad als het Overlegcomité vervuld. Dat heeft twee nadelen. Vooreerst kunnen de belangen van de componenten van de Staat niet voldoende aan bod komen omdat het nationaal parlement handelt vanuit een nationale en niet vanuit een regionale optiek. Een tweede gevolg is dat een regionale tegenstelling een nationale tweedracht met zich meebrengt. De doelstelling van de staatshervorming die erin bestond de vrede tussen de gemeenschappen te bewerkstelligen, wordt erdoor teniet gedaan.

Welke zijn nu de componenten van de Belgische staatsstructuur ? Het antwoord op deze voor de hand liggende vraag is niet zo maar te geven.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat er in België geen componenten bestaan in de zin zoals dat in een klassieke federale staat wordt verstaan. In de eerste plaats is er al geen samenloop van territoriale afbakeningen binnen het Belgisch staatsverband. Sommige provincies maken deel uit van meerdere gemeenschappen en gewesten (Brabant en Luik). Bepaalde gemeenschappen overlappen elkaar territoriaal gezien. Er bestaat evenmin samenloop tussen de territoriale afbakening van gemeenschappen en gewesten onderling. Er is tenslotte ook geen samenloop van de territoriale afbakening van de taalgebieden met de voorlopige afbakening van de gewesten, noch met die van de gemeenschappen. De gewesten zijn niet eens definitief afgebakend.

Ten tweede dient men zich af te vragen welke onderverdeling van België nu als component geldt ? Is het de provincie, het taalgebied, het gewest of de gemeenschap ? Het antwoord op deze vraag ligt besloten in Titel I en Titel I bis van de grondwet. Titel I van de grondwet han-

delt over het Belgisch grondgebied en zijn indeling. Bij de grondwetsherziening van 1970 had men zich voorgenomen om deze Titel met twee bepalingen aan te vullen : één betreffende de cultuurgemeenschappen en één betreffende de gewesten. Om duidelijk aan te tonen dat de gewesten op een niveau van autonomie staan dat hiërarchisch lager ligt dan dat van de gemeenschappen heeft de grondwetgever de bepaling betreffende de gewesten dan in een nieuw Hoofdstuk III ter van Titel III ondergebracht, vlak voor de lokale besturen. Een tweede element dat duidelijk de hiërarchische ondergeschiktheid van de gewesten aan de gemeenschappen aantoont ligt in art. 26 bis GW. Luidens dit artikel immers, kunnen de door de organen van de gewesten genomen maatregelen alleen kracht van wet hebben voor zover de wetten die in uitvoering van art. 107 quater GW worden aangenomen zulks voorzien. De door de gemeenschappen uitgevaardigde decreten hebben echter kracht van wet van uit de grondwet zelf. Tenslotte is het afzonderlijk bestaan van het gewest buiten de gemeenschap een achterhaald feit geworden sinds de Vlaamse Gemeenschap ook de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uitoefent. Dat dit aan Franse zijde alsnog niet gebeurt, is niet aan staatkundige maar aan partijpolitieke overwegingen te wijten.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt duidelijk dat alleen de gemeenschappen in aanmerking komen om als component van de Belgische Staat te fungeren. Dat art. 3 bis GW België in vier taalgebieden onderverdeelt, doet daaraan geen afbreuk.

Wat met Brussel dan ? Brussel-Hoofdstad blijft de hoofdstad van het land en is een tweetalige — en misschien later een drietalige (Duitstalige Belgen) — enclave in het Nederlandse taalgebied. De in artikel 1 van de grondwet opgesomde provincies zijn zuiver administratieve indelingen. Sedert de staatshervorming van 1980 kunnen zij niet langer als componenten van het Belgisch staatsbestel gelden. Hoe men het ook draaie of kere, alleen de in artikel 3ter GW opgesomde gemeenschappen kunnen de grondslag voor het huidig België vormen. Het zijn precies deze gemeenschappen die de leden van de Statenkamer zouden moeten verkiezen.

Wat de werking van de Vlaamse Raad betreft, mag geredelijk aanvaard worden dat deze niet beter maar ook niet slechter is geweest dan deze van het nationaal parlement. Uitschieters zijn er tijdens de debatten niet geweest. De Vlaamse Raad en het nationaal parlement vertonen dezelfde ziekteverschijnselen : politieke apathie, gebrek aan dossierkennis, gebrek aan bezielende kracht om de stem van het Vlaamse volk zo krachtig mogelijk te laten horen.

De Vlaamse Executieve is van meet af, d.w.z. sedert de jongste nationale verkiezingen in 1981, onder een ongelukkig gesternte gestart doordat

zij samengesteld is met toepassing van de regel van de evenredige verdeling over de politieke fracties waaruit de Raad bestaat (art. 60 bijz. wet van 8 augustus 1980). Het wantrouwen van de Socialistische Partij en de Liberale Partij heeft deze toegeving van de christelijke familie weten af te dwingen in ruil voor de goedkeuring van de wetten van 1980. Het is voor iedereen duidelijk geworden dat dit inbouwen van de oppositie in de Vlaamse regering deze in vele gevallen vleugellam heeft gemaakt. De samenstelling van de Vlaamse Executieve is ondemocratisch : in een politieke democratie wordt het uitvoerend gezag uitgeoefend door een regering met steun van de politieke meerderheid in de Volksvertegenwoordiging. Gelukkig zal die onzalige situatie eind 1985 ophouden te bestaan. Al bij al heeft de Vlaamse Executieve, ondanks al de vermelde handicaps, behoorlijk gepresteerd.

II. Externe factoren m.b.t. de besluitvormingsmechanismen.

In een tweede afdeling dienen we ons erover te beraden welke de aan de componenten externe factoren zijn die de besluitvorming hebben beïnvloed. Deze factoren zijn vijf in aantal, nl. :

a) binnen de eentalige gebieden blijven er quasi tweetalige gebieden bestaan die aan de bevoegdheid van het deelgebied zijn onttrokken precies in die materies waarvoor het deelgebied juist bevoegd zou dienen te zijn ;

b) het financieringsstelsel van de deelgebieden is strijdig met de meest elementaire begrippen van financieel federalisme en dermate nadelig voor Vlaanderen dat de bevoegdheden er niet op voldoende wijze kunnen worden uitgeoefend ;

c) er bestaat op nationaal vlak geen coherente visie ten aanzien van de zgn. nationale economische sectoren, hetgeen de actie op regionaal vlak ten zeerste bemoeilijkt ;

d) de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de deelgebieden, is vaak onduidelijk met alle gevolgen vandien ;

e) er bestaat geen grondwettelijk Hof dat voor de deelgebieden de jurisdictionele waarborg zou bieden dat de Staat zijn bevoegdheid niet te buiten gaat.

Laten we nu elke factor van meer nabij toelichten.

De absolute eentaligheid van de taalgebieden met uitzondering van Brussel-Hoofdstad.

De eentaligheid van het Nederlands-, Frans- en Duits taalgebied ligt vervat in de grondwetsherziening van 1970. De bestaande uitzonderingen

dienen op beperkende wijze te worden geïnterpreteerd. De door de bestuurstaalwetgeving van 1963 ingevoerde faciliteiten zijn overgangsmaatregelen die het de anderstaligen mogelijk moeten maken zich in het bedoelde gebied te integreren. Het zijn, in weerwil van wat de Franstaligen beweren, geen « verworven rechten » die door art. 59 bis, § 4 GW impliciet in de grondwet zouden opgenomen zijn. Art. 59 bis, § 4 GW heeft geen andere inhoud dan het vastleggen van de territoriale gelding van de decreten van de gemeenschappen.

Er zal geen pacificatie tussen de gemeenschappen mogelijk zijn zolang dit gegeven van Franse zijde niet wordt aanvaard. Aangezien de adaptatieperiode ruim voorbij is, dient gesteld te worden dat de aan anderstaligen toegestane faciliteiten op korte termijn behoren te worden afgeschaft. Dit kan door een wijziging van de bestuurstaalwetgeving bij gewone wet. De uitzonderingen die op de bevoegdheden van de deelgebieden inzake bepaalde materies betreffende deze gemeenten zijn gesteld, zullen met-teen komen te vervallen.

Van Franstalige zijde (bv. PRL-voorzitter Michel, de ministers Maystadt en Gol) hoort men geregeld verklaren dat de arresten en de adviezen van de Raad van State die een regelmatige naleving van de bestuurstaalwetgeving bevelen, best in de koelkast gestopt worden als ze strijdig zijn met Franstalige belangen. Afgezien van het feit dat een dergelijke houding een aanfluiting van de rechtsstaat betekent, dient aan de Franstaligen dringend duidelijk te worden gemaakt dat indien ze de regelen van de eentaligheid niet willen eerbiedigen, België ten dode is opgeschreven. In Zwitserland heeft men dat al lang begrepen.

Het onaanvaardbare financieringssysteem.*

Het huidig dotatiesysteem, dat meer dan 9/10 van de inkomsten van gewesten en gemeenschappen levert, is strijdig met de meest elementaire begrippen van financieel federalisme. Het is een constante in alle federale staten dat de financiering van de deelgebieden gebeurt in functie van hun fiscale opbrengsten, hetgeen de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden impliceert. Te grote verschillen inzake hoofdelijk inkomen tussen de diverse deelstaten worden daarna gemilderd door toepassing van het principe van de objectieve solidariteit.

Het financieringsstelsel dat in België sedert 1980 van toepassing is functioneert net andersom. Er wordt gestart met dotaties waarin, voor de

* Voor een uitgebreide analyse verwijs ik naar de studie van mijn medewerker E. VAN DE VELDE, « De financiering van gewesten en gemeenschappen. De nodeloze steen des aanstoots », in *Rechtkundig Weekblad*, 23 mei 1983, k. 2577-2618.

gewestelijke aangelegenheden, aan het Waals Gewest een bedrag wordt toegekend dat per inwoner 30 % hoger ligt dan wat aan het Vlaams Gewest wordt toegekend. Hetzelfde gebeurt met het Gemeentefonds. De op het Provinciefonds toegepaste verdeelsleutel is voor de Vlaamse regio nog ongunstiger. Wat de dotaties voor de gemeenschapsaangelegenheden betreft, mag gerust gesteld worden dat de Franse Gemeenschap per inwoner minimum 15 % meer ontvangt dan de Vlaamse.

Dat zulks een financieringssysteem geen grondslag kan vormen voor een evenwichtige stabiele verhouding tussen de grote volksgemeenschappen van dit land, behoeft geen nader betoog.

Het toekomstig financieringssysteem dient voornamelijk geïnspireerd te zijn op het stelsel dat in de Bondsrepubliek Duitsland geldt. De normering van alle belangrijke belastingen is er in handen van het federaal gezag, zulks om de economische eenheid van de Bundesrepubliek veilig te stellen.

De basis van de financiering van de deelstaten wordt gevormd door het toekennen van een deel van de meest produktieve belastingen in verhouding tot hun respectieve bijdrage ertoe, hetgeen leidt tot financiële verantwoordelijkheid van die deelstaten. De deelstaten wier inkomen per inwoner lager ligt dan 92,5 % van het federaal gemiddelde hebben recht op een dotatie ten laste van de deelstaten wier inkomen per inwoner het federaal gemiddelde te boven gaat.

Deze objectieve solidariteit heeft echter niet de integrale gelijkmaking van het hoofdelijk inkomen per deelstaat in de Bondsrepubliek Duitsland tot gevolg.

De solidariteit mag er niet toe leiden dat het hoofdelijk inkomen van de rijkste deelgebieden beneden het federaal gemiddelde daalt, noch dat het hoofdelijk inkomen van de arme deelgebieden boven de 95 % stijgt.

In de praktijk is het zo dat bv. in 1975 de inkomensverhouding vóór de toepassing van de solidariteitsregeling tussen het armste en het rijkste deelgebied er een was van 80,5 - 107 bij een federaal gemiddelde van 100. Na de toepassing van de solidariteitsregeling werd deze verhouding er een van 93,3 - 102,4.

Dit stelsel verenigt derhalve daadwerkelijk de twee elementen van het coöperatief financieel federalisme in zich. Dit van de financiële verantwoordelijkheid (de rijkere blijft altijd rijker dan de armere) en dit van de objectief berekenbare flexibele en variabele solidariteit.

Dit nieuw financieringssysteem kan in België ingevoerd worden door een wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Een coherente visie op de nationale industriële sectoren.

In artikel 6, § 1, VI van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft men vijf industriële sectoren als van nationaal belang aangemerkt : steenkool, textiel, scheepsbouw, staal en holglas. Deze opsomming kan uitgebreid, ingekrompen of afgeschaft worden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, mits eensluitend advies van de gewestexecutieven (art. 6, § 5 van dezelfde wet). Voor deze sectoren werd een financieel programma 1979-1985 opgesteld. Op 31 december 1981 was er in het Waalse Gewest 1 miljard frank meer besteed dan de 3/7 van de programmatie, daar waar men in het Vlaamse Gewest een overschot van 20 miljard frank had. Medio 1983 was het duidelijk dat men voor het Waalse Gewest nooit met het voor dat gebied voorziene financieel programma zou toekomen. Supplementaire kredieten per sector en per onderneming zouden echter slechts verstrekt worden voor zover de betrokken gewesten een fiscale inspanning zouden leveren.

Deze stelling is om twee redenen ongerijmd :

a) de gewesten worden financieel verantwoordelijk gesteld voor een beleid dat niet door hen wordt gevoerd ;

b) niettegenstaande het Vlaamse Gewest op 31 december 1981 20 miljard minder had opgebruikt dan hetgeen overeenstemt met drie jaarlijkse tranches van zijn programmaties zullen de inwoners ervan toch moeten betalen voor de Kempense Steenkoolmijnen omdat dat bedrijf de hem toegemeten tranche zal overschrijden. Ondertussen resten er voor het Vlaamse Gewest tientallen miljarden die door de Staat niet aangewend worden.

Aan deze problematiek dient onverwijld één van de twee hiernavolgende coherente oplossingen gegeven te worden :

— ofwel handhaaft men de financiële verantwoordelijkheid van de gewesten en hevelt men de beleids- en bestuursbevoegdheid, voor zover ze niet op EEG-materies betrekking heeft, naar de gewesten over, met inbegrip van de niet benutte delen van de financiële programmatie ;

— ofwel handhaaft men het nationaal karakter en voert men een daadwerkelijk nationaal beleid overeenkomstig de duidelijke adviezen die door de regering aangeduide consultants hebben verstrekt in het raam van de in 1979 vastgestelde financiële programmatie.

Duidelijke bevoegdheidsverdeling en stevig federaal gezag.

De hutsepottechniek welke bij de verdeling van de bevoegdheden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd gehanteerd, is achterhaald.

De bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische natie en de deelgebieden dient te geschieden met inachtneming van de volgende beginselen :

a) De uitvoerende bevoegdheid dient in de meest uitgebreide zin aan de deelgebieden toegekend te worden (= duidelijke bevoegdheid voor de deelgebieden).

Alleen inzake landsverdediging, financiën, economie, internationale betrekkingen en justitie lijkt het behoud van de nationale administraties noodzakelijk.

b) De exclusieve wetgevende bevoegdheden voor de deelgebieden zijn slechts te verantwoorden inzake echte regionale aangelegenheden. Voor het overige dient steeds de regel « Bundesrecht bricht Landesrecht » toegepast te worden.

Het grondwettelijk Hof.

Wat dit land nodig heeft is niet een politiek getint Arbitragehof maar een echt jurisdictioneel constitutioneel Hof. Dit Hof zou uitspraak doen over de conflicten inzake de bevoegdheidsafbakening van de onderscheiden lichamen, over de grondwettigheid van wetten en decreten en over de grondrechten van de burgers.

Summary : The decision-making mechanisms on the regional level.

The factors that determine the decision-making mechanisms on the regional level are twofold in nature : internal and external.

We may distinguish three internal factors : 1° the councils of the regions are composed of members of the national parliament ; 2° on the national level, the regional problem is not dealt with by representatives of the regions ; 3° the conventional system controls the relationship between the executives and the councils of the regions.

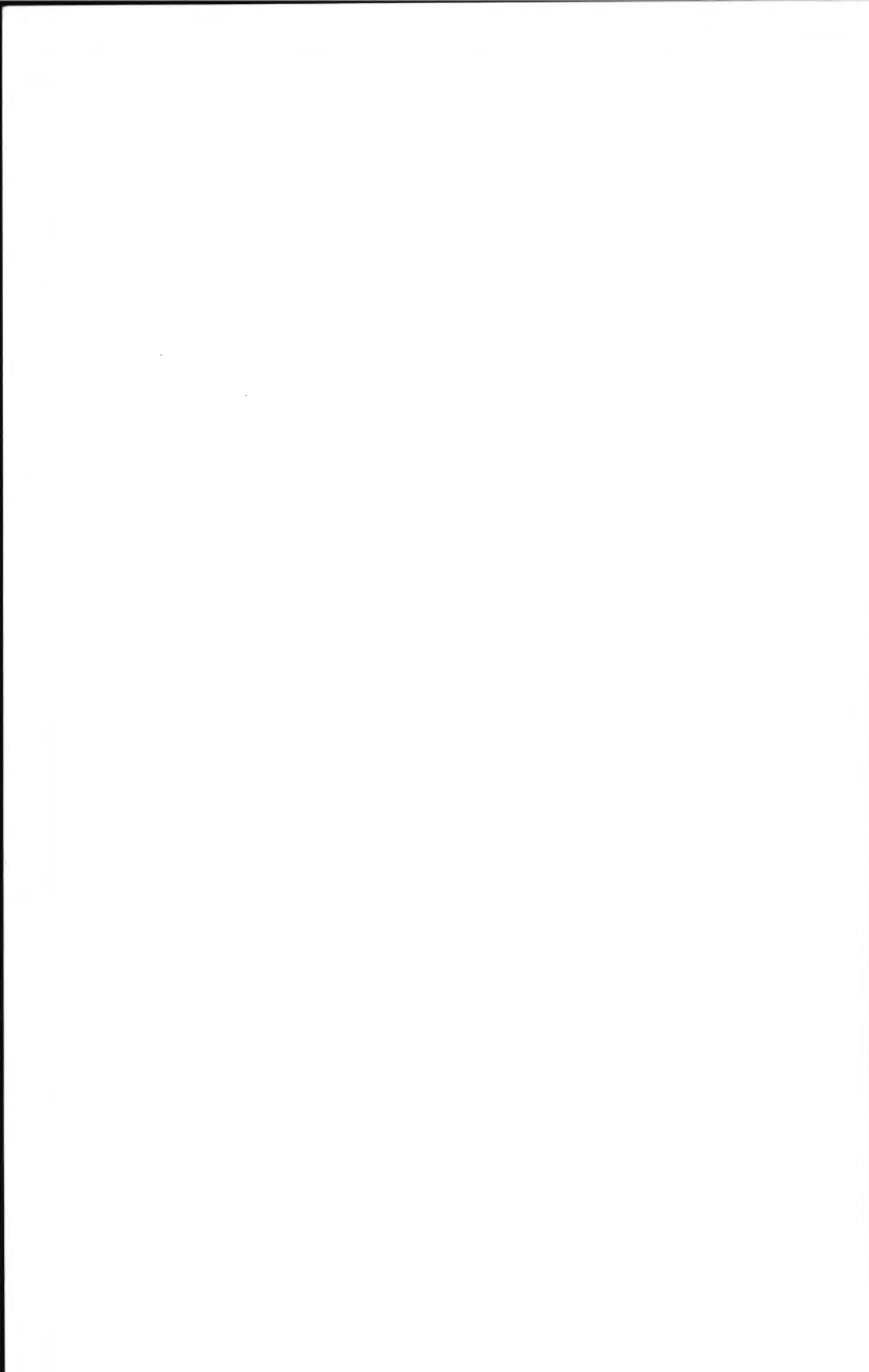
The external factors may be reduced to five : 1° the regions do not have jurisdiction for their entire territory ; 2° the financing of the regions is done via a system that implies no financial responsibility and one-sidedly favors the southern regions ; 3° the financial burden of some decisions of the nation is imposed on the regions ; 4° the distribution of authority disregards federal practice ; 5° conflicts of authority are not resolved by a purely jurisdictional organ.

Finally, we stress the contiguous existences of regions and communities as substructures while the latter are the true components of the Belgian nation.



**DE VERDELING VAN DE NATIONALE
EN REGIONALE BEVOEGDHEDEN**

**LA REPARTITION
DES COMPETENCES NATIONALES
ET REGIONALES**



Une confédération belge :

Solution institutionnelle équitable pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles

par Michel QUEVIT,

Professeur de Développement Régional
à l'Université Catholique de Louvain.

★

Les lois des 8 et 9 août 1980 de réformes institutionnelles devaient logiquement apporter une accalmie sur le terrain communautaire belge. Certes, le statut de Bruxelles restait en suspens mais il avait été convenu qu'après un délai raisonnable, une solution serait trouvée à ce problème. Pour le reste, la Flandre et la Wallonie se voyaient dotées d'institutions politiques autonomes, de compétences exclusives et de moyens propres. Rien apparemment ne devait plus ternir les relations interrégionales en Belgique.

Trois ans à peine après le vote de la loi sur la régionalisation, une sorte d'unanimité s'est créée tant au Nord qu'au Sud du Pays pour reconnaître que la réforme de 1980 est inachevée voire même inefficace. Même plus, en Flandre et en Wallonie, un courant d'opinion important s'est développé pour remettre en cause la réforme elle-même, jugée trop inadéquate dans le domaine de la répartition des compétences et dans les modalités de financement (dotations). Trois faits sont venus cristalliser cette évolution en faveur d'une régionalisation accrue :

- le déficit budgétaire de la Communauté Flamande en 1983 résolu provisoirement dans le cadre de l'accord sur le financement de la sidérurgie wallonne ;
- l'accord du 26 juillet 1983 sur le financement de la sidérurgie wallonne et la rupture de la solidarité nationale sur le plan économique ;
- la stagnation du processus de concertation politique sur le statut et l'avenir de Bruxelles.

1. Les grandes imperfections de la Réforme de 1980.

La Réforme de 1980 visait à permettre aux Régions de mieux répondre à leurs impératifs de développement économique. Les structures économiques de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles sont, en effet, à ce point différentes qu'une politique industrielle spécifique s'impose, notamment pour réduire les profondes disparités de développement entre les Régions.

Or, le système actuel de la Régionalisation présente de nombreuses lacunes dans la conduite de la politique économique des Exécutifs Régionaux. Relevons-en deux parmi les plus importantes :

1. Le découpage des compétences entre le Pouvoir Central et les Pouvoirs régionaux a instauré un *système de compétences partagées et concurrentes peu cohérent d'un point de vue économique*. Tandis que les Régions ont la responsabilité de l'application de l'expansion économique, de nombreuses matières situées en amont et en aval de la politique industrielle sont restées de la compétence exclusive de l'Etat Central. Citons en amont, l'agriculture, la recherche scientifique, le crédit, les grands travaux d'infrastructure, et en aval, l'encadrement à l'exportation et le commerce extérieur. Par contre, le secteur agro-alimentaire, la recherche appliquée et les technologies nouvelles, l'aide à l'investissement, la politique des zonings industriels, le secteur de la distribution et de la commercialisation sont de la compétence exclusive des Régions. Dès lors, il n'existe pas dans le contexte actuel, de pouvoir capable de mener une politique économique d'ensemble qui permettrait la réindustrialisation des Régions.

2. Une autre dysfonction mérite d'être signalée : *l'écart entre l'amplitude des compétences économiques accordées aux Régions et les moyens budgétaires* alloués pour mener à bien leur politique économique.

En effet, en vertu de la reconnaissance du principe de l'équipollence du décret (régional) et la loi (nationale), les pouvoirs régionaux constituent un *pouvoir parallèle et non subordonné au Pouvoir Central*. Les Exécutifs Régionaux sont donc vis-à-vis des autres pouvoirs subordonnés, du secteur privé et de l'extérieur, les seuls interlocuteurs habilités à traiter des dossiers dans le cadre de leurs compétences. Toutefois, le budget alloué aux Régions ne dépasse guère 3 % du Budget National. Les budgets des Régions et Communautés sont inférieurs à 10 % des dépenses courantes et en capital du budget national. Autant dire qu'avec de tels moyens, une maîtrise de la reconversion industrielle dans le temps par les Pouvoirs Régionaux est impossible. A titre de comparaison, dans la Confédération helvétique, 63 % du Budget national est géré au niveau des Cantons en collaboration avec les Pouvoirs locaux.

2. La rupture de la solidarité nationale inscrite dans la loi du 8 août 1980.

La Réforme de 1980 avait estimé devoir maintenir comme d'intérêt national le financement et la gestion d'un ensemble de secteurs économiques en difficulté : la sidérurgie, les charbonnages, la construction navale, le textile et le verre creux d'emballage. Dès 1982, un profond mouvement politique s'est développé en Flandre pour souhaiter la régionalisation de cinq secteurs nationaux. Cette volonté politique s'est cristallisée sur le refus d'une solidarité financière de la Flandre au financement du plan de restructuration de la sidérurgie wallonne. L'accord du 26 juillet 1983 a consacré dans les faits cette rupture fondamentale de la solidarité nationale dans des domaines économiques vitaux pour les Régions. Cet accord au-delà de sa portée immédiate porte en lui le germe d'une rupture même de l'Etat. Elle remet en cause le principe même de la solidarité interrégionale pourtant à la base du pacte fédéral dans la plupart des Etats fédéraux du monde (ex. RFA, Suisse, Canada, Etats-Unis,...). Cela entraîne inévitablement un accroissement de la méfiance réciproque entre la Flandre et la Wallonie.

A cela, il faut ajouter que le système politique belge est devenu « unmanageable » en raison de sa complexité : gouvernement central, Exécutifs Régionaux dont l'un, le Bruxellois, fait partie du gouvernement central, Exécutifs communautaires, régionalisation de facto d'une partie de la politique industrielle au sein du gouvernement central avec imputation de recettes fiscales régionalement localisables.

3. La nécessité de modifier la Réforme de l'Etat.

Face à ces multiples dysfonctionnements de l'appareil institutionnel belge, la création d'une nouvelle forme d'organisation de l'Etat belge s'avère inéluctable. Dans son fondement, cette réforme soulève clairement la question de la survie et du maintien de l'Etat belge. La réponse qui y sera apportée dépend d'une grande inconnue, à savoir l'existence d'une volonté commune de vivre ensemble et l'acceptation d'un minimum de solidarité sur le terrain économique.

Nous nous trouvons en réalité devant trois scénarios possibles :

- Le *statu quo* : c'est l'opinion d'une partie de l'establishment politique belge qui souhaite achever la Réforme de 1980, tout en la modifiant au coup par coup selon les besoins et les pressions du moment. Un tel scénario risque de maintenir longtemps le climat de méfiance et de surenchère entre les Régions, avec le coût exces-

sif qu'impliquent les compromis politiques et le mal fonctionnement de l'appareil d'Etat.

- *Le retour en arrière* par le transfert aux Régions de certaines compétences et le rapatriement au niveau central des compétences économiques accordées aux Régions avec l'instauration d'une hiérarchisation des normes.

Si l'on acceptait le principe de la hiérarchisation des normes, la seule Région majoritaire, la Flandre, pourrait par une loi nationale rendre caduc un décret voté par l'Assemblée d'une Région minoritaire. L'inverse ne pouvant jamais se réaliser, il y a de fortes chances que ne rejaillissent des situations conflictuelles majeures au sein de l'Etat.

- *La mise en place d'une structure d'Etat selon le mode fédératif ou confédératif* : dans cette optique, il s'agirait de renégocier une structure institutionnelle plus fonctionnelle qui doterait les Régions d'une réelle autonomie tout en maintenant au niveau central la gestion de matières d'intérêts communs formellement inscrites dans la Constitution.

Cette troisième hypothèse de travail paraît la mieux adaptée à la configuration des relations entre les Régions du pays. En effet, leurs rapports sont d'ores et déjà articulés sur une triple réalité :

- Les régions ont entre elles des rapports de forces inégaux et elles possèdent leur propre espace politique.
- La nature de leur développement respectif est très différente et demande des mesures spécifiques qu'une politique nationale ne peut effectuer.
- Leurs espaces culturels sont organisés de manière totalement autonome (culture, enseignement, etc...).

Il est bon cependant de rappeler lorsque l'on évoque les formes d'Etat à structure fédérative qu'il n'existe pas un *modèle-type* de fédéralisme applicable à chaque situation particulière.

4. **L'Equité comme fondement d'une Réforme de l'Etat adaptée à la situation belge.**

La Réforme de 1980 situe le système politique belge à la fois en deçà et au-delà du Fédéralisme classique. En effet, les institutions belges ne constituent pas encore une structure fédérative complète. De multiples

éléments le démontrent : cumul des mandats dans les Assemblées nationales et régionales, résidualité du pouvoir maintenue au niveau de l'Etat Central, absence quasi totale de système d'autonomie financière des Régions, etc... Par contre, le système belge se situe au-delà d'une Fédération, si on le compare à la plupart des Etats fédéraux dans la mesure où il exclut toute hiérarchisation des normes. L'équipollence entre la loi et le décret dote les pouvoirs Régionaux d'un *statut de quasi-Etat* dont les relations s'apparentent au mode de fonctionnement du système confédéral.

Rappelons que cette particularité juridique tout à fait innovatrice résulte de la nécessité de maintenir *des relations équitables* entre les partenaires, à cause notamment du poids majoritaire d'un des trois partenaires sur l'ensemble du territoire.

L'équité qui doit être le fondement du nouveau pacte entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles implique des relations politiques et économiques où les logiques de domination ne conditionnent pas le développement autonome d'une région par rapport à une autre.

5. Le modèle dualiste, de type confédéral, plus conforme à la nature des relations interrégionales en Belgique.

Il est bon de noter cependant que lorsqu'on parle de système à structure fédérative, il faut faire une distinction entre *les systèmes de type associatif* et *les systèmes de type dualiste*. Le système *associatif* dont la République Fédérale Allemande est un exemple-type, se caractérise par un volume important de compétences partagées entre le niveau central et le niveau régional ainsi que par l'existence de puissants mécanismes de péréquation financière. En RFA, près de 70 % des recettes des pouvoirs publics font l'objet d'une négociation annuelle entre le Bund et les Lander.

Le fonctionnement efficient d'un tel système dépend largement de *l'existence d'un degré de cohésion et de solidarité très développé* entre les partenaires du pacte fédéral, notamment par le respect de deux principes fondamentaux et de leurs modalités concrètes :

1. La reconnaissance d'intérêts nationaux identifiables avec l'acceptation des solides règles de solidarité nationale au-delà des intérêts régionaux.

2. L'acceptation d'une solidarité interrégionale au travers de puissants mécanismes de redistribution et de péréquation budgétaire en faveur des partenaires fiscalement les plus défavorisés.

Le consensus minimal sur l'application de ces deux règles de conduite est pratiquement remis en cause en Belgique depuis l'accord sur le finan-

gement des secteurs nationaux. En outre, le seul système de péréquation financière introduit dans la Réforme de 1980, à savoir les clefs de répartition des dotations régionales est d'ores et déjà contesté par de nombreux économistes en Flandre. Tous ces éléments semblent indiquer qu'un système fédératif associatif est difficilement applicable au contexte belge d'autant qu'il postule l'instauration du principe de la hiérarchie des normes.

Un système *dualiste* dont la Confédération suisse est l'exemple-type se caractérise par un partage de compétences exclusives entre le niveau central et le niveau régional ainsi que par une responsabilisation totale de chacun d'eux. Pour assurer cette responsabilité, chaque niveau de pouvoir possède une autonomie fiscale et procède à des transferts, notamment en faveur des régions plus défavorisées (1).

Ce système a l'avantage de réduire les zones de conflits entre les Régions et le Pouvoir Central, de même qu'entre les Régions elles-mêmes. Loin de remettre en cause le principe d'une solidarité interrégionale, le système dualiste de type helvétique favorise la *coopération horizontale entre les Régions* dans des domaines d'intérêts communs : culture, santé, logement, etc... par la conclusion volontaire entre certains Cantons de concordats ou de traités. Dans certains cas, il existe même entre deux et plusieurs Cantons, des formes de péréquation fiscale, et donc de solidarité financière. Le système dualiste est particulièrement bien adapté aux collectivités nationales marquées par de profondes différences ethniques et des disparités économiques régionales, tels que la Belgique et la Suisse. En outre, sur le plan du fonctionnement de l'Etat, relevons deux facteurs très positifs de ce système :

1. *Le degré élevé de responsabilité* de chaque niveau de décision (central, régional, local) : l'autonomie institutionnelle et financière oblige à une grande rigueur dans la gestion publique de chaque pouvoir. Elle évite le recours constant à l'intervention supplétive d'un Pouvoir Central, sorte de Providence de la dernière chance.

2. *Le caractère exclusif des compétences et la répartition relativement claire des tâches de chaque niveau de décision* rendent possible une *action plus cohérente des pouvoirs publics*. Le large champ d'initiatives laissées aux Régions et aux Communes permet une meilleure adaptation de la qualité et de la quantité des services publics aux caractéristiques économiques, culturelles et sociales des Régions.

(1) La Confédération helvétique, malgré son intitulé, est un Etat fédéral dans la mesure où il a transféré la personnalité juridique internationale des Cantons vers le Pouvoir Central. Son fonctionnement interne s'apparente néanmoins à celui d'une Confédération, notamment dans les relations entre les Cantons.

Nonobstant ces qualités, le modèle dualiste offre des solutions mieux adaptées que le modèle associatif à la nature des relations interrégionales belges. En effet, le poids numérique majoritaire d'un seul partenaire, la remise en cause de la solidarité nationale dans des secteurs vitaux de la vie économique, la difficulté d'introduire de puissants mécanismes de redistribution financière entre les Régions sont autant de facteurs qui indiquent qu'un modèle de type associatif est voué à devenir rapidement inopérant et à engendrer des blocages constants dans la gestion quotidienne de l'Etat.

6. Une Confédération belge « sui generis ».

Une adaptation du modèle dualiste à la situation de notre pays s'impose, notamment si nous voulons combiner le maintien des équilibres financiers et macro-économiques avec l'établissement de rapports équitables entre les régions. C'est en ce sens qu'avec deux collègues universitaires, Robert Deschamps des Facultés Universitaires de Namur, et Robert Tollet, de l'Université Libre de Bruxelles, nous avons proposé une *Réforme confédérale de l'Etat belge dans le cadre du maintien de l'Unité monétaire* (2). Cette proposition tente d'allier les avantages de la Fédération avec ceux de la Confédération en prévoyant dans la Constitution une intégration institutionnelle poussée tout en sauvegardant la *personnalité juridique internationale* des composantes internes de la Confédération. L'octroi à chaque région de la personnalité juridique internationale est ce qui différencie fondamentalement la Confédération de la Fédération. En effet, la plupart des spécialistes du droit international estiment que si les Etats Membres d'une fédération restent fondamentalement autonomes sur le plan interne, ceux-ci ont néanmoins renoncé au profit de la fédération, à la plénitude de leur compétence internationale. La fédération constitue un seul Etat dont les dispositions internes sont régies par le droit public interne et dans ce cas, seul le pouvoir central possède la personnalité juridique internationale et la qualité d'interlocuteur vis-à-vis de pays tiers. De plus, bien que la question soit disputée, la jurisprudence internationale semble donner raison à la thèse de la primauté du pouvoir central au sein d'une fédération dans la mesure où elle oppose la responsabilité de l'Etat fédéral dans les litiges qui relèvent d'agissements de ses composantes internes.

(2) Robert DESCHAMPS, Michel QUÉVIT, Robert TOLLET, « Vers une Réforme confédérale de l'Etat belge dans le cadre du maintien de l'Unité monétaire », dans *Revue Wallonie*, avril 1984.

La création d'une Confédération résout ce problème dans la mesure où elle dote sans équivoque possible les régions de la personnalité juridique internationale, leur accordent la plénitude de la capacité de conclure des traités et d'assurer leur représentation extérieure, notamment au sein des institutions européennes et internationales. On voit mal, en effet, que les Régions dotées d'une large autonomie dans le domaine économique, social et culturel puissent faire gérer et défendre leur dossier auprès des Institutions européennes ou d'autres pays par des ministres nationaux élus dans une autre région.

Notons cependant que dans le domaine des compétences dévolues au Pouvoir Central, les Régions peuvent transférer à l'Etat Central la capacité de conclure des traités et de les gérer sur le plan international.

Néanmoins, pour que l'on puisse parler de Confédération, il faut qu'il existe entre les diverses composantes *une intégration plus poussée* afin qu'il se dégage de l'association une ou des structures supra-étatiques capables de créer une unité politique. Cette structure supra-étatique sera d'autant plus solide qu'elle est à durée illimitée et qu'elle reflète la mise en commun de compétences étatiques importantes.

C'est, ici, que l'on retrouve les avantages de la Fédération qui prévoit l'existence de structures supra-étatiques : parlement central et gouvernement central.

Sans revenir sur le détail de cette proposition, nous pouvons résumer les éléments constitutifs de ce système de type confédéral de la manière suivante :

1. Des structures institutionnelles propres au niveau central et au niveau régional (Exécutif et Assemblée).
2. Une répartition claire des compétences entre le pouvoir central et les régions avec l'affectation du pouvoir résiduel à ces dernières.
3. Une structure juridique d'arbitrage indépendante pour trancher les litiges et les différends entre les divers pouvoirs.
4. Des formes de responsabilités financières propres aux régions et l'existence de mécanismes de solidarité interrégionale (ex. péréquation financière).
5. Une participation des Etats-Membres à la gestion des matières communes (création d'un Sénat des Régions).

7. Le contenu des relations entre le Pouvoir Central et les Régions dans la Confédération belge.

Un tel système institutionnel n'a de sens que s'il permet de résoudre de manière harmonieuse les conflits communautaires et s'il dote l'Etat belge d'une structure fonctionnelle. Pour cela, le système confédéral doit être capable de réaliser plusieurs impératifs essentiels au maintien d'une *volonté commune de vivre ensemble dans une même collectivité politique* :

1. *Le rétablissement d'une confiance entre les trois Régions par l'instauration d'un système de relations équitables* : après les récents accords sur les secteurs nationaux, la Flandre doit se rendre compte qu'il est logique que la Wallonie et Bruxelles exigent de fonder leurs relations et leur coopération avec elle sur un rapport d'équité. La réintroduction du principe de la hiérarchie des normes comme le transfert vers le Pouvoir Central des instruments de la politique économique provoqueraient *de facto* l'amplification de la dynamique de domination du partenaire le plus fort, situation que la Wallonie ne pourra jamais plus accepter.

2. *Une action plus cohérente des régions sur leur propre développement* : les tissus économiques de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles sont à ce point différents que des mesures et des remèdes appropriés doivent leur être appliqués. Il faut résoudre pour cela le double dysfonctionnement de la loi du 8 août 1980 relatif au découpage des compétences et aux moyens budgétaires des Régions. Les Pouvoirs Régionaux doivent disposer d'un ensemble de compétences suffisamment larges pour pouvoir mener une politique économique spécifique et effectuer des choix et des transferts dans l'allocation de leurs ressources budgétaires. Pour cela, ils doivent être compétents dans les domaines situés en amont et en aval de la politique industrielle : la recherche scientifique, les infrastructures, la politique du crédit, c'est-à-dire l'attribution des crédits d'investissement, l'agriculture, l'enseignement, l'encadrement à l'exportation.

3. *Le maintien d'une cohérence nationale dans la gestion des mécanismes de l'unité monétaire* : le maintien de l'unité monétaire est une nécessité pour garantir les échanges stables et souples entre entreprises et consommateurs des trois Régions, surtout tant qu'une unité monétaire n'est pas créée au niveau européen. L'utilisation de monnaies différentes dans les régions du pays accroîtrait les pressions spéculatives sur chacune de ces monnaies dont l'assise serait bien plus faible que celle du franc actuel. L'Etat Central garantirait par l'exercice de compétences exclusives inscrites dans la Constitution confédérale la bonne gestion de ces mécanismes financiers : il s'agit principalement de la politique monétaire, la

politique des prix, la politique de formation et d'indexation des revenus, la Sécurité Sociale et la fixation des taux de taxation (3). Nous devons tenir compte, en effet, du fait que le système belge repose sur un nombre très limité de partenaires. Dès lors, de trop grandes distorsions dans les taux d'impôt ne sont pas souhaitables si l'on veut éviter de trop nombreuses fluctuations dans la localisation des investissements et des unités de production.

La recherche d'une harmonisation ou d'une unification de la fiscalité nécessite que l'on veuille maintenir entre les trois Régions du pays des liens économiques profonds. Il est bon à cet égard d'attirer l'attention de la Flandre qu'une application stricte du principe « du juste retour » conduit à rejeter tout mécanisme de redistribution et de péréquation financière. L'absence de système de péréquation rend ténu les liens de coopération entre les Régions et la solidité des échanges économiques inter-régionaux.

4. *Une simplification des institutions et une plus grande démocratie locale* : le système institutionnel belge est devenu trop complexe : Gouvernement central, Exécutifs régionaux dont l'un fait partie du Gouvernement central, Exécutifs communautaires, régionalisation *de facto* d'une partie de la politique industrielle au sein du Gouvernement central avec imputations de recettes fiscales localisables. Le système politique belge est devenu « unmanageable » et freine les politiques cohérentes et innovatrices. Un système basé sur des *Régions souveraines en droit interne et externe*, déléguant au Pouvoir Central la gestion des mécanismes de l'unité monétaire simplifierait grandement le fonctionnement de l'Etat. Actuellement, le territoire belge est géré par cinq structures de décision dotées d'Assemblées légales : Conseil Communal, Conseil Provincial, Conseil Régional, Conseil Communautaire, Parlement National. La réforme constitutionnelle de 1970 reconnaît en outre la dualité Région-Communauté. Celle-ci est peu fonctionnelle selon la logique fédérative qui exclut l'existence de pouvoirs concurrents à un même niveau de gestion de l'Etat. La Flandre a tenté de résoudre la question en fusionnant ses Conseils et ses Exécutifs Communautaires et Régionaux. Néanmoins, les budgets régionaux et communautaires restent séparés et des transferts ne peuvent s'opérer entre eux. Les mandataires bruxellois flamands qui siègent dans l'Assemblée de la Communauté flamande ne peuvent constitutionnellement voter que des décrets communautaires et non régionaux.

Enfin, il faut bien reconnaître que la régionalisation issue de la loi du 8 août reste encore d'inspiration « Jacobine ». La démocratie locale est

(3) Pour plus de détails, voir l'article précité.

loin d'y avoir trouvé son compte. L'exemple suisse offre un type de rapport entre Région et collectivités locales qu'il serait regrettable de ne pas approfondir dans une réforme globale de l'Etat.

5. *L'octroi d'un statut propre à la Région Bruxelloise.*

Les rapports Communauté/Région se compliquent en raison de l'absence d'une solution cohérente pour Bruxelles. Avec sa fonction de capitale du Royaume, Bruxelles se trouve à l'intersection d'importants flux interrégionaux qui modulent les échanges économiques internes de la Belgique. En outre, cette ville a acquis un caractère international par la présence des principales institutions européennes. Cela fait de cette ville, un carrefour d'échanges et d'activités d'une densité de loin supérieure à ce qu'elle représente sur le plan interne belge. C'est pourquoi les flamands doivent savoir que les *wallons n'accepteront jamais que Bruxelles soit purement et simplement annexé à la Flandre.*

Après avoir examiné toutes les propositions sur Bruxelles, il apparaît évident que celle qui dote *Bruxelles d'un statut de Ville-Etat*, à l'exemple de Brême et Hambourg correspond le mieux aux intérêts des bruxellois mais aussi à une volonté de pacification entre la Flandre et la Wallonie. De toute évidence, il permet aux bruxellois de gérer de manière autonome leur spécificité propre à savoir :

- les relations économiques que Bruxelles entretient avec la Flandre et la Wallonie ;
- la spécificité de son développement urbain ;
- l'intégration harmonieuse des Bruxellois de langue néerlandophone dans son tissu sociologique, notamment en garantissant le droit de ses minorités.



En conclusion, nous pensons que la proposition de créer un Etat confédéral belge vise à conforter l'existence même de l'Etat et de ses composantes face aux tensions communautaires qui le désagrègent au fil du temps. La mise en place d'un système de type confédéral dans le cadre du maintien d'une unité monétaire s'inspire du souci de rendre possible le dialogue institutionnel entre flamands, wallons et bruxellois, sans oublier la Communauté de langue allemande, en reconnaissant la réalité de leur autonomie politique, la spécificité de leur développement économique et leur capacité contractuelle nationale et internationale d'être encore des partenaires.

Il faut toutefois ne pas oublier qu'une telle réforme postule le maintien d'une solidarité collective dans des domaines vitaux de la vie quotidienne des citoyens, de même que l'acceptation par chaque Région d'une plus grande perception de leur complémentarité dans leurs relations réciproques. Sans ces deux facteurs, il n'y a plus d'Etat de fait même s'il existe un Etat de droit.

Summary : A Belgian confederation. Institutional solution equally for Flanders, Wallonia and Brussels.

By the law of the 8 August 1980 concerning the institutional reform of the state, the Belgian political system is becoming a federalistic country. Nevertheless, after three years of implementation, most of political scientists state that these constitutional reform is incomplete and inadequate to solve functionally the economical, political and cultural complexities of the relationships between Flanders, Wallonia and Brussels. A confederation based on three components equally autonomous by preserving economic integration and monetary unity could be a better framework to establish equitable relationships between the three regional components of the belgian political structure. These proposal of creating a Belgian confederation presents specific adaptations in allocation tasks, functions and competences that are the results of historical factors and cultural characteristics of the Belgian community.



De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden

door Leo NEELS,

Eerstaanwezend assistent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Vooraleer stellingen te formuleren over de richting die men op halflange termijn zou kunnen uitgaan, dient men eerst de huidige bevoegdheidsverdeling te bekijken ; van een nuchtere analyse kan men allicht leren wat men niet meer opnieuw zou moeten doen.

Vaststellingen.

1. Een eerste uitgangsvaststelling is deze : men moet zich verzoenen met de idee dat *élke bevoegdheidsverdeling als zodanig ingewikkeld is en onvolmaakt*. Eén van de klassieke kritieken op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is haar veel te ingewikkeld karakter. Zoals staatsraad Vermeulen reeds in 1975 schreef, heeft *élke bevoegdheidsverdeling ingewikkelde aspecten en blijft zij altijd onvolmaakt en evolutief* (1). Die vaststelling impliceert dat bevoegdheidsconflicten dan ook normaal zijn. Maar, waar men zich niet mee kan verzoenen is de volgende lacune. Bij de hervormingen van 1980 heeft men volstrekt nagelaten om voor de oplossing van bevoegdheidsproblemen een geschikte procedure uit te werken. Ik verwijs zowel naar de procedure belangenconflicten, die niet werkt, als naar de procedures van normenconflicten. Wat deze laatsten betreft heeft men ons in de voorbije jaren op een vindingrijke wijze geteisterd met toch wel eigenaardige « rechtsgangen »...

Als bevoegdheidsverdeling bij definitie onvolmaakt is, en een beetje ingewikkeld, dan zijn bevoegdheidsconflicten normaal, zoals men kan waarnemen in elke geregionaliseerde staat, in confederale regimes, in federale regimes of in supranationale organismen van het type van de Europese

(1) P. VERMEULEN, « Advies inzake de hervorming van de Staat », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1976, nr. 6, blz. 417-463.

gemeenschappen. Maar dan is het primordiaal dat men een degelijke procedure uitwerkt voor het oplossen van die conflicten. Het heeft sedert 1971 de Belgische rechtsorde ontsierd dat die procedures niet functioneerden of konden functioneren, terwijl sommige formules op zich zelf reeds vreemd waren. Terloops weze hier aangestipt dat ook de wet betreffende het Arbitragehof wel enige eigenaardigheden bevat. Veel zal afhangen van de personaliteiten die de verantwoordelijkheid willen opnemen om van dit Hof deel uit te maken !

2. Tweede uitgangsvaststelling : *simpele oplossingen doen het niet*, omdat het Belgisch feit nu eenmaal ingewikkeld is. Met een zeker fatalisme, maar op een obstinate wijze, is men er in België destijds van uitgegaan dat taalgebieden beleidsgebieden moesten zijn, eerst op het culturele vlak en later ook op het sociaal-economisch vlak. (De Duitstalige Gemeenschap is thans op dit laatste vlak toch wel in een zeer oncomfortabele positie gemanoevreerd.)

Een andere complicatie van het Belgisch feit is vanzelfsprekend Brussel « waar de gemeenschappen elkaar ontmoeten », zoals men dat zo nobel uitdrukt. Geografisch ligt Brussel nu eenmaal nog nipt binnen een eentalig taalgebied ; cultureel is het derhalve niet homogeen, het heeft ook de homogeniteit van zijn onmiddellijke periferie aangetast, en sociaal-economisch zou het als derde gewest toch wel enigszins artificieel zijn.

Sommige onderdelen van een globale bevoegdheidsverdeling, om alleen daar nog maar iets over te zeggen, zijn derhalve in België noodzakelijk ingewikkeld, omdat de materie die men moet regelen ingewikkeld is.

3. Derde vaststelling : sommige mogelijkheden die er destijds, misschien, zijn geweest om oplossingen te vinden zijn nooit ernstig onderzocht, en het is nu ook te laat om ze nog nuttig te onderzoeken. Eén van de meest frapante vaststellingen die men op het vlak van de instellingen sedert 1965-68 kan doen is het statuut van virtuele onaantastbaarheid dat de provincies schijnen te genieten. Deze zijn nooit als zodanig betrokken geweest, op een ernstige manier, om het meer globale probleem van de hervorming van de staatsstructuur te kunnen oplossen ; en zulks ondanks het feit dat men alle andere niveau's wel gewijzigd heeft, en ondanks het feit dat de wenselijkheid van een hervorming van de provincies toch blijkbaar als academisch thema, nooit ver weg is geweest...

Op dit vlak moet men thans nuchter zijn, en zich afvragen of men, met de tijd die men terzake heeft laten verstrijken, ook niet oplossingen met of via (gewijzigde) provinciale structuren onmogelijk heeft gemaakt.

Ook wel enigszins verbazingwekkend is de vaststelling dat men in België ruim twintig jaar lang bezig is te spreken over de hervorming

van de instellingen, maar dat er geen republikeinse stroming ontstaat, of geen levensvatbare republikeinse stroming. Men blijft uitgaan van de aanwezigheid van een monarchie, ook in de toekomst. Dit is voor mij één van de minder begrijpelijke elementen.

4. Vierde uitgangsvaststelling : op het terrein van de staatshervorming bestaat er *geen wézenlijke oppositie*. Er is natuurlijk wel oppositie, maar er is geen enkele partij die het aandurft om categoriek een centraal gezag als zodanig te verdedigen. In werkelijkheid is het debat al jaren gedomineerd door het (zoeken naar) een compromis tussen enerzijds een *beschaamd unitarisme* en anderzijds een *verholen separatisme*. Dit inzicht houdt tevens in dat er, naar mijn oordeel, géén echt overtuigende uitgewerkte federalistische stroming, als zodanig, in het debat een rol gespeeld heeft.

Er is natuurlijk wél een vorm van oppositie die speelt op een ander vlak, namelijk tussen de verbale belijdenis in de partijprogramma's enerzijds, en anderzijds de werkelijke politieke daden die men stelt ; deze laatste hangen dan blijkbaar vrijwel uitsluitend af van de omstandigheid of men op een bepaald ogenblik behoort tot de meerderheid of tot de minderheid.

Maar de partijprogramma's lijken thans zeer sterk op elkaar. Dit heeft ook iets te maken met de wijze van politieke besluitvorming, een « case by case », van « one accident to the other » en van de ene regeringsvorming naar de andere : deze werkwijze belet dat men op een ernstige manier een visie kan ontwikkelen op termijn en met enige coherentie.

5. Vijfde uitgangsvaststelling : *er zijn geen nationale politieke partijen meer*. Deze vaststelling leidt tot de vraag of het mogelijk is een nationale consensus in de ene of de andere vorm te behouden, zonder dat die gedragen wordt door politieke partijen die op onbeschaamde wijze, maar ook op een ernstige manier de nationale consensus, de nationale solidariteit primordiaal durven stellen.

6. Zesde uitgangsvaststelling is dat *de meerderheidsregel in België zijn onschendbaarheid al lang verloren heeft*. Hij is natuurlijk wel de legitiemer van een democratische besluitvorming gebleven en als zodanig is het een werkzame regel : men kan tot de beslissing komen door het tellen van de hoofden. Maar het is ook een onvolledige regel, want men heeft een steeds grotere aandacht gegeven aan de bescherming van de minderheden, op grond overigens van een vergelijkbare democratische legitiemer.

Daarbij moet toch wel worden aangemerkt dat de Vlaamse numerieke meerderheid grondwettelijk en wettelijk impotent is gemaakt. In plaats

van een regime dat gebaseerd is op de meerderheidsregel heeft België nu een regime dat *de facto* en ook *de jure* werkt met blokkeringsminderheden. Hoe hoger men de gekwalificeerde meerderheden omschrijft, hoe kleiner de minderheid wordt die een regeling kan voorkomen of in de weg staan.

Hoe kleiner de minderheid die men een tijdelijk of occasioneel veto-recht geeft, hoe sneller men kan afglijden naar wat ik niet zonder cynisme noem, een vorm van apartheidsregime. Nuchter beschouwd moeten we ons afvragen of België al niet vele elementen heeft die toch sterk gelijken op wat men « de grote apartheid » noemt... We moeten ons er van bewust zijn — het is bijna een ethische opmerking — dat sommige van onze regelingen aspecten hebben die daar zeer goed mee vergelijkbaar zijn. Misschien zijn immers juist zulke elementen onvermijdelijk wanneer een gezamenlijke consensus niet (meer) is te bereiken en men de gezamenlijke aanwezigheid op één territorium veeleer als een onverdraaglijk noodlot ondergaat? Tot grote fierheid kunnen zulke vragen niet leiden...

De huidige bevoegdheidsverdeling.

1. Bij de huidige bevoegdheidsverdeling ligt de basisfout voor de hand : het *te gedetailleerd karakter van de lijsten*, meer bepaald de artikelen 4, 5 en 6 van de bijzondere wet. Men heeft in feite politieke machtsproblemen op elk van die terreinen — culturele sector, bijstand aan personen, sommige van de gewestmateries — *vertaald in rechtsvragen*. Het is voor mij de échte draagwijdte van die artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus, en men heeft daartoe het probleem gedeeltelijk verplaatst van de politieke wereld naar de wereld van de rechtsvragen. Reeds in 1979 heb ik de vraag gesteld of men er eigenlijk wel goed aan doet te werken met lijsten van materiële bevoegdheidsdomeinen (2). Had niet de grondwetgever in 1830-1831, met de noties van het gemeentelijk en het provinciaal belang in principe een beginsel en een uitgangspunt gekozen die kunnen leiden tot een redelijke en onmisbare souplesse en tot veel grotere mogelijkheden voor het bereiken van « autonomie »? Men kan werken met noties zoals « gemeentelijk, provinciaal, regionaal, en ook hoofdstedelijk belang », zonder dat men daarbij een soort alfabet moet voegen van wat daar wel en niet toe behoort met alle uitzonderingen en toevoegingen, en uitzonderingen van uitzonderingen, enz.

Met zulk begrip van een belangenkring kan men, het zij gezegd, niet werken wanneer men dat opvat zoals het met de gemeentelijke autonomie

(2) Tijdens de interuniversitaire studiedagen voor publiekrecht in Luik.

is gebeurd : de « sleutel » daarvan was in handen van de centrale overheid, en die heeft die gemeentelijke autonomie tamelijk resoluut ont-manteld.

Bevoegdheidsverdeling vraagt ernst, vertrouwen in, en bekwaamheid van *de nieuwe organen* ; zo die condities vervuld zijn kan men de sleutel leggen bij de autoriteiten die men de opdracht geeft over hún « belang » te waken.

2. Tweede fout in de huidige bevoegdheidsverdeling is de *sacrosanctie van de wet*. Dit past werkelijk wel in de Belgische juridische traditie : wat men bij voorkeur moest hebben waren dingen die « kracht van wet » hadden. Dat was het dan ! In de hervormingen van de zogenaamde « culturele autonomie » (1971-1980), die nooit bestaan heeft, kon men decreten maken « met kracht van wet », maar daarmee was het ook grotendeels gedaan. De uitvoeringsbeslissingen (die feitelijk, maatschappelijk en politiek veel belangrijker zijn) waren « nationaal » gebleven ; de fiscale en financiële beslissingen had men niet, maar men had de genoegdoening om in eigen kring dingen te kunnen maken met kracht van wet. Dat lijkt mij een monumentale overschatting van wat de « kracht van de wet » kan zijn.

3. Als volgende politieke fout is er de *ontkoppeling van de politieke verantwoordelijkheid*. Men heeft decreten « met kracht van wet » kunnen stemmen, zonder dat de organen die deze decreten konden goedkeuren de bevoegdheid hadden om de autoriteiten die voor hun uitvoering bevoegd waren, politiek te sanctioneren. Dat is een ernstige politieke fout. Ook nu bestaat die, misschien minder *de jure* maar *wèl de facto*. Dat heeft niet alleen meer te maken met de staatshervorming, maar ook met de omstandigheid dat vandaag in het Belgisch regime de politieke sanctie in werkelijkheid niet functioneert, (onder meer) om de voor de hand liggende reden dat België een regime heeft van gespreide politieke minderheden in coalitieverband.

4. Een volgende politieke fout is *de ontkoppeling van de beleidsverantwoordelijkheid van de fiscale en de budgettaire verantwoordelijkheid*. Nog 94 % van de financiering komt uit de dotaties. Er is geen ernstige fiscale en financiële verantwoordelijkheid wanneer die verhoudingen zo liggen ! Dat is een politieke basisfout.

Overigens, hoe verregaand men de federalisering of de regionalisering in de bijzondere wet ook kan vinden, precies het mechanisme van de financiering en van de fiscaliteit is *de grootste unitaristische houdgreep* op de gemeenschappen en de gewesten, die men zich kan voorstellen. De autoriteiten die nu decreten kunnen maken én uitvoeren moeten immers

vrijwel permanent bij de nationale regering aankloppen voor de nodige middelen.

5. Voornaamste fout tegen de democratie is *de handhaving van de rechtstreekse verkiezing van nationale organen*, ook voor het politiek personeel van de regionale organen. Zulks creëert bij definitie een cumulatie van politieke functies, terwijl het aangewezen is om de identiteit in het politiek personeel op het regionale en het nationale vlak dringend te beëindigen. Deze leidt immers tot onhoudbare toestanden. Men dient dringend een onverenigbaarheid in te stellen tussen de nationale en de regionale politieke mandaten, met ontdubbelde rechtstreekse verkiezingen.

6. Tenslotte is er een *interpretatiefout*. Men gaat er van uit dat in de wetgeving terzake géén concurrerende bevoegdheden zouden aanwezig zijn. Welnu, de artikelen 4, 5 en 6 en ook de volgende over de infrastructuur, en nog andere, zitten vol met concurrerende bevoegdheden. Als men zegt de « gewestelijke aspecten van » de energiepolitiek of van het kredietbeleid, of de gezondheidszorg met uitzondering van de basiswetgeving en dergelijke, dan ligt hier een terrein vol concurrerende bevoegdheden, en wel omdat het grensgebied van de verdeling volstrekt niet omschreven is.

In sommige opzichten lijken deze toestanden op de *Rahmengesetze* van de Bund in de Bondsrepubliek Duitsland of op de Amerikaanse opvatting dat de Unie *by pre-emption* sommige aangelegenheden kan regelen, als het ware bij wijze van voorafname op, of inhouding aan de bron van de competentie der deelstaten. De bevoegdheid van de deelstaten wordt dan beperkt tot wat binnen die nationaal getrokken grenzen nog mogelijk is.

Dat men niet langer de fictie volhoude dat deze kenmerken niet in onze bevoegdheidsverdeling zitten. Ze zitten er wel in. Het postulaat dat er alleen exclusieve bevoegdheden zijn in de bijzondere wet is vals.

Het tweede postulaat is ingewikkelder. Bij de huidige bevoegdheidsverdeling is men obstinaat uitgegaan van de weigering van een hiërarchie van normen ; « kracht van wet » is wat men moest hebben. Dat is een politieke keuze waarop men misschien niet terug kan komen ; maar ernstige twijfel is mogelijk over de vraag of men in een staat — met twee, tweeënhalve, drie of drieënhalve gemeenschappen en gewesten en combinaties ervan — een nationaal niveau bij elkaar kan houden zonder hiërarchie van normen. Nu is er geen hiërarchie van onze formele normen, maar er is *een veel sterkere subordinatie*, die men niet openlijk durft noemen ; met name de fiscaal-budgettaire houdgreep van het nationaal niveau, die

de gewesten en gemeenschappen tot nader order verplicht rekening te houden met het nationaal niveau omdat ze er voor hun financiering op aangewezen zijn.

Nieuwe wegen ?

1. Een eerste bedenking lijkt, gelet op de voorbije hervorming, fundamenteel.

Men heeft zich vooral blind gestaard op de kracht van wet, op het bemachtigen (of naargelang het standpunt) het niet afgeven van bepaalde materiële bevoegdheidsdomeinen. « Het onderwijs, met uitzondering van het onderwijs » zoals het fameuze onderdeel van de grondwet het zegt, « de gezondheidszorg met uitzondering van de gezondheidszorg » enzovoort... Men mag zich niet uitsluitend blind staren op materiële bevoegdheidsdomeinen. Afgezien van de materiële bevoegdheid die men wenst te hebben en het domein waarover men het zeggenschap wenst te hebben is er de financiële en fiscale bevoegdheid en verantwoordelijkheid.

Men moet niet alleen de wetgevende en de uitvoerende macht daarover hebben of willen hebben, men moet, mét de normatieve en de uitvoerende macht, *de financiële en de fiscale bevoegdheid én verantwoordelijkheid* accepteren.

Thans lijkt het er op of men die niet van het nationale niveau wil overhevelen, omdat het dé techniek bij uitstek is om autonomische tendenzen binnen de perken te houden.

Evenmin is het uitgesloten dat men misschien in de deelgebieden de budgettaire en fiscale bevoegdheid ook niet wenst te hebben, omdat het de financiële verantwoordelijkheid kan verdoezelen.

Het is, met andere woorden, gemakkelijker politiek te doen zonder dan met financiële verantwoordelijkheid.

Voorts hoort bij de materiële én de fiscale én de budgettaire én financiële ook de *politieke verantwoordelijkheid*. Wie ernstig is moet die ten volle durven accepteren ; de politieke sanctie moet dan werken. Deze sanctie werkt, in het algemeen, al zeer gebrekkig. Zo heeft ze niet kunnen werken *in de periode 1971-1980* wat betreft de zogenaamde culturele autonomie ; ze kan, in de periode van vier jaar waar we nu halfweg zijn, ook voor de executieven niet werken omwille van de evenredige samenstelling van de executieven, en de onzekerheid over het lot van de executieven indien een lid daarvan politiek zou gesanctioneerd worden.

Momenteel werkt de politieke verantwoordelijkheid niet of onvolgende ; en dit om structurele redenen.

Maar waar staat men voor als men deze fouten wil verbeteren ?

Ik ben geen voorstander van onderhandelingen over het sleutelen aan die lijsten van de artikelen 4, 5 en 6 van de bijzondere wet. Men kan die wet ongetwijfeld verbeteren maar het verandert niets wezenlijks. Wij staan voor *een duidelijke optie* waar de politieke actualiteit van de jongste vijftienvintig jaar ons heeft naartoe gebracht. Welnu, laat men de keuze maken.

Ik zie maar twee alternatieven. Ofwel wenst men een centraal gezag te behouden, ofwel wordt het centraal gezag ontmanteld

Indien het centraal gezag wordt behouden, dan moet men in de politieke wereld ook bereid zijn om daarvoor te strijden : het moet dan worden verduidelijkt of versterkt. Het centraal gezag zal immers geen gemakkelijke taak hebben. Het zal inderdaad, op een beperkt en een omschreven terrein (en daar kan men denken aan een lijst), de staat bij elkaar moeten houden, wat geen geringe taak is. Maar dat centraal gezag zal zulks maar kunnen als het van karakter verschilt van het huidige centraal gezag.

Dit sterk centraal gezag komt dan een voorname rol van arbitrage toe. Een zeer belangrijke rol ! Men kan die rol niet vervullen met nationale ministers of ministers van een nationale regering of de ministerraad die dan optreden zoals sommige van hen dit vandaag doen. Dan zijn zij daarvoor niet geschikt. Belangrijk is immers te weten dat in regionale, in federale, in confederale staten, de nadruk zelden ligt, nooit ligt op de grote autonomie van de deelgebieden of deelstaten, maar vooral op de wil tot coöperatie in een unie.

Revanchistisch federalisme bestaat niet, enkel *coöperatief federalisme*. Welnu, die coöperatie — zeker wanneer men met weinig entiteiten is, zoals in België — vergt een sterkte arbitrage in het centrum. Geef dat centrum een duidelijk omschreven maar beperkt terrein, met een versterkte bevoegdheidsfunctie en met een politiek personeel dat uitdrukkelijk is onderscheiden van dit van de regionale niveau's.

Men moet tevens nadenken over het behoud van het kiesstelsel of de wijziging daarvan. Men moet ernstig en open kunnen discussiëren over de zin van het behoud van de evenredige vertegenwoordiging, over de zin van het behoud van onze huidige opdeling in kiesarrondissementen. En alleszins dringt zich een volstreekte onverenigbaarheid op tussen de nationale en regionale mandaten, en dringen zich vaste procedures op voor evenwicht tussen de deelgebieden. Bij zulke arbitrage rol voor het nationaal niveau komt Brussel-hoofdstad onder een soort gezamenlijk beheer als een vorm van « *District of Columbia* ».

Het belang van een centraal gezag is een optie die men kan nemen. Dan zal er niet langer een beschaamd centraal gezag zijn, of leden van een nationale regering die daar moeten militeren voor hun regio, of hun wijk

of hun provincie. Dan kunnen zij schaamteloos en met fierheid, minister zijn van een centrale regering die een welomschreven functie heeft, die zij ook kan vervullen, wat vandaag, nauwelijks het geval is.

De *tweede optie* is een totaal andere. De tweede optie gaat er van uit dat de geschiedenis en de actualiteit aantonen dat het op dit ogenblik niet meer kan — wat niet betekent dat het in de toekomst niet opnieuw zou kunnen, wel dat het vandaag niet meer kan — om zonder al te veel artificiële constructies, kunst- en vliegwerk en financieel, budgettair en economisch bedrog een centraal gezag bij elkaar te houden. Dan is het decenter, democratischer en wellicht goedkoper om daaruit de conclusie te trekken dat de deelgebieden op hun eigen benen dienen te staan *met hun heel hebben en houden*. Financieel, fiscaal, alle bevoegdheidsdomeinen en alle verantwoordelijkheid naar elk deelgebied, om het dan maar waar te maken. Dan ontstaat daar het uur van de waarheid.

Dit is geen nieuwe stelling. Dit is een stelling die door staatsraad Vermeulen in 1975 in Antwerpen in die adviesronde van wijlen minister R. Vandekerckhove is verdedigd, en die, toen, wat meewarig werd onthaald (3). De actualiteit heeft aangetoond dat deze stelling zodanig diep geworteld is in de politieke werkelijkheid van vandaag, dat men de vraag moet stellen of er nog een alternatief is. Dit is de andere keuze: zeer verregaande autonomie, want er is niets meer voor de rest. Alles is dan van regionaal, communautair of gewestelijk belang; de gewesten hebben dan de mogelijkheid, maar ook de verantwoordelijkheid om dat waar te maken. Geen geringe zaak! *Alle verontschuldigheden voor mislukkingen, die men nu gemakkelijk (en niet zelden ook terecht) naar de centrale regering kan schuiven, vallen dan weg*. Alle mogelijkheden van politieke chantage waar het nationaal gezag zich vandaag toe leent, zijn dan weg. Men staat er dan zelf voor. Daar kan men ook ernstig gaan negociëren « van gemeenschap tot gemeenschap », of « van gewest tot gewest » zoals men dat noemt. Men kan dat niet, als er een soort tweede zittijd is bij de huidige nationale organen.

Dan vertrekt men van gescheiden of althans onderscheiden regionale belangen en slechts dat kan dan als een nationaal belang worden beschouwd, waarover die deelgebieden het unaniem eens zijn.

Als men vaststelt dat het nationaal niveau op basis van de bewust uitgesproken wil van de deelgebieden zich vervolgens opnieuw en langzaam zou kunnen aftekenen dan krijgt men op termijn weer een nationaal

(3) P. VERMEULEN, a.w., blz. 417-463.

niveau, maar een subsidiair ; niet meer in de positie waarin het zich nu bevindt (4).

Het maken van deze optie vergt condities.

1. *Territoriaal klare afbakeningen* die er in België nog onvoldoende zijn. Nochtans het komt mij voor dat de huidige territoriale afbakeningen definitief worden. Wat de faciliteiten betreft is het niet eenvoudig, maar de consequentie van territoriaal klare afbakening is vanzelfsprekend de opheffing van de faciliteiten. Als dat niet haalbaar is wil ik een reservestelling ontvouwen die hierin bestaat dat het administratief toezicht behoort bij de autoriteiten van het betrokken taalgebied. De recente geschiedenis heeft immers ook uitgewezen dat die afzonderlijk nationaal gebleven administratieve toezichten niet functioneren.

2. Tweede conditie tot realisatie is eigenlijk zeer eenvoudig ; *een klare keuze*. Men moet weten wat men wil. Als men de discussie in de voorbije jaren heeft kunnen voeren tussen dat beschaamd unitarisme en dat verholten separatisme, heeft men zich in een zeer comfortabele luxueuse positie bevonden, men heeft zich nooit moeten uitspreken voor een klare optie die op termijn kon stand houden. Het maken van bovenvermelde optie vergt dat men zeer goed nadenkt over wat de consequenties zijn. Wanneer bv. vandaag de Waalse strekkingen bakzeil halen in hun soms zeer vooruitgeschoven autonomistische stelling, is het niet uitgesloten dat men zich daar langzaam de consequenties begint te realiseren van échte autonomie, samen met de financiële en de politieke verantwoordelijkheid ?

3. Derde voorwaarde tot realisatie is de vraag van *politieke moed van de overtuiging*, hetzij om een centraal gezag te behouden en het dan te versterken (want in elke sterk geregionaliseerde of federale staat is er een beleidsmatige politieke vijandschap tussen de deelgebieden en de unie, die men moet kunnen omzetten in een coöperatie, om toch te komen tot de consensus in de unie of in de bond), hetzij om het met de deelstaten alléén en in *volle* verantwoordelijkheid waar te maken.

In het Belgisch staatsbestel is een procedure van echtscheiding met wederzijdse toestemming ingezet.

De ervaring van advocaten die familierechtzaken behandelen is, dat de echtgenoten die ex-echtgenoten gaan worden, hun wederzijdse toestemming en hun onderling akkoord ernstig moeten respecteren ; anders

(4) Indien vastgesteld zou worden dat het nationaal niveau zijn opnieuw toebedeelde bevoegdheid niet ernstig zou nemen of niet functioneel vervullen, kan deze weer naar de deelgebieden overgeheveld worden.

vervallen zij tot een echtscheiding op grond van bepaalde feiten. Die ontwikkeling is vandaag op het politieke vlak, en aan feiten ontbreekt het hoegenaamd niet. België voert — en dat is een luxueuse positie, wanneer wij ons vergelijken met andere landen en staten en volkeren — een vorm van *burgeroorlog* « *by law* », in *het Staatsblad*. Dat is een andere manier om dit soort van conflicten op te lossen, een nog eerder comfortabele manier, waarbij vaststellingen en opties als deze hierbij voorgesteld, misschien nog een kleine inbreng in het debat kunnen leveren.

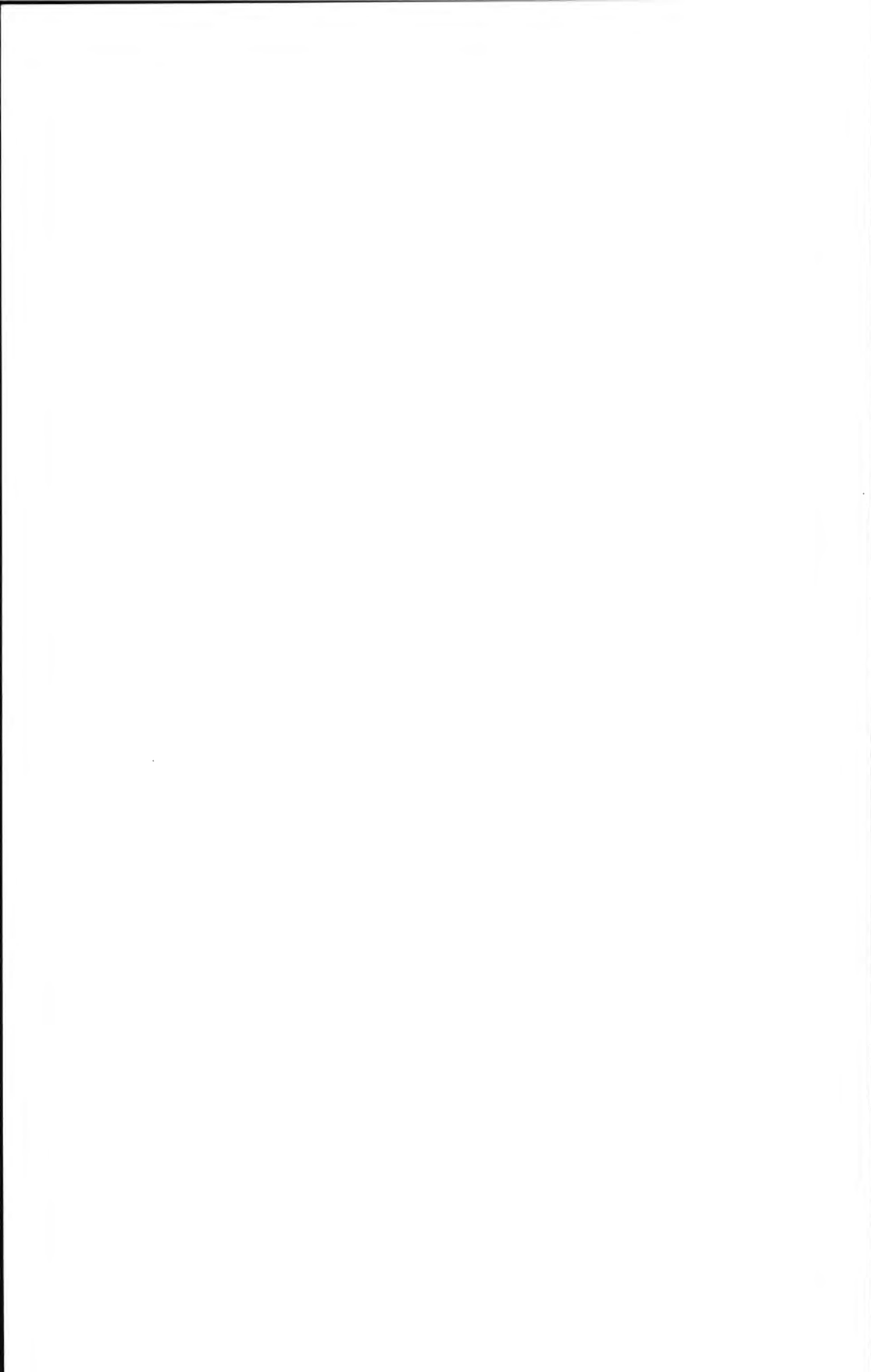
Summary : The distribution of competences between the national state and the regions.

The distribution of competences between the national state, the communities and the regions is subject to criticism. The state reform laws of 1980 have admittedly led to many conflicts, due to a lack of clearness of the terms of the law and to the incomplete character of the reform.

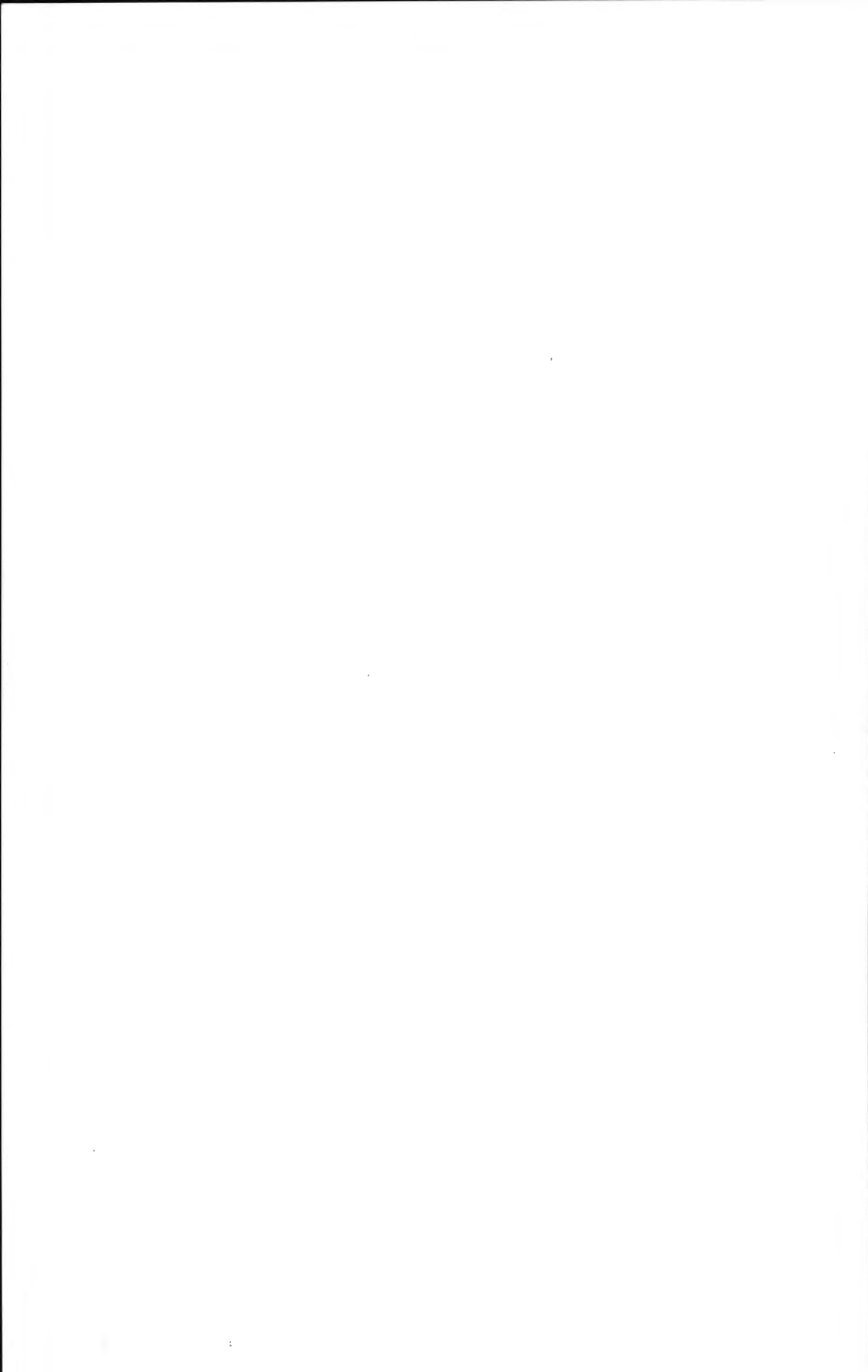
A clear option is to be made between a federal regime as such, a regionalised state and separatism ; so far this option has only been postponed, which leaves the actual state structure rather confused and hardly workable.

A series of conditions both of a political and a legal nature have to be fulfilled in order to clear the situations.





DEBAT EN BESLUITEN
DEBAT ET CONCLUSIONS



De Staatshervorming van 1980 : rijk aan mogelijkheden

door Hugo WECKX,

Senator.

★

Op het Derde Congres van het Politologisch Instituut d.d. 24 februari 1984, met als thema « De Staatshervorming van 1980 » hebben tal van eminente sprekers, zowel uit het paneel als uit het publiek, niet nagelaten in de loop van hun betoog, zware kritiek uit te brengen op de Staatshervorming van 1980, zoals zij werd opgetekend in de wetten van 8 en 9 augustus en die, afhankelijk van de referent, de disputant of de toehoorder, nu eens als « niet-oplossing » werd bestempeld, dan weer met het predikaat « on-af », « onduidelijk » of « ingewikkeld » werd aangeduid.

Al naargelang de spreker leidde dit er zelfs soms toe dat, ofwel werd gepleit voor een zekere terugkeer tot een centraal gezag (wat zeker geldt voor hen die de verdediging van het provinciaal federalisme in hun strijdbanier hebben geschreven), ofwel werd gehamerd op de verdere uitbouw van de staat naar een ver doorgedreven federalistisch model.

Als lid van de Bijzondere Commissie tot Herziening van de Grondwet van de Kamer in 1980, en tevens in mijn hoedanigheid van verslaggever, had ik de mogelijkheid het ontstaan van « De wetten » van dichtbij mee te maken, zodat ik op het bovengenoemd congres niet kon nalaten enkele stellingen te nuanceren en een pleidooi op te zetten voor deze fel bekritiseerde hervorming, in de hoop ze de effectieve kansen te geven die ze verdient, en ze bijgevolg, vier jaar later, niet te degraderen tot een posthume « buis » voor het toenmalige kabinet Martens III.

Ten behoeve van « Res Publica » wil ik deze stelling hier graag herhalen en nader ontwikkelen.

De kritiek, die het geesteskind van de bovengenoemde regering na vier jaar te verduren krijgt, is inderdaad niet licht en ten dele zelfs terecht.

Niemand zal immers kunnen ontkennen dat bepaalde actuele hete hangijzers geen weg hebben gevonden naar de nochtans 95 artikels tellende wettekst van 8 augustus.

Zo werd bv. van de definitieve structurering van het Brussels Gewest met eigen institutionele organen — met uitzondering van de eigen executieve, die echter deeluitmaakt van de nationale regering — geen punt gemaakt en werd eveneens de « serieuze » hervorming van de Senaat ad *calendas graecas* uitgesteld.

Of het uiteindelijk beoogde staatsmodel nu al dan niet federalistisch dan wel extreem gedecentraliseerd zal worden genoemd, is niet zo duidelijk aangezien de daarvoor te hanteren criteria, het autonomie-begrip, de plaats van de residuaire bevoegdheden en de hiërarchie van de normen, die door de verschillende organen kunnen worden uitgewerkt, op dit moment geen exacte opname mogelijk maken in de ene of de andere blauwdruk.

Verder kan trouwens met evenveel recht en rede worden gesteld dat de toegekende bevoegdheden niet samengaan met een eigen financiële autonomie en verantwoordelijkheid, terwijl die bevoegdheidsverdeling zelf, zoals bv. op te maken uit de artikelen 4, 5 en 6 van de bijzondere wet, zowel aan nationale als aan regionale zijde, zoveel uitzonderingen bevat, dat de bevoegdheidsverdeling veeleer tot een beleidsversnippering is verworden.

Of echter deze en andere onvolkomenheden in de hervorming de balans in zulke negatieve zin moeten doen doorhellen, dat op de vraag « *What works ?* », « *Nothing works* » moet worden geantwoord en derhalve het hele project dan maar zonder meer van de tafel moet worden geveegd is een andere kwestie.

Wat immers de regering Martens III, met behulp van het parlement, in de zomermaanden van 1980 en in de periode eraan voorafgaand, heeft uitgewerkt was mijns inziens het meest volledige antwoord dat op dat ogenblik kon worden gegeven, omdat het perfect aansloot bij het ideeën-goed van de politici en van de bevolking, alsook bij de stappen die reeds via de taalwetten van 1963 alsmede via de staatshervorming van 1970 werden gezet.

Meer nog, in het logisch opeenvolgend bestaan van deze wetten kan de dialectiek van de geschiedenis worden aangetoond : zonder « 1963 », was « 1970 » niet mogelijk geweest, en zonder deze laatste zou evenmin « 1980 » een feit zijn geworden.

Alle drie vormen zij onbetwiste mijlpalen in de (re)organisatie van ons land, en alle drie zijn zij stappen in de geschiedenis, waarop niet meer

kan worden teruggekomen, tenzij om er stof uit te putten voor de volgende hervorming...

Derhalve kan men de hervorming van 1980 niet enkel definiëren als het gevolg van een soort mentale evolutie, maar tevens als het resultaat van een in het recht vaak voorkomende en in de politiek vooral noodzakelijke vorm van wetsverfijning.

Zoals het na het ontstaan van de taalgrens in 1962 logisch was dat de daardoor belangrijkste ontstane entiteiten, met name een Vlaamstalig en een Franstalig landsgedeelte, zich niet enkel regionaal situeerbaar konden onderscheiden, maar dit ook dienden te doen via de uitbouw van eigen culturele accenten en autonomie, — waardoor bij de staatshervorming van 1970 de culturele decentralisatie en de cultuurraden ontstonden, — zo was het in 1980 overduidelijk geworden dat deze culturele bevoegdheden niet enkel minimalistisch waren en derhalve dienden te worden uitgebreid, maar dat tevens aan de organen die ze uitoefenden, andere, persoonsgebonden materies, moesten worden toevertrouwd.

Zodoende werden de oorspronkelijke cultuurraden in 1980 vervangen door de met ruimere armslag begiftigde gemeenschapsraden, waarvan de bevoegdheden werden vastgelegd in de artikels 4 en 5 van de bijzondere wet.

Anderzijds werd in 1980, in artikel 6 van de bovengenoemde wet, een opvulling gegeven van de bevoegdheden, vermeld in het van 1970 daterend artikel 107 quater, en toebehorend aan de in hetzelfde artikel vermelde en in 1980 ontstane gewestraden, op hun beurt, ten andere een logische verderzetting van de bij wet van 15 juli 1970 opgerichte gewestelijke economische organen.

In die zin is bijgevolg de staatshervorming van 1980 een hervorming die een duidelijk politiek antwoord geeft op noden die slechts in kiem aanwezig waren in 1970, maar zich, naarmate het cultureel antwoord van 1970 onvoldoende bleek, duidelijker manifesteerden.

Ongetwijfeld zal derhalve het antwoord in de staatshervorming van 1990 een duidelijk financieel en economisch karakter hebben, omdat, naarmate de hervorming van 1980 een feit wordt, de lacunes inzake financiële autonomie en economische verantwoordelijkheid zich scherper zullen aftekenen.

Want dit is uiteindelijk, meen ik, de scherpste en meest gefundeerde kritiek die men op de hervorming van 1980 kan uiten, de andere kritieken meen ik te kunnen herleiden tot deze die ook reeds op « 1970 » werden naar voren gebracht.

Zo bv. bekleeg het Vlaams Economisch Verbond er zich halfweg de jaren zeventig over dat de centrale overheid niet ten volle machten had

gedelegeerd, noch aan de cultuurraden, « die niet veel meer zijn dan uitgebreide autonome parlementaire commissies », noch aan de gewestraden, een kritiek, die nu evengoed van toepassing is op de verhouding van de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale regering en de regionale- en gemeenschapsorganen.

Anderzijds stelde hetzelfde verbond toen eveneens « dat een argument ten gunste van een grondwetsherziening » zeker de noodzaak aan *vereenvoudiging* was, aangezien de grondwet van 1970 de lagere besturen heeft gehandhaafd, en uitgebreid met federaties en agglomeraties en bovendien nog cultuurraden en gewestraden heeft voorzien, een argument dat nu ook reeds wordt aangegrepen om te pleiten voor een herziening in 1990.

Zoals gezegd zijn dergelijke kritieken vaak echter op gelijk welke wetsvernieuwing van toepassing en moet dikwijls niet enkel de tijd worden gelaten het hele nieuwe begrippenarsenaal te laten bezinken, maar vaak moeten tevens de nieuwe structuren de tijd krijgen zich in te bedden in het bestaande weefsel van organen in de samenleving.

Concreet denk ik in dit verband bv. aan de wording van de Raad van State, die zich nu bijna veertig jaar na haar ontstaan niet enkel zulkdanige strenge reputatie heeft opgebouwd dat haar opname in de grondwet onvermijdelijk is geworden, maar zich zelfs, omwille van de accuraatheid van haar arresten en het doortastend karakter van haar adviezen, op de voorgrond van het politiek terrein heeft geworsteld. Wat bijgevolg in 1946 niet mogelijk werd geacht, is op dit moment een feit geworden.

Tijd was ook nodig bv. voor het reeds in 1962 ontstane, maar pas in 1970 in de grondwet opgenomen artikel 3 bis (de vier taalgebieden), dat systematisch in de adviezen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, alsmede in de arresten van de Raad van State aan rijkdom en diepere betekenis heeft gewonnen en uiteindelijk nog meer slagkracht heeft gekregen in de mondelinge strijd van de minister van Binnenlandse Zaken met het ondertussen berucht geworden « wetsvoorstel Galle ».

De herziening van 1980 is rijk genoeg aan mogelijkheden, om de onvermijdelijke klippen die erin aanwezig zijn, te omzeilen. Dit is de boodschap, waarvoor ik durf te pleiten.

In die zin is de in 1980 ingeslagen weg ongetwijfeld een « way of no return », maar zeker geen eindpunt, want daarvoor is het gemis aan echte financiële verantwoordelijkheden van organen die nochtans het politieke gezag dragen, te opvallend en te storend.

Op het congres merkte prof. D. Heremans trouwens terecht op dat het verschil in opvatting tussen noord en zuid, wat de verantwoordelijk-

heden betreft van het besteden en verwerven der financiële middelen, te flagrant is en in het geval van Wallonië, te sterk naar een consumptiefederalisme zweemt.

Tevens moet ongetwijfeld ook worden afgestapt van het systeem van de geristorneerde belastingen aangezien deze niet meer zijn dan lapmiddelen bij gemis aan echte eigen belastingstelsels van de gemeenschappen.

Ook op dat vlak zal dus de nationale staat in de loop der jaren, van haar prerogatieven moeten opgeven en haar gezag en macht moeten prijsgeven.

Derhalve is, « het behoud van het centraal gezag alsmede de verduidelijking en versteviging ervan », zoals op het congres door de heer Neels werd bepleit, « met een voorname rol van arbitrage », onmogelijk. (...)

Anderzijds zou het irrealistisch zijn naar de feiten, daartegenover te stellen dat de deelgebieden met al hun verantwoordelijkheden zó zelfstandig moeten zijn, dat geen verontschuldiging voor *mislukken* kan worden toegestaan.

Daar waar Vlaanderen maar al te graag voor mislukkingen met de vinger naar Wallonië wijst, moet het zich hoeden voor de cultus van een adagium als « wat Vlaams gedaan, is goed gedaan ».

Met het bovenstaande voor ogen belet niets ons de wetten van 1980 nú uit te voeren en het oog te richten op « 1990 », indien de voor dan geplande hervorming nog nodig zal blijken...

Summary : The 1980 State Reform : rich in possibilities.

The 1980 State Reform has been criticized a lot and yet it is to be carried out at full.

Back in 1980 this reform proved not only to be the ultimate answer to the political needs of those days but it was also closely connected with the 1963 and 1970 reforms.

The only criticism to take into consideration for a possible reform in 1990 is an economic one : separate financial possibilities and responsibilities of federal organizations are a must in the future.

In the meantime « 1980 », rich in possibilities, must be offered fair chances.

Maintenance of a central administration that is well defined and strengthened by an important arbitration task is not wished for.

The idea of creating regions with an independance to such an extent that failures are no longer accepted is irrational.

The motto « Flanders can do it better » should not be fostered.





L'hypothèse séparatiste vue dans sa perspective économique

par Hugo SCHILTZ,

Ministre Communautaire Flamand des Finances et du Budget.



Le présent article se veut un essai d'analyse des aspects économiques de l'option séparatiste. Ce n'est pas, que cela soit clair, un *plaidoyer* en faveur du séparatisme. L'aspect économique n'est pas le seul à entrer en ligne de compte dans l'évaluation d'une option politique ; les aspects sociaux, culturels, géopolitiques, etc. constituent des éléments d'appréciation tout aussi importants. Notre but est d'objectiver l'aspect économique, chose qui s'impose absolument si l'on ne veut pas ravalier l'action politique au rang de l'agissement irrationnel.

1. Economie et dimension politique.

On ne peut douter que la dimension d'un territoire national (superficie et population) constitue un facteur économique, et ce principalement parce que, en principe, l'intégration de marché la plus parfaite possible est réalisée au sein d'un état. Un état forme, par définition, une union économique et monétaire. La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux y est presque automatiquement garantie. Il en résulte que les grands Etats sont plus à même d'offrir des avantages à leurs économies que les petits. Ceci est particulièrement important pour ce que l'on appelle les marchés-tests et les secteurs protégés.

Pendant, les grands Etats sont, dans une certaine mesure, moins sensibles à ce qui se passe ailleurs que chez eux et sont donc moins vulnérables aux caprices du marché mondial, à la condition bien entendu qu'ils gèrent correctement leurs affaires.

Les petits Etats qui appartiennent au groupe des pays « développés » sont beaucoup plus tributaires de la conjoncture mondiale. Leur autonomie de gestion est moindre. L'exiguïté de leur territoire national les contraint

à une large ouverture économique parce qu'ils ne peuvent pallier l'inconvénient de l'étroitesse de leur marché qu'en se manifestant sur le marché international.

Mais, d'autre part, les petites économies sont dotées d'une plus grande faculté d'adaptation aux variations de la conjoncture mondiale. Souplesse et grande dimension vont en effet rarement de pair. Mais le problème des marchés-tests subsiste néanmoins, pour les économies des petits Etats également. L'expérience nous apprend qu'il existe de petites économies prospères, dotées d'un encadrement politique propre, d'une monnaie propre, etc. (la Suisse, l'Autriche, le Danemark, par exemple). Leur degré de spécialisation est élevé et le succès qu'elles connaissent est dû en grande partie à la relative ouverture de marchés plus vastes, entre autres, le marché européen.

2. Dimension belge contre dimension flamande.

Il est évident qu'une Flandre indépendante serait plus exigüe que la Belgique actuelle. Mais cette différence de dimension importe peu sur le plan économique mondial. Ni la Flandre, ni la Belgique ne peuvent en effet se soustraire à l'action de la conjoncture mondiale. Tant la Belgique que la Flandre sont contraintes de s'ouvrir à l'économie internationale. Mais la réalité plus ou moins accentuée de la CEE diminue ou accroît en conséquence l'importance du facteur dimensionnel. On peut affirmer sans crainte que le problème de la dimension perdrait presque toute sa signification si se réalisait un véritable marché européen libre. Une fois de plus, l'expérience dont il vient d'être question démontre que, abstraction faite d'autres avantages comparatifs au profit de la Flandre, en Europe occidentale, les économies de dimension comparable à celle de la Flandre sont fort bien placées pour se mesurer à d'autres (voir supra).

Sur le plan de la dimension économique, la différence essentielle entre un Etat belge et un Etat flamand réside donc dans l'amputation d'une partie du marché intérieur qui se mue en un marché étranger.

3. Situation réelle en Belgique.

L'analyse part du principe que la Belgique constitue, en fait et en droit, une UEM (Union Economique et Monétaire). Le développement économique et politique de la Flandre et de la Wallonie présente cependant un caractère divergent. L'économie belge devient une « économie à deux

vitesses ». Le maintien de l'UEM requiert par conséquent des transferts massifs d'une région à l'autre. Des coûts régionaux quasi uniformes, une productivité et une structure industrielle divergentes devraient, en toute logique, entraîner des différences accrues de revenus. Celles-ci sont dissimulées grâce à des transferts qui s'opèrent via les dépenses publiques et les systèmes de sécurité sociale.

Les différences socio-psychologiques influent sur la prise de décision politique et ne se limitent pas à la querelle linguistique, qui n'est pas entièrement aplanie (Bruxelles, communes à facilités, frontière linguistique). Cette situation mène à des systèmes de compensation, de prix de rachat, etc., qui pèsent lourdement sur les finances publiques. Etant donné que les arbitrages entre la Flandre et la Wallonie se règlent toujours entre *deux* partenaires, il est malaisé de distinguer le perdant et le gagnant, surtout si les deux s'estiment lésés (système paritaire). Il est impossible, en Belgique, de pratiquer l'arbitrage multilatéral, ce qui provoque une inefficience accrue du pouvoir central. On voit apparaître des « marchés partiels » protégés. Les attitudes politiques courtcircuient les mécanismes du marché. L'intégration du marché est contrecarrée par sa segmentation politique et un système de subsidiation qui fausse les lois de la concurrence.

De plus en plus, les entreprises flamandes rencontrent des difficultés à opérer sur le marché wallon. Ces difficultés ne sont pas de nature économique, bien au contraire. Les exemples frappants d'obstacles systématiques envers les fournisseurs et les entrepreneurs flamands sont de plus en plus fréquents.

Tous ces aspects et effets négatifs diminuent considérablement les avantages que présente, pour la Flandre, une UEM belge, et nombre de Flamands estiment le coût de son maintien trop élevé.

La réforme de l'Etat de 1980 n'offre à ce problème aucune réponse concluante. Elle est de plus en plus considérée comme une étape intermédiaire déficiente et compliquée, qui n'apporte aucune solution satisfaisante au désir de voir mettre en œuvre une politique socio-économique propre à la Flandre, conforme aux caractéristiques spécifiques de son économie et au consensus socio-économique de base présent dans cette région. Il en découle un désir croissant d'autonomie, jusque et y compris dans le domaine économique. Pourquoi pas le séparatisme ? Le séparatisme présente-t-il, abstraction faite d'autres aspects sociaux, plus d'avantages que d'inconvénients ?

4. Coûts et bénéfices économiques du séparatisme.

Nous partons d'une hypothèse maximaliste : une scission politique pleine et entière. Deux Etats, dotés chacun de sa propre monnaie. De prime abord, il faut constater que l'UEM belge présente plus d'avantages pour la Wallonie (et Bruxelles) que pour la Flandre. Les coûts qu'entraîne l'indispensable maintien de l'équilibre socio-économique dans le cadre d'une UEM sont, en effet, principalement à charge de la région la plus forte, en l'occurrence, la Flandre.

A. *Approche quantitative.*

1. *Les échanges commerciaux.*

La Flandre exporte 8,7 % de sa production régionale vers la Wallonie et 3,3 % vers Bruxelles (1).

Ces chiffres sont à comparer avec ceux des exportations vers l'étranger : 35,1 % (dont 8 % vers la RFA, 4,75 % vers les Pays-Bas et 6,7 % vers la France, selon des estimations très approximatives (2)).

La Wallonie représente donc, pour la Flandre, un marché « étranger » important.

Quel serait l'effet d'une séparation sur les échanges commerciaux inter-régionaux ?

a) Après la séparation, le commerce interrégional s'assortirait d'une transaction de change, qui peut avoir une incidence négative sur les échanges, à cause de l'augmentation des coûts qu'elle entraîne. Le commerce entre la Flandre et la Wallonie acquerrait les mêmes caractéristique que, par exemple, celui entre la Flandre et l'Allemagne.

b) Les rapports de coûts comparatifs pourraient aussi se modifier sous l'influence d'une politique fiscale et de subsidiation différentielle, ou d'une évolution salariale différentielle, qui contribuerait à modifier le modèle et le volume des relations commerciales.

c) Les choses deviendraient plus problématiques si une des régions adoptait une politique commerciale protectionniste, ce qui provoquerait une certaine perte de marché, mais le risque en est néanmoins mesurable.

Il est peu probable que la Wallonie se retirerait de la CEE. A terme le coût des produits flamands importerait plus pour la Wallonie que leur

(1) Estimation du GERB pour 1980.

(2) Dans l'hypothèse où les rapports nationaux valent aussi pour la Flandre. Le GERB publiera peut-être prochainement des informations plus précises à ce sujet.

provenance. Pour la Wallonie comme pour la Flandre, il est, en fin de compte, tout aussi nécessaire de pratiquer une politique d'ouverture du marché.

d) La politique du change constitue un problème particulier. Deux hypothèses sont ici envisageables :

1. La Wallonie procède à une importante dévaluation, soit en une, soit en plusieurs fois, et réussit, ce faisant, à établir un nouvel équilibre grâce à une politique budgétaire et salariale appropriée, ce qui permet de procéder à la reconversion et à l'expansion qui s'imposent (effets du marché).

2. La Wallonie dévalue sa monnaie sans adopter les mesures d'accompagnement nécessaires, et entre ainsi, pour des années, sinon pour des décennies, dans un cercle vicieux inflation/dévaluation à l'italienne.

En résumé :

La séparation assortie de la création d'une monnaie propre *peut* entraîner une diminution des échanges commerciaux existants si la perte de la clientèle wallonne n'est pas compensée. Une estimation quantitative à cet égard est très risquée.

Supposons que la Wallonie, après une période de transition d'environ dix ans, n'importe plus que 4 % des produits régionaux flamands, au lieu de 8,7 % comme c'est le cas actuellement ; ceci représente une perte commerciale d'environ 5 %. Mais cette perte commerciale *n'entraîne pas une perte de bien-être correspondante*. Une partie au moins de cette perte sera sans doute compensée par des *déplacements vers d'autres marchés commerciaux* (prix de revient plus avantageux). Il paraît certain qu'une Flandre indépendante disposerait de plus d'atouts sur les marchés étrangers que dans le contexte belge (évolution des coûts et des prix plus normale). Même si la perte de bien-être due à un débouché plus réduit sur le marché wallon n'était pas compensée par le progrès accompli sur d'autres marchés, elle le serait cependant (dans une large mesure) par la *récupération des transferts budgétaires* de la Flandre à la Wallonie. Ceux-ci peuvent être estimés à 5 % au moins du produit régional flamand (3). Même si les exportations vers la Wallonie devaient être ramenées à la moitié de leur volume actuel, chose hautement improbable, ceci ne représenterait pas encore une perte nette, pour la Flandre.

(3) 4,6 % sur base des données 1974 dans le rapport de P. Van Rompuy et A. Verhelstraeten, et l'importance des transferts a certainement encore augmenté depuis.

2. *Situation budgétaire.*

Les calculs des économistes de l'Université Catholique de Leuven démontrent que, au cours de la période 1975-1981, le solde des recettes et dépenses de la Flandre était positif, puisque le surplus se monte à 29 milliards.

La Wallonie, pour la même période, accuse, elle, un déficit de 732 milliards. Il s'en est suivi naturellement un flux financier de la Flandre vers la Wallonie.

Mais, depuis quelques années, le solde régional de la Flandre est, lui aussi, devenu négatif, bien que dans une mesure beaucoup moindre que celui de la Wallonie. En 1981, le déficit régional flamand par tête était de 36.000 F, alors que la Wallonie et Bruxelles présentaient un déficit de respectivement 95.000 et 58.000 F par tête d'habitant. Mais le financement de ces déficits a entraîné, lui aussi, un transfert de la Flandre à la Wallonie.

A court terme, ces déficits sont en effet couverts par le gouvernement central, grâce à des emprunts financés, pour la majeure partie, par l'épargne flamande.

Il faut noter ici que le financement de ces dettes exerce une incidence négative sur les investissements en Flandre ; par ailleurs, l'épargne flamande suffirait à couvrir le déficit de cette région, ce qui permettrait à la Flandre de ne pas s'endetter envers l'étranger.

A long terme, ces dettes publiques devront être acquittées par le biais de la fiscalité. Et il est clair que, cette fois encore, c'est la Flandre qui se verra demander la contribution la plus élevée.

3. *Situation des taux d'intérêt.*

Les déficits publics considérables qui sont les nôtres influent sur les taux d'intérêts domestiques. Comme les problèmes budgétaires pèseraient moins lourdement sur la Flandre que sur l'Union Economique et Monétaire belge, le taux d'intérêt pourrait diminuer dans cette région, ce qui renforcerait sa capacité concurrentielle, améliorerait sa position commerciale internationale et augmenterait la tendance à investir.

4. *Solvabilité au plan international.*

La solvabilité de la Flandre sur le marché international ne serait pas nécessairement compromise si l'on considère sa situation budgétaire. Et même, le coût du crédit international accordé à la Flandre serait peut-être moins élevé, la couverture du risque ayant diminué.

B. Approche qualitative.

1. Généralités.

Le régime actuel se caractérise par une ingouvernabilité de plus en plus prononcée, l'immobilisme et la propension au gaspillage, causés par la « technique des compensations » et ses innombrables effets budgétaires, y compris un subtil travail de sape qui affaiblit la surface d'appui de l'économie.

Il est, par ailleurs, devenu extrêmement difficile de mener une politique économique stable et cohérente en l'absence d'un consensus suffisant sur une vision fondamentale de la société, tandis que la majorité flamande ne cesse de devoir consentir à d'importantes concessions.

2. La Flandre.

Sans qu'il soit question d'idyllisme, on peut escompter trouver en Flandre un plus large consensus sur un *modèle socio-économique* propre. Une politique économique favorable à l'entreprise, jointe à un champ d'action budgétaire plus vaste, mais au service d'une politique d'expansion, y paraissent possibles. Ceci favoriserait aussi un gain d'efficacité économique, les décisions étant prises au niveau régional par des instances renouvelées et simplifiées. Enfin, pour un Etat flamand affranchi de son identité équivoque, la pénétration du marché international pourrait être facilitée. On peut difficilement affirmer que le label « belge » évoque encore aujourd'hui spontanément la « qualité ».

C. Les coûts de la mutation.

Ils constituent un important problème. Le remplacement du franc belge par deux monnaies indépendantes engendrera incontestablement, pendant une période déterminée, des perturbations lourdes de conséquences financières. Mais ce problème doit cesser de faire l'objet d'un tabou. Dans le cas contraire, nous continuerons à mener, dans le contexte belge, la traditionnelle politique des « entreprises en difficulté » et nous en ferons les frais jusqu'à ce que tout soit perdu.

La séparation progressive comme la séparation radicale sont susceptibles de se dérouler selon différents *scénarii*. Mais c'est surtout l'existence ou l'absence d'un consensus sur la volonté de se séparer qui sera déterminant dans ce processus. Et ce sera tout aussi déterminant pour l'ampleur des coûts de la mutation.

En tout état de cause, il est justifié, de consacrer une réflexion au phénomène de la séparation. Cela n'implique nullement que l'on regarde cette dernière comme la seule ou la meilleure solution, mais bien que ce

scénario est considéré comme une possibilité réelle, dont il serait imprudent de ne pas analyser jusqu'à la moindre des implications. Rien que la nécessité de minimiser le plus possible les coûts de la mutation justifie amplement que l'on s'adonne à cet exercice.

Il convient naturellement de peser les coûts temporaires inévitables de l'opération en fonction des avantages à long terme qui, eux, présentent plus de constance.

Le problème particulier de la *séparation de la dette* ne paraît pas pertinent. Les Flamands supportent déjà, à l'heure actuelle, la plus grande partie de la dette qui devrait cesser de s'aggraver après la séparation. La Wallonie ne pourra se soustraire à ses obligations, sous peine de se voir condamnée au plan international.

De tels problèmes se sont déjà posés dans le passé, chez nous comme ailleurs. (Par exemple, lors de la séparation d'avec les Pays-Bas en 1830, ou, plus récemment, lors de la rupture de l'union monétaire entre la Grande-Bretagne et l'Irlande.)

D. *Le problème de Bruxelles.*

Bruxelles est devenu une place financière internationale importante. Indépendamment de l'importance culturelle, géopolitique et culturelle de la capitale pour la Flandre, c'est un fait qu'il convient de ne pas négliger.

Sans (pour autant) verser dans l'optimisme béat de certains Flamands, il paraît extrêmement peu vraisemblable que Bruxelles se détournerait d'un état flamand ou lui fermerait son marché.

Bruxelles a tout intérêt à conserver sa position sur le marché et, dès lors, à conclure un accord raisonnable avec la Flandre, tant en ce qui concerne les échanges commerciaux qu'en ce qui concerne le maintien, l'utilisation et sa présence sur ce marché financier.

Les institutions financières privées présentes à Bruxelles ont tout intérêt à prendre sans ambiguïté position sur ce point.

5. Conclusion.

Le séparatisme est-il économiquement rentable ?

Dans la mesure où l'on peut en quantifier l'hypothèse, la séparation présente, pour une Flandre indépendante, plus d'avantages économiques que d'inconvénients. La situation budgétaire, les taux d'intérêts, le climat social, la stabilité politique s'en porteraient vraisemblablement mieux. Les échanges commerciaux pourraient, sur certains plans, momentanément en souffrir. La solvabilité sur le plan international n'en serait pas affectée (une fois passée la période de transition). Tout ceci dans l'hypothèse où

la Flandre pourrait agir dans le cadre d'une économie ouverte élargie, mais ceci s'impose également pour la Belgique dans son ensemble.

La réduction de l'étendue du marché-test et l'existence d'un secteur public protégé viendraient requérir une étroite collaboration entre l'Etat et le secteur privé.

Le séparatisme s'impose-t-il ?

Le séparatisme ne s'impose pas dans la mesure où le coût, pour la Flandre, d'une UEM belge n'acquiert pas des proportions trop grandes — ce qui est toutefois le cas aujourd'hui — et que la Wallonie veuille bien respecter les conditions *politiques* indispensables au bon fonctionnement d'une UEM (les règles du jeu), ce qui n'est guère le cas actuellement (cf supra 3).

Il faudrait aussi que la fédéralisation au sens classique du terme soit poursuivie (50 % du budget — enseignement, matières liées aux personnes, infrastructure, justice, etc.).

Une Flandre et une Wallonie indépendantes peuvent-elles former, ensemble, une UEM ?

Cette question serait superflue si la CEE se muait en une réelle UEM. Dans une véritable « Europe des Peuples et des Régions », la Flandre et la Wallonie bénéficieraient toutes deux des avantages d'une UEM à grande échelle et verraient se désamorcer leurs conflits socio-psychologiques.

Hélas, il paraît peu probable que ce rêve, ce désir même soient près de se réaliser. N'est-il pas plus réaliste de supposer que, à l'issue d'une période de transition, après l'apaisement et l'apurement des tensions et des conflits « intérieurs » actuels (ce que l'on appelle les « blocages et les frustrations communautaires »), un Etat flamand et un Etat wallon, par un choix libre et indépendant, opéré sur base de décisions souveraines, trouveraient à s'unir au sein d'une Communauté Economique Belge (CEB) qui pourrait s'étendre au Luxembourg (et aux Pays-Bas ?) et à s'associer, après un détour (nécessaire), dans une UEM ? Un détour qui ne serait pas sans utilité, car il aurait permis de dissocier du problème les éléments perturbateurs et redondants qu'engendre, dans tous les domaines, une politique de coalition pour un gouvernement paritaire « belge ».

Et si cela se révèle impossible, l'Etat flamand pourrait tendre à former une UEM avec les Pays-Bas, réalisant de la sorte en grande partie l'idéal de la révolution brabançonne. Mais, en tout état de cause, le problème de l'harmonisation des relations entre la Flandre et Bruxelles demeurerait toujours un problème politique d'importance, quelle que soit l'hypothèse envisagée.

Summary : The Economic Consequences of Separatism in Belgium.

Separatism in Belgium does not impose itself, on the conditions that the Belgian Economic and Monetary Union does not force on Flanders too large a cost, that Wallonia accepts the political prerequisites for the functioning of that Union and that federalism really is carried out. Actually these conditions are not fulfilled. Therefore the hypothesis of separatism has to be investigated.

For Flanders, separatism economically offers more advantages than disadvantages. The budget equilibrium, the rates of interest, the social conditions and political stability would be improved, without the international solvability seriously affected.



Besluiten

door Jan CEULEERS,

Docent Vrije Universiteit Brussel.

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.

★

Het is vanzelfsprekend onbegonnen werk eenstemmige besluiten te puren uit de karrevracht ideeën, kritieken en suggesties die in de onderscheidene referaten werden vertolkt.

Ik zal dan ook geen poging doen om dit congres af te ronden met een fataal onvolledig overzicht.

Wel heb ik voor mezelf een aantal constanten opgetekend die meen ik als een rode draad doorheen de verschillende bijdragen lopen. Ik deel ze u hier mee met de waarschuwing dat ze uiteraard een weergave zijn van wat ikzelf subjectief heb ervaren en ze dan ook als dusdanig moeten worden geëvalueerd.

1. Finaliteit van de staatshervorming.

De staatshervorming van 1970-1980 is tot stand gekomen, zonder dat de auteurs ervan — in hun totaliteit genomen — een duidelijk, welomlijnd en algemeen aanvaard beeld hadden van haar finaliteit. Dit wil niet zeggen dat individuele (grond)wetgevers voor zichzelf geen zicht hadden op wat uiteindelijk de bedoeling van de institutionele hervorming hoorde te zijn, maar precies die individuele opvattingen terzake liepen niet samen.

Grondige meningsverschillen tussen vóór- en tegenstanders van het behoud van de eenheidsstaat enerzijds en desondanks het groeiende besef dat de federaliserende stroming niet meer in te dijken was anderzijds hebben geleid tot een dag-aan-dag-compromis, waarbij de finaliteitsvraag zorgvuldig werd ontweken. Hier ligt de oorzaak van de talrijke bevoegdheids- en belangenconflicten, die de centrale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voortdurend tegen elkaar opzetten, en die ten gronde geen oplossing

kunnen krijgen bij gebrek aan een ondubbelzinnige doelstelling als toetssteen.

Een eerste conclusie moet dan ook zijn : een nieuwe staatshervorming kan maar slagen als er een brede en duidelijke consensus voorhanden is over haar finaliteit.

2. Er is geen weg terug.

Alle bezwaren tegen de staatshervorming van 1970-1980 ten spijt is het niet meer mogelijk de klok terug te draaien. De grondwet in haar nieuwe gedaante en de uitvoeringswetten zijn er nu eenmaal, de beweging is in gang gezet. Het is niet verantwoord terug te keren naar de Belgische staat van vóór 1970-1980, zoals sommigen voorhouden, onder het voorwendsel dat de staatshervorming niet goed is aangepakt. Ondanks alle tekortkomingen moet worden onderstreept dat de grondwet 1970-1980 en haar uitvoeringswetten een historische doorbraak hebben betekend en dat het derhalve een vergissing zou zijn het kind met het badwater weg te gieten.

Vele (niet alle) mankementen van het huidige bestel zijn toe te schrijven aan de niet-correcte en onvolledige uitvoering van de (grond-)wetteksten. Het alternatief voor de niet te harden terugkeer naar de vroegere staatsorde is dan ook — tweede conclusie — de integrale toepassing van de vigerende teksten en de voorbereiding van hun herziening in een volgende fase (1990 ?).

3. De verhoudingen tussen de bestuurscentra.

De staatshervorming van 1970-1980 lijdt aan een structurele dubbelzinnigheid : de autonomie van de deelgebieden en van het rijk, zowel op het stuk van hun besluitvorming als van hun organen enerzijds, de vermenging van grote bevoegdheidsdomeinen en van hun mandaathouders (de leden van de Raden zijn nationale parlementsleden) anderzijds. Tussen de verschillende bestuurscentra is er geen hiërarchie, ook niet op het gebied van de normgeving ; in tegenstelling tot andere federaal georganiseerde staten breekt de nationale norm de gewestelijke norm niet.

De toekomstige staatshervorming zal klaarheid moeten brengen. Ofwel wenst men de autonomie van de deelgebieden en de gelijkwaardigheid van hun gezag, structuren en normen aan te houden, maar dan moet dringend werk worden gemaakt van de scherpe afbakening van de wederzijdse bevoegdheden en de rechtstreekse samenstelling van de bestuurs-

organen ; ofwel aanvaardt men het beginsel van de voorrang van het nationale gezag en de nationale norm binnen strikt bepaalde voorwaarden, waarbij tevens aan een zeer verregaande bevoegdheidsoverdracht naar de deelgebieden toe kan worden gedacht. In beide gevallen echter moet de vermenging van nationale en gewestelijke organen worden uitgesloten.

4. De plaats van het nationaal gezag moet worden herdefinieerd.

In de discussies rond de staatshervorming is tot nu toe de aandacht toegespitst op de rol en de plaats van de deelgebieden. In de ontwikkeling van een sterke centralistische staat naar een meer federale staat toe is dit een logisch en normaal verschijnsel.

Nochtans laat een dergelijke ontwikkeling het nationaal gezag niet onberoerd : niet alleen verliest het een (min of meer) groot deel van zijn traditionele bevoegdheden, ook zijn « achterban » gaat grotendeels teloor : zijn logistieke (administratie) en politieke (sociale gesprekspartners) ondersteuning is fel verzwakt als gevolg van de hervormingen. De omschrijving van de finaliteit van de staatshervorming, waarvan sprake in het eerste besluit, dient bijgevolg ook de herdefiniëring van de plaats van het nationaal gezag in te sluiten. Dat is de vierde conclusie.

5. De financiële middelen.

De huidige financiële regeling ten behoeve van de gemeenschappen en de gewesten is het zwakke punt van de staatshervorming. De deelgebieden zijn op dat stuk, in tegenstelling tot hun principiële beleidsautonomie, nog te zeer afhankelijk van het nationale gezag.

Eenzijds moeten gewesten en gemeenschappen op hun bevoegdheidsdomein in volledige autonomie een eigen beleid kunnen voeren ; daartoe moeten zij kunnen beschikken over voldoende middelen. Anderzijds veronderstelt zulks ook de volle financiële verantwoordelijkheid voor het eigen beleid. De huidige financiële regeling, met haar hoofddaccent op de begrotingskredieten en haar beperkte fiscale mogelijkheden, staat én het eigen beleid én de eigen financiële verantwoordelijkheid van gemeenschappen en gewesten in de weg. Niet alleen beschikken zij niet over een inkomstzekerheid, zelfs hun bestedingsbevoegdheid is beperkt.

Nauw verbonden met de financiële regeling is het probleem van de organisatie van de solidariteit tussen de gewesten en de gemeenschappen. Verlegt men immers het accent van de begrotingskredieten naar de eigen fiscaliteit, dan dreigen de minderbedeelde regio's in een financiële impasse

terecht te komen. Het komt er bijgevolg op aan de solidariteit minimaal te organiseren ; in geen geval mag de solidariteit worden gehanteerd als een vorm van « liefdadigheid », waarbij de rijke broer zijn arme zus wat lekkers toestopt. Een dergelijke houding is noch politiek noch psychologisch lonend. Over de solidariteit zal moeten worden onderhandeld : haar modaliteiten en voorwaarden moeten worden vastgelegd in een driepartijencontract : het Rijk, de Vlaamse gemeenschap en het Waalse gewest/Franse gemeenschap.

Binnen dit kader tenslotte kan en dient de Belgische munteenheid te worden bewaard.

Conclusions

Il va sans dire que vouloir distiller des conclusions univoques de cette masse d'idées, de critiques et de suggestions avancées au cours des différentes conférences tiendrait de la gageure.

C'est pourquoi je ne tâcherai pas de clore ce congrès par un aperçu fatalement incomplet.

Bien entendu, j'ai noté un certain nombre de constantes qui — me semble-t-il — ont traversé, comme un fil rouge, les différentes contributions. Je vous les livre ici tout en vous avertissant qu'elles ne constituent qu'un condensé de ce que j'ai ressenti subjectivement et qu'elles devront dès lors être évaluées sous cet angle.

1. La finalité de la réforme de l'Etat.

La réforme de l'Etat de 1970-1980 a eu lieu sans que ses auteurs — pris dans leur totalité — aient eu une image claire, bien circonscrite et généralement acceptée de sa finalité. Ce qui ne veut pas dire qu'individuellement parlant, les législateurs (constitutionnels) n'aient pas eu une idée de ce que devait être l'objectif final de la réforme institutionnelle ; mais les vues individuelles ne convergeaient certainement pas.

Des dissensions fondamentales entre adversaires et défenseurs de l'Etat unitaire, d'une part, et, d'autre part, le sentiment malgré tout croissant

que le courant fédéralisant ne pourrait être endigué, ont mené à un compromis de circonstance, par quoi la question de la finalité a été escamotée. C'est ici que de nombreux conflits de compétence et/ou d'intérêt trouvent leur origine, conflits qui ont constamment dressé les autorités centrales, régionales et communautaires les unes contre les autres et qui ne peuvent recevoir de solution radicale faute d'un objectif univoque qui servirait de pierre de touche.

La première conclusion sera donc celle-ci : une nouvelle réforme de l'Etat ne pourra aboutir qu'à condition que soit trouvé un consensus large et clair sur sa finalité.

2. Il n'y a pas de chemin de retour.

Malgré toutes les objections formulées contre la réforme de l'Etat de 1970-1980, il n'est plus possible de retourner en arrière. La nouvelle constitution et ses lois d'application sont un fait ; le mouvement est amorcé. Il serait irresponsable de vouloir retourner à l'Etat belge d'avant 1970-1980, comme le préconisent d'aucuns sous prétexte que la réforme n'a pas été bien conçue. En dépit de toutes les imperfections, il doit être souligné que la réforme de 1970-1980 et ses lois d'application signifient une rupture et que, dès lors, ce serait une erreur que de vouloir faire table rase.

Bon nombre (et non pas l'ensemble) des défauts du système actuel sont à mettre au compte d'une exécution incorrecte et incomplète de la législation (constitutionnelle). La solution de rechange ne peut être de retourner à l'Etat antérieur, mais bien — seconde conclusion — d'appliquer intégralement les textes en vigueur et de préparer leur révision dans une phase ultérieure (1990 ?).

3. Les rapports entre les entités institutionnelles.

La réforme de 1970-1980 souffre d'une ambiguïté structurelle : d'une part, l'Etat, les régions et les communautés sont autonomes tant pour ce qui est de leurs décisions que pour ce qui concerne leurs organes ; mais, d'autre part, de larges domaines de compétence ne sont pas nettement répartis entre eux, et ils s'appuient sur les mêmes mandataires (les membres des conseils sont des parlementaires nationaux). Entre les différentes entités institutionnelles, il n'existe pas de hiérarchie, même pas en matière de norme : à l'opposé d'autres Etats organisés fédéralement, la norme nationale ne l'emporte pas sur la norme régionale.

La future réforme de l'Etat devra apporter la clarté. Soit on désire de maintenir l'autonomie des régions et des communautés et l'équivalence de leurs compétences respectives, de leurs structures et de leurs normes : mais alors il s'agit d'établir proprement et dans les plus brefs délais les compétences respectives et d'organiser la composition directe des organes législatifs. Soit on accepte le principe de la prépondérance de l'Etat et de la norme nationale dans les limites strictes de certaines conditions : on doit alors songer à un transfert de compétences très consistant vers les régions et les communautés. Dans les deux cas envisagés, il y aurait lieu d'exclure tout enchevêtrement des organes nationaux et régionaux.

4. La place de l'autorité nationale doit être redéfinie.

Dans les discussions portant sur la réforme de l'Etat, l'attention s'est dirigée surtout vers le rôle et la place des régions et des communautés. Dans le développement d'un Etat centraliste vers un Etat plutôt fédéral, cela constitue un phénomène logique et normal.

Pourtant, un tel développement n'est pas sans conséquences pour l'autorité nationale : non seulement, elle perd une partie plus ou moins grande de ses compétences traditionnelles, mais sa « base » s'affaiblit sensiblement : ses appuis logistiques (l'administration) et politiques (les interlocuteurs sociaux) se rétrécissent considérablement à cause des réformes. La définition de la finalité de la réforme, soulevée lors de la première conclusion, doit par conséquent également inclure une redéfinition de la place de l'autorité nationale. Voilà donc la quatrième conclusion.

5. Les moyens financiers.

La réglementation financière actuelle à l'égard des communautés et des régions est le point faible de la réforme de l'Etat. Elles sont en la matière encore trop dépendantes de l'autorité nationale, même s'ils disposent en principe d'une autonomie politique.

D'une part, les régions et les communautés devraient être en mesure de mener, en pleine autonomie, une politique propre ; pour ce faire, ils devraient disposer de moyens suffisants. D'autre part, ceci suppose qu'ils portent l'entière responsabilité financière de leur propre gestion. En mettant l'accent sur les crédits budgétaires et en réduisant les moyens fiscaux, la réglementation financière actuelle entrave à la fois la propre gestion et la responsabilité financière des communautés et des régions. Non seule-

ment, elles ne peuvent s'appuyer sur des revenus certains, mais de plus, leur pouvoir d'affectation est limité.

Le problème de l'organisation de la solidarité mutuelle entre régions et communautés est étroitement lié à cette réglementation financière. En effet, si l'on déplace l'accent des crédits budgétaires vers la propre fiscalité, les régions moins nanties risquent de sombrer dans une impasse financière. Il s'agit dès lors d'organiser un minimum de solidarité ; en aucun cas, la solidarité ne peut être maniée comme une espèce de « charité » en vertu de laquelle le grand frère riche s'apitoierait sur la petite sœur pauvre. Une telle attitude ne serait rentable ni d'un point de vue politique, ni d'un point de vue psychologique. Il faudra négocier cette solidarité : les modalités et les conditions devront être fixées dans un contrat tripartite entre l'Etat, la Communauté Flamande et la Région Wallonne/la Communauté Française.

Dans ce cadre enfin, l'unité monétaire belge pourra et devra être sauvegardée.

Conclusions

It would obviously be impossible to draw univocal conclusions from the mass of ideas, criticisms, and suggestions that have been presented at this congress. Therefore, I will not presume to present a summary that would, of necessity, be incomplete. But I have noted a number of constants that, I think, run through all of the contributions. I give them here with the reservation that they are, of course, a reflection of what I have experienced subjectively. They must be evaluated as such.

1. Purpose of the State Reform.

The state reform of 1970-1980 came about without its authors, taken as a group, having a clear, well-defined, and generally accepted picture of its purpose. This is not to say that individual legislators and constitutional amenders did not have for themselves any vision of what the purpose of

the institutional reform ultimately should be, but that it was precisely these individual conceptions that diverged.

Fundamental differences of opinion between the proponents and the opponents of the maintenance of the unitary state, on the one hand, and nevertheless the growing realization that the federalization trend was no longer to be withstood, on the other, led to day-to-day compromising whereby the question of purpose was carefully avoided. This is the cause of the numerous conflicts in authority and interests that continually set the central, regional, and community authorities in conflict with each other and that can never be fundamentally resolved due to the lack of an unambiguous objective as a touchstone.

My first conclusion, therefore, is that a new reform of the state can only succeed if there is a broad and clear consensus on its purpose.

2. There is no turning back.

In spite of all the objections against the reform of 1970-1980, the clock cannot be turned back. The constitution in its new form and the implementation laws are in place ; the movement has been started. It is not justified to return to the Belgian state of before 1970-1980, as some maintain, under the pretext that the reform was improperly conducted. In spite of all the deficiencies, it must be stressed that the 1970-1980 constitution and its implementation laws constitute an historic breakthrough and that it would, therefore, be wrong to throw the baby out with the bath.

Many but not all of the deficiencies of the present system can be ascribed to an incorrect and incomplete execution of the texts of the laws or the constitution. The alternative to the intolerable return to the former order is therefore, my second conclusion, the integral application of the current texts and the preparation for their revision in a subsequent phase (1990 ?).

3. The relationships between the administrative centers.

The state reform of 1970-1980 suffers from a structural ambiguity : the autonomy of the regions and of the state, as regards their decision making and their organs on the one hand, and the blending of large areas of authority and of their mandataries — the members of the Councils are members of the national parliament — on the other. There is no hierarchy among the various administrative centers, and none in the area of

establishment of norms. Unlike other federally organized states, the national norm does not prevail over the regional.

The future state reform will have to clarify this. Either one opts for preserving the autonomy of the regions and the equivalence of their authority, structures, and norms — but then there is urgent work to be done on the sharp delimitation of the mutual authorities and the direct composition of the administrative organs — or one accepts the principle of priority of the national authority and of national norms under strictly determined conditions, whereby a very far-reaching transfer of authority to the regions can then be considered. In both cases, however, the mixture of national and regional organs is excluded.

4. The place of the national authority must be redefined.

In the discussions on state reform, the attention has up to now been focused on the role and the place of the regions. In the evolution of a highly centralized state to a more federal state, this is a logical and normal phenomenon.

Nevertheless, such an evolution does not leave the national authority unperturbed : not only does it lose more or less of its traditional authority, and its connections with the grass roots are largely destroyed : its logistical (administration) and political (social partners) support is considerably weakened as a result of the reforms. The definition of the purpose of the state reform, which was the object of my first conclusion, must consequently also include the redefinition of the place of the national authority. This is the fourth conclusion.

5. The financial resources.

The current financial arrangement for the communities and the regions is the weak point of the state reform. The regions are still too dependent on the national authority in this respect as opposed to the policy autonomy they have in principle.

On the one hand, regions and communities must be able to implement their own policies in their own areas of jurisdiction in complete autonomy so they must be able to have their own financial resources ; on the other hand, they must also bear the full financial responsibility for their own policy. The present financial arrangement, with its primary stress on budgetary credits and its limited fiscal potential hampers both the policies and the financial responsibility of the communities and the regions. Not

only do they lack security of income, they are even limited in their authority to allocate.

Closely related to the financial arrangement is the problem of the organization of solidarity between the regions and the communities. If the accent is shifted from budgetary credits to a fiscal base, then the less advantaged regions risk ending up in a financial impasse. Consequently, it comes down to organizing solidarity to some extent. In no event may solidarity be used as a form of « charity » whereby the rich brother gives some goodies to his poor sister. Such an attitude is neither politically nor psychologically advantageous. Solidarity must be the subject of negotiations ; its modalities and conditions must be established in a tripartite contract : the state, the Flemish Community, and the Walloon Region/ French Community.

Finally, within this framework, the Belgian monetary unit must be preserved.



Politologisch Instituut

Raad van Beheer

- Herman BALTHAZAR, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
Jan CEULEERS, docent aan de Vrije Universiteit Brussel.
Lode CLAES, beheerder van vennootschappen.
Herman DE CROO, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel,
minister van Verkeerswezen en Posterijen, Telegrafie en Telefonie.
Roger DE KINDER, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.
Jan DE MEYER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te
Leuven.
Guido DIERICKX, docent aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te
Antwerpen.
Helmut GAUS, docent aan de Rijksuniversiteit te Gent.
Luc HUYSE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
Rudolf MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
Hugo SCHILTZ, docent aan de Economische Hogeschool Sint-Aloysius te
Brussel, gemeenschapsminister van Financiën en Begroting.
Frank SWAELEN, volksvertegenwoordiger, voorzitter van de Christelijke Volks-
partij.
Eli VAN BOGAERT, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
Yvan VAN DEN BERGHE, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
August VAN DEN BRANDE, conservator aan de Rijksuniversiteit te Gent.
Mieke VAN HAEGENDOREN, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
Hugo VAN HASSEL, geassocieerd hoogleraar aan de Katholieke Universiteit
te Leuven.
Karel VAN MIERT, docent aan de Vrije Universiteit Brussel, voorzitter van
de Socialistische Partij.
Guy VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
Els WITTE, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Bureau

- Hugo VAN HASSEL, *voorzitter*.
Jan CEULEERS, *thesaurier*.
Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*.
Maurice BOEYNAEMS, *secretaris*.
Yvan VAN DEN BERGHE, August VAN DEN BRANDE en Mieke VAN HAEGENDOREN,
leden.



POLITOLOGISCH INSTITUUT

EERSTE CONGRES — 1980 — PREMIER CONGRES

DE PARTICRATIE IN BELGIE
LA PARTICRATIE EN BELGIQUE

Herman BALTHAZAR, La participatie entre les deux guerres.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980.

Lieven DE WINTER, L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la participatie dans le régime politique belge d'après-guerre.

Wilfried DEWACHTER, Nécessité en prépondérance des partis politiques dans une polyarchie. Analyse structurelle et actionnelle de la participatie en Belgique.

Herman BALTHAZAR. De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980.

Lieven DE WINTER, De partijpolitiserings als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog.

Wilfried DEWACHTER, De partijstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting .

Wilfried DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België.

Guido DIERICKX, Verzuiling en participatie.

Evaluatie van de participatie. Een panelgesprek tussen Belgische politici, o.l.v. Jan CEULEERS.

Verslagboek :

Bundel XXIII, 1981, N° 1 - RES PUBLICA - Vol. XXIII, 1981, N° 1

Rapport :

POLITOLOGISCH INSTITUUT

TWEEDE CONGRES — 1982 — DEUXIEME CONGRES

DE FUSIE VAN GEMEENTEN IN BELGIE
EEN EVALUATIE NA VIJF JAAR

LA FUSION DES COMMUNES EN BELGIQUE
UNE EVALUATION APRES CINQ ANS

Het kader van de samenvoeging van gemeenten

Le cadre de la fusion des communes

J. MICHEL, La fusion des communes : un bilan provisoire.

R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten : het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces.

Inspraak en integratie — Participation et intégration

W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen.

G. ANTHOON, Verschuivingen bij de besluitvormers van de fusies van gemeenten.

H. WUYTS, Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.

De gemeentelijke organisatie — L'organisation communale

R. DEPRE, De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie.

G. VAN DAELE, De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten.

Het beleid in de samengevoegde gemeenten

La politique des communes fusionnées

M. REYNDERS, Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten.

E. LAGROU, De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie.

F. DELMARTINO, Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten.

A.M. LAMBRECHT, Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten.

De verhouding tot de andere besturen

Les relations avec les autres pouvoirs

J. DELANGHE, Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten.

J. TROOSTERS, Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen t.a.v. de gefusioneerde gemeenten.

W. LAMBRECHTS, Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten.

G. OBBELS, De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten.

Het verloop ter plaatse — L'expérience sur le terrain

P. DE PAEPE, De evaluatie van de fusie in Gent.

J.P. DIGNEFFE, L'expérience de Liège.

E. HENRY, La fusion à Charleroi.

R. REYNAERT, Een regionale stad met langere fusie-ervaring : Brugge.

J. VAN LAARHOVEN, Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden.

J. GABRIELS, De fusie-ervaringen in een klein stedelijk centrum.

E. BALDEWIJNS, Profiel van een kleine fusiegemeente.

Besluiten — Conclusions

R. MAES, Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging.

De niet-samenvoeging — La non-fusion

M.P. HERREMANS, La fusion des communes bruxelloises.

Verslagboek :

BUNDEL XXIV, N° 3-4 - RES PUBLICA - VOLUME XXIV, N° 3-4

Rapport :

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Science Politique

Uitgegeven door het **Politologisch Instituut** v.z.w.

Publié par le **Politologisch Instituut** a.s.b.l.

Hoofdredacteur — Rédacteur en chef : **Wilfried DEWACHTER**

Redactiesecretaris — Secrétaire de rédaction : **Ivo VANPOL**

Redactieadres — Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Le « Politologisch Instituut » n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, réservés pour tous pays.

Abonnements- en verkoopsvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Jaarlijks abonnement (5 nummers in 1984) — Abonnement annuel (5 numéros en 1984) | B.F. - F.B. |
| persoon - personne | 700 |
| instelling - institution | 1.500 |
| Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation) | 400 |
| 2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1975) - Vente au numéro (à partir de 1975 seulement) | 300 |
| Dubbel nummer - Numéro double | 600 |
| 3. Verzameling van 1963 tot 1974 (zo lang de voorraad strekt): België: 3.000 B.F. - Andere landen: 4.000 B.F. | |
| Collection de 1963 à 1974 (tant que les numéros sont disponibles en stock): Belgique: 3.000 F.B. - Autres pays: 4.000 F.B. | |

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel
Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles
Rekening - Compte: 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Onderwijs
Wettelijk depot - Dépôt légal: D/RP 1984/3/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : Wilfried DEWACHTER

Address : Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements : two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press ; they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The « Politologisch Instituut » bears no responsibility for opinions expressed by authors ; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

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

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription (5 Issues In 1984)	
Individuals	700 B.F.
Institutions	1.500 B.F.
Students (only in Belgium)	400 B.F.
2. Single Issue (only from 1975 on)	300 B.F.
Double Issue (only from 1975 on)	600 B.F.
3. Collection 1963-1974 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	3.000 B.F.
Other countries	4.000 B.F.

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Bank account : 091-0034240-28

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Belgian Ministry of Education

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
- Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de Renseignements documentaires. Communautés Européennes.
Documentation bulletin. European Communities.

Printed in Belgium