

# Openbare financiën en (de)centralisatie

## Een impressie van het 46e IIPF-congres

Het 46e congres van het Internationaal Institute of Public Finance (IIPF), dat dit jaar van 27 tot 31 augustus in Brussel werd gehouden, had dit keer als onderwerp overheidsfinanciën en verschillende overheidslagen. In deze tijd van tegengestelde tendenties (decentralisatie in Oost-Europa en integratie of centralisatie in West-Europa) is dat bepaald een boeiend onderwerp.

Tijdens de plenaire openingszitting hield de Belgische premier Martens een inleiding onder de titel *Public finance: a federal Belgium within a unified Europe*. Subtiel verwees hij naar de (on)bestuurbaarheid van zijn land door op te merken dat Brussel gezien het onderwerp een trefzeker gekozen plaats was voor dit congres. Dat de openingsspraak werd gehouden door een hoogwaardigheidsbekleder uit de politiek was tamelijk gebruikelijk. Een nieuwigheid was echter dat voor de openingszitting achtergrondpapers waren vervaardigd door Owens en Norregaard, door Bahl en Linn en door Hacik en Lushin. In plaats van deze auteurs traden anderen als sprekers op (Kessler en Oates), die in hun paper ingingen op de achtergrondpapers. Een soort Dros-effect dus.

### Decentralisatie

Op veel terreinen is sprake van slingerbewegingen, ook op economisch gebied. Zo is de macro-economische politiek van de jaren zeventig, waarin het Keynesiaanse element overheerste, gevolgd door een 'aanbodeconomisch' beleid (wat dat dan ook moge betekenen), terwijl in de tweede helft van de jaren tachtig de macro-economische politiek werd gekenmerkt door een soort nihilisme. "Al geruime tijd wordt in de meeste belangrijke industrielanden geen actief conjunctuurbeleid door middel van begrotingspolitiek meer nagestreefd", constateerde het Centraal Planbureau eerder dit jaar<sup>1</sup>. Andere trends van de jaren tachtig, met name op het gebied van de financiën van lagere overheden in OESO-landen, worden opgesomd in de paper van Owens en Norregaard, zoals een afnemende groei van de uitgaven per hoofd

door lagere overheden, een daling van de uitkeringen van centrale overheden aan lagere overheden (gepaard gaande met een grotere nadruk op algemene uitkeringen) en decentralisatie van overheidsuitgaven en -inkomsten. Ook op deze terreinen lijken zich slingerbewegingen voor te doen. Het hoeft geen verbazing te wekken als de huidige decentralisatietendens over tien of twintig jaar weer verkeert in een hernieuwde centralisatietrend.

Aan de gehanteerde begrippen kunnen sterk verschillende betekenissen worden gehecht, zoals Owens en Norregaard uiteenzetten. Lagere overheden kunnen zowel aan de inkomsten als aan de uitgavenkant een uiteenlopende graad van autonomie hebben, terwijl de mate van zelfstandigheid ook nog op verschillende manieren kan worden gemeten. Zonder nauwkeurige begripsbepalingen is het dus lang niet zeker dat met autonomie van de lagere overheden steeds hetzelfde wordt bedoeld. Uit de informatie in de paper van Owens en Norregaard leid ik bovendien af dat de procentuele aandelen van lagere overheden in het totaal van overheidsinkomsten en/of -uitgaven sterk afhankelijk van de vraag of de sociale zekerheid al dan niet in dat totaal is begrepen. Toch wordt dat laatste niet altijd expliciet vermeld. Daar komt nog bij dat overheidslagen, met name gemeenten, in verschillende landen niet altijd vergelijkbaar zijn. Het Verenigd Koninkrijk telt bij voorbeeld slechts 540 gemeenten, terwijl er in Frankrijk maar liefst 36.000 zijn. Dit impliceert dat een Franse gemeente gemiddeld ruim 1.500 inwoners telt en een Britse gemeente ruim 105.000.

Oates signaleert een tegenstelling tussen de huidige vrij algemene roep om decentralisatie en de integratie in EG-verband, die immers de creatie van een nieuwe (federale) overheidslaag inhoudt. Hij is het oneens met Brennan en Buchanan, die decentralisatie beschouwen als een middel om concurrentie tussen overheden tot stand te brengen en aldus te voorkomen dat de overheid tot een Leviathan uitgroeit. Daarbij gaat Oates niet over een nacht ijs, want hij baseert zich op twee analyses: een van 43 landen en een van de staten en lokale overheden binnen de

Verenigde Staten. Uit geen van die analyses blijkt een significant negatief verband tussen de mate van fiscale decentralisatie en de omvang van de overheid (gekwantificeerd door het aandeel van de belastingontvangsten in het bruto nationaal produkt).

Op het eerste gezicht lijkt dit in tegenspraak met de bevindingen van Peacock en Rizzo. Ook zij wijzen op verschillende benaderingen van het (de)centralisatieverschijnsel en op de theoretische overwegingen daarvoor. Maar ze wijzen tevens op de beperkingen van het beschikbare statistische materiaal, waardoor bepaalde theoretische overwegingen in de praktijk niet kunnen worden gehonoreerd. Op basis van een analyse van gegevens over 23 landen constateren ze dat de correlatie tussen de omvang van de publieke sector en de mate van centralisatie en decentralisatie in sommige gevallen sterk is en bijna altijd positief. Voor zover het centralisatie betreft is dit in overeenstemming met de verwachting, maar het is tegen de verwachting voor zover het decentralisatie betreft. Maar de auteurs relativeren hun conclusie vervolgens heel sterk door op te merken dat begrotingstekorten niet in aanmerking zijn genomen. Daarom komen ze uiteindelijk toch niet tot een heldere conclusie.

Oates signaleert in zijn paper ook een asymmetrische ontwikkeling in de financiën van de lagere overheden in de Verenigde Staten. Toen de federale overheid onder president Reagan bezuinigde op de uitkeringen aan de lagere overheden, verhoogden de laatste hun eigen belastingen om hun uitgaven op peil te houden. Kennelijk reageren de uitgaven van lagere overheden in Amerika wel op verhogingen van de federale uitkeringen (in de jaren zeventig), maar niet op verlagingen van die uitkeringen (in de jaren tachtig). Overigens verwijst Oates ook naar een onderzoek van Inman, waaruit blijkt dat de economische theorie geen bevredigende verklaring heeft voor de structuur van de federale uitkeringen aan de lagere overheden in de Verenigde Staten.

Ook Moesen en Van Rompuy wijzen de redenering van Brennan en Buchanan af, hoewel zij – als ik het goed zie – langs een andere weg uiteindelijk wel tot dezelfde conclusie komen. Zij gaan ervan uit dat verschillende overheidslagen met uiteenlopende budgettaire randvoorwaarden te maken hebben. Met het oog op de stabilisatiefunctie geldt voor de centrale overheid een 'zachte' randvoorwaarde, dat wil zeggen dat ze die zelf bepaalt zonder dat er toezicht wordt uitgeoefend door een

1. CPB, *Economisch Beeld* 1991, Den Haag 1990, blz. 11.

hogere overheid. In dat geval zullen beleidsmakers volgens de auteurs sneller toegeven aan de wensen van belangengroepen en van bureaucraten, omdat de mogelijkheid van tekortdekking door leningen betekent dat slechts een deel van de rekening direct aan de kiezer/belastingbetaler behoort te worden gepresenteerd. Hun hypothese is daarom dat in een gecentraliseerd systeem de publieke sector groter zal zijn dan in een gedecentraliseerd stelsel. In het geval van centralisatie worden immers meer begrotingsbeslissingen genomen onder een 'zachte' randvoorwaarde. Uit een toetsing op basis van centralisatieregio's in vijftien OESO-landen leiden de auteurs steun af voor hun hypothese.

Söderström stelt het uitgangspunt van Musgrave, dat de verdelings- en stabilisatiefunctie zijn voorbehouden aan de centrale overheid, expliciet ter discussie. Hij wijst op de Scandinavische landen, die zich niets van dit beginsel aantrekken. De lokale overheidsfinanciën hebben daar in tweeërlei zin een sterk egaliserende werking. In de eerste plaats zijn de lokale belastingen er progressief. En in de tweede plaats egaliseren de uitkeringen van de centrale overheid lokale verschillen in de verhouding tussen middelen en behoeften. Zo streven deze landen zowel naar verticale rechtvaardigheid (gelijke toegang tot overheidsvoorzieningen van verschillende personen in dezelfde gemeente) als naar horizontale rechtvaardigheid (gelijke voorzieningsniveaus in verschillende gemeenten). Dit lijkt sterk op het derde aspiratieniveau zoals geformuleerd door Goedhart<sup>2</sup>, een gedachtengang die nu ook voor een internationaal publiek toegankelijk is gemaakt door Van der Dussen en Van Zaalen in de door hen gepresenteerde paper. Overigens bestaan er tussen de Scandinavische landen onderling grote verschillen en is de autonomie van lokale overheden in Zweden volgens Söderström beperkter dan ze op het eerste gezicht lijkt.

Ook Goodspeed signaleert dat de Scandinavische landen zich niets aantrekken van het orthodoxe voorschrift, dat de verdelingsfunctie slechts op centraal niveau kan en mag worden uitgeoefend. Hij verbindt hieraan de conclusie dat er behoefte is aan een nieuwe hypothese, namelijk dat landen kunnen kiezen uit een reeks van herverdelingsmechanismen. De verschillen in het patroon van bevoegdheidsverdeling zouden dan wellicht kunnen worden verklaard uit:

- verschillende zienswijzen ten aanzien van het belang van herverdeling binnen en tussen gemeenten;
- verschillen in de behoefte aan herverdeling los van het overheidsniveau;

- kostenverschillen tussen gemeenten in termen van afrijl tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Uit een toetsing op basis van gegevens die voornamelijk op OESO-landen betrekking hebben, leidt Goodspeed steun af voor zijn hypothese. Overigens wijst hij erop dat zijn analyse beperkt is, doordat de uitgavenkant van de begroting buiten beschouwing is gelaten. Om tot een vollediger theorie te komen zou die ook in de analyse moeten worden betrokken.

## Belastingheffing in de EG

Vanzelfsprekend wordt in een aantal papers ingegaan op de ontwikkeling van de EG. Volgens Biehl wordt het principe van optimale toekenning van bevoegdheden geweld aangedaan, doordat het aantal bevoegdheden op het niveau van de EG te gering is. Hij meent dat inkomsten en uitgaven van de EG (ruim één procent van het bruto binnenlands produkt) onvoldoende zijn om van een optimum te kunnen spreken. Daar komt bij dat de eigen middelen in de vorm van tarieven en landbouwheffingen niet kunnen dienen als instrument van inkomstenpolitiek, omdat die voornamelijk worden bepaald door internationale verdragen (GATT), de wereldmarktprijzen en de wisselkoers van de Amerikaanse dollar. Ook het eigen middel in de vorm van een aandeel in de btw-grondslag van de lidstaten is volgens Biehl geen instrument van inkomstenpolitiek meer sinds het plafond van 1,4% is bereikt. Het financiële bestel van de EG vertoont dus een aantal belangrijke tekortkomingen, waarvan sommige niet op korte termijn kunnen worden verholpen (met name de Gemeenschappelijke Landbouwpolitiek). Wel kan op korte termijn het degressieve bekostigingssysteem van de EG worden aangepakt. Die degressie is een gevolg van het feit dat de consumptiequote in arme lidstaten hoger is dan in de rijkere landen. Om die reden is ook het vierde eigen middel geïntroduceerd (in de vorm van een percentage van het bruto binnenlands produkt van iedere lidstaat). Maar volgens Biehl is de mate van degressie daardoor op zijn best iets verminderd. Het gaat hem niet ver genoeg. Daarom is hij voor (eventueel geleidelijke) invoering van EG-opcenten op nationale progressieve belastingen.

Ook Spahn vindt dat de EG nieuwe belastingen nodig heeft, zij het dat die volgens hem dan wel met specifieke functies van de EG moeten samenhangen. Als belangrijkste mogelijkheid ziet hij een belasting op energiedragers, die niet alleen kan dienen als instrument

van milieubeleid, maar ook als middel tot harmonisatie van de transportkosten. Voorts pleit hij voor de introductie van een cash-flow belasting met een gestandaardiseerde grondslag en één vast tarief. Hierdoor zou impliciet en automatisch een minder ongelijke verdeling van de welvaart binnen de EG worden bevorderd. De grondslag van deze belasting is immers negatief in regio's met veel particuliere investeringsactiviteiten en positief in regio's met een min of meer voltooide economische structuur. Aangezien Spahn meent dat de lidstaten sterk hechten aan hun soevereiniteit, verwacht hij noch harmonisatie noch centralisatie van de btw. Evenmin verwacht hij dat één inkomstenbelasting voor de hele EG zal worden gerealiseerd. Als alternatief schuift hij naar voren een combinatie van de door hem bepleite cash-flow belasting en een persoonlijke consumptiebelasting.

Voor Schwidrowski en Wahl staat het vast dat door het wegvallen van de binnengrenzen harmonisatie van de btw noodzakelijk wordt. Dat kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Als de nationale overheden hun discretionaire begrotingsruimte willen maximaliseren, komen handhaving van het oorsprongbeginsel en tariefsharmonisatie niet in aanmerking, omdat die methoden de discretionaire begrotingsruimte verkleinen. Alleen door centralisatie van de belastingheffing op supranationaal niveau is btw-harmonisatie volgens hen onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met een vergroting van de discretionaire begrotingsruimte. Wordt niet aan die voorwaarden voldaan, dan achten zij het waarschijnlijk dat het bestemmingsbeginsel zal worden gehandhaafd, omdat de discretionaire begrotingsruimte dan niet wordt beïnvloed. Maar dat vereist wel dat er regelingen worden geïntroduceerd ter vervanging van de thans bestaande controles aan de binnengrenzen. Wat het bestemmingsbeginsel betreft zijn Schwidrowski en Wahl het eens met Spahn, maar ze delen niet zijn opvatting dat noch harmonisatie noch centralisatie van de btw is te verwachten.

De mate van overeenstemming over het beginsel waarop de btw-heffing moet zijn gebaseerd, lijkt vrij groot. Volgens het bestemmingsbeginsel vertalen exporten het land van oorsprong vrij van btw en worden ze belast in het land van bestemming. Omdat dit systeem grenscontroles vereist, wilde de Europese Commissie aanvankelijk overstappen op het oorsprongbeginsel, waardoor exporten in het land van oorsprong zouden worden belast en impor-

2. C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 433.

ten van btw zouden worden vrijgesteld. Maar wegens de vele bezwaren die daaraan kleven, kwam de Commissie daar later op terug. Bij nader inzien wilde ze het bestemmingsbeginsel handhaven en grenscontroles overbodig maken door de invoering van een verrekensysteem. Spahn verwacht dat het hier inderdaad op zal uitdraaien. In geen van de papers wordt onverkorte toepassing van het oorsprongbeginsel bepleit. Spahn wijst het expliciet af, terwijl Schwidrowski en Wahl ervan uitgaan dat het bestemmingsbeginsel gehandhaafd zal blijven.

Onduidelijk is in hoeverre internationale coördinatie van belastingpolitiek gewenst is. Beleidsmakers die zich iets van wetenschappelijke inzichten willen aantrekken, zijn er op dit congres wat dit punt betreft bekaaid afgekomen. Onzekerheid is troef. Diverse auteurs (Bovenberg, Musgrave, Srensen) nemen zeer subtiele standpunten in en vinden dat in zijn algemeenheid niet is te zeggen of concurrentie dan wel coördinatie de voorkeur heeft. Het antwoord hangt niet alleen af van de omstandigheden, maar ook van de soort belasting. Mikesell wijst erop dat de verschillende overheidslagen in de Verenigde Staten hun consumptiebelastingen onafhankelijk van elkaar heffen. Alleen met betrekking tot de 'sales tax' is sprake van coördinatie tussen (deel)staat en lokale overheden. Tussen de staten bestaan dan ook grote verschillen, met name op het gebied van accijnzen op alcoholhoudende drank en nutsvoorzieningen. Efficiëntie- en verdelingsargumenten, zo constateert Mikesell, worden blijkbaar minder belangrijk geacht dan de individuele beleidsvrijheid van staat en lokale overheid. Dit blijkt trouwens ook uit het feit dat geen van de staten ooit gebruik heeft gemaakt van de al bijna twintig jaar bestaande mogelijkheid om de uitvoering van de inkomstenbelasting te delegeren aan de federale overheid.

## Besluit

Het onderwerp van het 46e IIPF-congres past goed bij de ingrijpende veranderingsprocessen die zich in diverse werelddelen voltrekken. In nog sterkere mate geldt dat voor het 47e congres, dat van 26-29 augustus 1991 in Leningrad wordt gehouden. Het onderwerp was oorspronkelijk omschreven als *Public finance in a changing political environment*, maar dat is inmiddels iets neutraler geformuleerd als *Public finance in a changing world*. Hoewel ik veel van de papers en de daarop gebaseerde discussies van het 46e congres zeker boeiend vond, hebben ze naar mijn smaak nauwelijks nieuwe inzichten op-

geleverd, of het zou moeten zijn dat de juistheid in twijfel wordt getrokken van, het sinds Musgrave als orthodox geldende, uitgangspunt dat de verdelingsfunctie exclusief is voorbehouden aan de centrale overheid.

## M.P. van der Hoek

De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij bedankt A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

## Appendix

Papers gepresenteerd tijdens het 46e congres van het IIPF, Brussel, 27-30 augustus 1990:

1. Roy Bahl en Johannes Linn, *Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in less developed countries*.
2. Dieter Biehl, *Reforming the financing system of the European Communities: a progressive surcharge proposal*.
3. K. Bogoev, *Central government in a highly decentralized federation (the case of Yugoslavia)*.
4. A. Lans Bovenberg, *The international effects of commodity and capital income taxes: should countries coordinate their tax policies?*
5. Howard Chernick, *Distributional choice and state tax structures under competitive federalism: in econometric model*.
6. Bernard Dafflon, *Intergovernmental equalization in Switzerland*.
7. J.W. van der Dussen en W. van Zaalen, *Principles and motives for the distribution of grants from central to local government*.
8. Carlos Monasterio Escudero en Javier Suárez Pandiello, *The decentralization of functions and the financial resources in Spain*.
9. Hans Fehr, Christoph Rosenberg en Wolfgang Wiegand, *Value-added tax harmonization in the EC: some (preliminary) applied general equilibrium calculations*.
10. James M. Ferris en Donald R. Winkler, *Agency theory and choice in decentralization*.
11. Elena Flores, *1,2% de PNB pour le budget de la Communauté: un plancher ou un plafond?*
12. Richard Frank en Martin Gaynor, *Incentives, optimality, and publicly provided goods: the case of mental health services*.
13. Teresa Garcia-Milà en Therese J. McGuire, *The effects of central government financing on regional government expenditures in Spain*.
14. Thomas E. Getzen, *Health expenditures at different levels of government in OECD countries*.
15. Guy Gilbert en Pierre Picard, *Incentives and the optimal size of local governments: a model*.
16. Timothy J. Goodspeed, *The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries: different approaches to redistribution*.
17. René Goudriaan en Hans de Groot, *Internal regulation in the public sector with an application to American public universities*.
18. Vladimir Hacic en Stanislav I. Lushin, *Public finance with several levels of government: the experience of East European countries*.

19. Werner Z. Hirsch, *Economics of intergovernmental mandates*.
20. Denis Kessler, *Public finance with several levels of government: facts and issues*.
21. Gebhard Kirchgässner en Werner W. Pommerehne, *Evolution of public finance as a function of federal structures: a comparison between Switzerland and the Federal Republic of Germany*.
22. Thomas Kuhn en Horst Hanusch, *Vertical and horizontal equity and the grants to communities in the Federal Republic of Germany*.
23. O. Yul Kwon, *Regional equity and revenue sharing: the experience of Saskatchewan*.
24. Jonathan Levin, *Measuring the role of subnational governments: an international comparison*.
25. Olav Ljones en Kyrre Aamdal, *Modelling the macroeconomic impacts of local governments in Norway*.
26. Joergen R. Lotz, *Controlling lokal government expenditure - experiences of Denmark, Norway, Sweden, the Netherlands and the UK*.
27. Gilbert E. Metcalf, *The role of federal taxation in the supply of municipal bonds*.
28. John L. Mikesell, *Intergovernmental allocation of consumption tax bases: independence, cooperation, and sharing in the United States*.
29. Jack M. Mintz en Henry Tulkens, *The OECD convention: a 'model' for corporate tax harmonization?*
30. Wim Moesen en Paul van Rompuy, *The growth of government size and fiscal decentralisation*.
31. Nico P. Mol en Bernard Steunenberg, *Path-dependent development of central-local fiscal and financial relations*.
32. Gilberto Muraro, *Central appraisal and financing of local projects: physiology and pathology*.
33. M.N. Murty en Pulin B. Nayak, *A normative approach for resource transfers in a federal state*.
34. Peggy B. Musgrave, *Should fiscal systems compete or cooperate?*
35. Shyam Nath en Brijesh C. Purohit, *Local fiscal response to expenditure reassignment and fiscal decentralisation in India*.
36. Wallace E. Oates, *Public finance with several levels of government: theories and reflections*.
37. Yeon-Cheon Oh, *The allocation of tax bases between the central & local governments in Korea*.
38. Jeffrey Owens en John Norregaard, *The role of lower levels of government: the experience of selected OECD countries*.
39. Alan Peacock en Ilde Rizzo, *The concentration process revisited*.
40. Katrin Pfeiffer en Luc Weber, *Personal income tax sharing in the canton of Geneva and its fiscal equalization effect*.
41. Uri M. Possen en Steven M. Slutsky, *Fiscal policy with multilevel governments*.
42. John M. Quigley en Eugene Smolensky, *Competition and complementarity among governments in a federal system: implications for progressivity*.
43. Paul S.A. Renaud en Frans A.A.M. van Winden, *Behavior and budgetary autonomy of local governments*.
44. Andrew Reschovsky en Amy Schwartz, *The impacts of grant-in-aid cutbacks on fiscal disparities among recipient governments*.
45. Fernando Rezende en José Roberto

---

Afonso, *Increased decentralization and macroeconomic policy in Brazil.*

46. A. John Robinson, *Improving provincial finances in the Canadian federal system.*

47. Jesús Ruiz- Huerta Carbonell en Antonio Giménez Montero, *On measuring decentralization and decision-making power distribution: the case of Spain.*

48. Arnim Schwidrowski en Jürgen Wahl, *Does EC integration tame the domestic Leviathan?*

49. Anwar Shah, *Intergovernmental fiscal relations in Sri Lanka.*

50. Hirofumi Shibata, *The restricted origin principle revisited.*

51. Shrawan Singh, *Fiscal federalism in India in the context of planned development.*

52. Lars Söderström, *Local income taxation: the nordic countries style.*

---

53. Peter Birch Srensen, *On the welfare gains from international fiscal coordination.*

54. P. Bernd Spahn, *Taxation and grants policy in multilevel government: options for the European Community.*

55. C.G.M. Sterks en C.A. de Kam, *The scope for local taxation in the Netherlands.*

56. Marc Vanheukelen, *The assignment of corporate tax competences in the European Community.*

57. J. Vanneste en S. Lampaert, *Absolute and relative efforts of different government-levels in OECD budget policies.*

58. Wolfgang Weigel, *What determines the efficiency of public services on the regional level: a case study of hospital care in Austria.*

59. Delisle Worrell, *National fiscal policy and regional economic cooperation – the Caribbean community.*