



VIVES

RESEARCH CENTER FOR REGIONAL ECONOMICS

VIVES
DISCUSSION
PAPER
74 - MARCH 2019

Economische theorie en empirie van het federalisme, met focus op het begrotingsfederalisme

Geert Jennes

KU Leuven, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, VIVES

Met inputs van Thushyanthan Baskaran (Universiteit Siegen), Robin Boadway (Queens University Kingston), Peter Claeys (VUB), Danny Geerts, Björn Kauder (CES/Ifo München), Sander Ramboer (Vives KU Leuven), David Stadelmann (Universiteit Bayreuth), Jakob Vanschoonbeek (Vives KU Leuven), en Wouter Vermeulen (CPB)

Enkel de auteur is verantwoordelijk voor de inhoud van de tekst

KU LEUVEN

Inhoud

Samenvatting.....	4
Inleiding.....	7
1. De economische theorie van het federalisme in 8 ideeën.....	8
1.1. Het decentralisatiethorema van Oates (1972).....	9
1.2. De Samuelson-regel voor de optimale voorziening van publieke goederen (1954).....	11
1.3. Meerdere belangrijke “publieke goederen” zijn eerder lokaal (Boadway en Shah 2009).....	12
1.4. Het kapitalisatiethorema van George (1979).....	19
1.5. Het institutionele-congruentie-theorema van Olson (1969).....	22
1.6. Federalisme als “het temmen van de Leviathan” volgens Buchanan (1980) / “Exit” als substituuat voor “voice” volgens Hirschman (1970).....	23
1.7. Tiebouts “feet voting” (1956): in feite Hotelling-concurrentie (1929).....	27
Kaderstuk: Tiebout/Hotelling-concurrentie in Zwitserland.....	30
1.8. Geografische verschillen in belastingtarieven kunnen ook op “income sorting” wijzen: schadelijke belastingconcurrentie (Oates 1972).....	32
Kaderstuk: Schadelijke belastingconcurrentie in Zwitserland.....	35
Kaderstuk: Samenvatting van hoofdstuk 1.....	37
2. De economische theorie van het federalisme toegepast op de keuze “dotaties versus belastingautonomie” ter financiering van lagere overheden.....	38
2.1. Dotaties treden het decentralisatiethorema met voeten, en verminderen daardoor de kans tot “Tiebout-sorting”.....	39
2.2. Dotaties veroorzaken institutionele incongruentie.....	39
2.2.1. Dotaties leiden tot hogere uitgaven: gebrek aan “yardstick competition” en “the flypaper effect”....	40
2.2.2. Dotaties leiden tot strategische verhogingen van begrotingstekorten van lagere overheden: “the soft budget effect”.....	42
Kaderstuk: Belastingautonomie en afwezigheid van een “soft budget effect” in Zwitserland.....	44
2.2.3. Dotaties ontnemen lagere overheden “incentives” en instrumenten voor een groeigericht beleid en belemmeren zo economische convergentie.....	48
2.2.4. Dotaties staan de hogere overheid toe de financiering van lagere overheden te manipuleren om electorale/partijpolitieke redenen.....	51

2.3. Dotaties hebben ook een voordeel: ze bemoeilijken schadelijke (belasting- en uitgaven-)concurrentie en “income sorting”	51
2.3.1. Vereveningsdotaties	52
2.3.2. Decentralisatie van belastingen met een minder mobiele basis als alternatief voor vereveningsdotaties	56
2.3.3. Andere vormen van afremming van belastingconcurrentie dan vereveningsdotaties en het decentraliseren van belastingen met minder mobiele grondslagen	59
Kaderstuk: Samenvatting van hoofdstuk 2.....	63
Annex: “Top-down” opgelegde begrotingsregels gaan een “soft budget effect” niet tegen.....	64
Bibliografie	65

Samenvatting

Deze literatuurstudie geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de economische theorie van het federalisme.

In een eerste deel van dit literatuuroverzicht geven we 8 belangrijke economische ideeën inzake federalisme en decentralisatie weer. Het is **empirisch aangetoond** dat deze ideeën de efficiëntie / de welvaart verhogen en de toestand van de overheidsfinanciën verbeteren in die landen of regio's waar ze gerespecteerd en/of in de praktijk gebracht worden.

De meeste belangrijke ideeën komen uit de denkschool van het "competitieve federalisme". Deze school ziet overheden als niet-goedwillend indien onvoldoende aan banden gelegd, m.a.w. als "de-eigen-welvaart-maximerende Leviathans" (eerder dan de welvaart van hun inwoners maximerend). Belangrijke ideeën komen ook uit de literatuur van het « coöperatieve federalisme » –de denkschool die overheden als van nature goedwillend ziet, m.a.w. als spontaan-de-welvaart-van-zijn-inwoners¹-maximerend.

Deze 8 ideeën kunnen we samenvatten in onderstaande 4 kerngedachten:

- Decentralisatie maakt het gemakkelijker om burgers² die bundel aan belastingen, publieke goederen en regelgeving te verschaffen die overeenstemt met hun voorkeuren. Gegeven de typisch grote verschillen in voorkeuren over het grondgebied van een land, en gegeven dat weinig publieke goederen aanzienlijke schaalvoordelen en externaliteiten vertonen (= de meeste "publieke" goederen hebben een eerder **lokaal** karakter), is **decentralisatie** (van uitgaven) **in vele gevallen aangewezen**. (Anders gezegd: is er geen reden voor centralisatie.)
- Voldoende overlapping (congruentie) tussen enerzijds de gebruikers en beslissers inzake (decentraal verstrekte) publieke goederen en anderzijds de betalers ervan is welvaartsverhogend. Dat een aanzienlijke mate van congruentie efficiënt is, is een belangrijk argument voor **belastingautonomie**. Een decentrale vastgoedbelasting is het beste instrument om zo'n congruentie te bevorderen. Omdat de voorziening van (lokale) publieke goederen "kapitaliseert" (= neerslaat) in de vastgoedprijs, fungeert een vastgoedbelasting als een soort "user fee" aangerekend door de betrokken decentrale overheid. Hierdoor heeft deze een "incentive" om in kwaliteitsvolle (lokale) publieke goederen te voorzien.
- Naast uitgaven- en belastingautonomie zijn **voldoende ruimtelijke "exit"-mogelijkheden** een noodzakelijk bestanddeel van (echte) decentralisatie. D.w.z. dat de fragmentatie van het "landschap" van lagere (= subcentrale) overheden voldoende groot moet zijn (relatief gezien, d.w.z. in vergelijking met de oppervlakte en bevolking van het land in kwestie)³. Voldoende grote fragmentatie maakt het makkelijk voor burgers om op een goedkope wijze naar het grondgebied van een andere lagere overheid te verhuizen.
- De **combinatie** van voldoende decentrale belastingautonomie en goedkope "exit"-mogelijkheden kan leiden tot 2 vormen van **heilzame** (belasting)concurrentie en 1 vorm van **schadelijke** (belasting)concurrentie:
 - o Heilzaam: Ze "temt de Leviathan". M.a.w. ze ontnemt de overheid monopolie-macht en legt haar **marktdiscipline** op, doordat elke lagere overheid voortdurend bevreesd moet zijn voor verhuizing van (een deel van) haar burgers/belastingbetalers.

¹ Maar niet die van zijn niet-inwoners.

² In deze en volgende teksten kunnen we onder "burgers" meestal ook "bedrijven" verstaan.

³ Zoals in het "kleine-ruimte-federalisme" van Zwitserland.

- Heilzaam: Ze vergemakkelijkt de verwezenlijking van het ideaal van een “**kleurenpalet**” van lagere overheden, die elk dié belasting/regelgeving/publieke-goederen-bundel aanbieden die overeenstemt met de voorkeuren van de burgers op hun grondgebied, en die met deze bundel extra burgers trachten aan te trekken.
- Schadelijk: Ze riskeert (spreekwoordelijke) « **races to the bottom** » inzake belastingtarieven (of inzake armoedegerelateerde uitgaven) te veroorzaken. Deze kunnen ertoe leiden dat burgers en bedrijven niet gevestigd zijn op de plaats waar ze het meest productief zijn (maar waar ze het minst belastingen betalen) en dat armere lagere overheden een kleiner dan optimaal aanbod aan publieke goederen voorzien.

In een tweede deel van dit literatuuroverzicht focussen we het economische federalisme nog meer dan in het eerste deel op het **begrotingsfederalisme**, omdat een groot vraagstuk binnen het economische federalisme de samenstelling van de decentrale overheids**ontvangsten** betreft. Met het oog op welvaartsmaximalisatie en sterke overheidsfinanciën is de vraag hoe groot de congruentie tussen beslisser/gebruiker en betaler van de decentraal verschafte publieke goederen moet zijn. M.a.w. de vraag is **in welke mate** een lagere overheid dient te worden gefinancierd met **dotaties** verstrekt door de hogere overheid dan wel door deze lagere overheid **de macht te geven zelf belastingen te heffen** om zijn uitgaven te financieren.

De literatuur terzake levert empirische evidentie op dat **financiering van lagere overheden met dotaties** in vergelijking met financiering via belastingautonomie **netto-nadelig** is, in termen van welvaart en begrotingsresultaten. Merk op dat deze nadelen ook gelden voor **centralisatie in het algemeen**. Dotatiefederalisme –anders gezegd centralisatie van de ontvangsten- levert m.a.w. in belangrijke mate dezelfde nadelen op als centralisatie “as such”. De betrokken literatuur situeert zich binnen de school van het « competitieve federalisme », en kan worden samengevat als volgt:

- Dotaties zijn typisch een « one size fits all »-instrument die een bedreiging vormen voor het ideaal van een “**kleurenpalet**” van lagere overheden die elk die belasting/regelgeving/publieke-goederen-bundel aanbieden die overeenstemt met de voorkeuren van hun inwoners.
- Dotaties **verminderen de congruentie** tussen de beslisser/gebruiker enerzijds en de betaler anderzijds van de lokale publieke goederen, en daardoor brengen ze volgende nadelen met zich:
 - Lagere overheden verrichten **hogere uitgaven** dan in het geval van belastingautonomie (« the flypaper effect »), o.m. doordat dotaties **heilzame** –d.w.z. welvaartsverhogende, “Leviathan-temmende”-(belasting)concurrentie tussen lagere overheden bemoeilijken.
 - Lagere overheden verhogen **strategisch** hun begrotingstekorten (« the soft budget effect »), in de hoop **een dotatieverhoging uit te lokken**. Deze “incentive” is sterker in een context waarin de uitgavenbevoegdheden niet helder tussen hogere en lagere overheden zijn verdeeld. De begrotingsregels die hogere overheden « top-down » opleggen aan dotatie-afhankelijke lagere overheden blijken dit « soft budget effect » niet tegen te gaan.
 - Dotaties ontnemen vooral de armere lagere overheden **de “incentives”** (« de dotaties komen toch ») **en instrumenten** (het belastingbeleid is centraal) voor een eigen **beleid gericht op economische groei**.

- Dotatiefinanciering staat de hogere overheid beter toe haar financiering van lagere overheden te **manipuleren om electorale/partijpolitieke redenen**.

De literatuur van het « coöperatieve federalisme » wijst op een belangrijk **voordeel van dotatiefinanciering** van lagere overheden in vergelijking met belastingautonomie. Dotaties bemoeilijken namelijk **schadelijke** –d.w.z. welvaartsverlagende- belastingconcurrentie tussen lagere overheden. D.w.z. zij bemoeilijken (spreekwoordelijke) « races to the bottom » inzake belastingtarieven. Daarom zelfs de meest competitieve federaties in de wereld, Canada, de VS en Zwitserland, elementen van “coöperatie”, met name een niet-verwaarloosbare mate van dotatiefinanciering van hun lagere overheden. Maar schadelijke belastingconcurrentie doet zich waarschijnlijk niet zo vaak voor. Immers, concurrentie tussen lagere overheden is niet « perfect », d.w.z. gebeurt zelden enkel op basis van « prijs » (= belastingtarief). Daarnaast vertonen overheden zoals gezegd mogelijk « Leviathan-gedrag », dat vanuit welvaartsoogpunt precies « getemd » moet worden via (dreiging met) « exit ». D.w.z. een kleiner aanbod van publieke goederen kan precies **wenselijk** zijn.

Inleiding

In een eerste deel van dit literatuuroverzicht geven we 8 belangrijke economische ideeën pro “echt” federalisme en decentralisatie weer en 1 belangrijk economisch idee contra decentralisatie (en dus pro centralisatie). Het is ondertussen empirisch aangetoond dat het respect voor en/of de toepassing van deze ideeën de welvaart verhogen –en de toestand van de overheidsfinanciën verbeteren. Wegens het grote belang van deze ideeën zullen we het meeste aandacht besteden aan het idee dat belangrijke publieke goederen in feite vrij lokaal van karakter zijn (subhoofdstuk 1.3.), en aan het idee dat concurrentie tussen lagere overheden altijd een positieve en een negatieve zijde heeft (subhoofdstukken 1.6., 1.7. en 1.8.).

Federalisme begrijpen we in wat volgt als de bevoegdheidsverdeling en de relaties tussen hogere en lagere overheden⁴, op zowel financieel, regelgevend⁵, als politiek vlak. “Echt” federalisme begrijpen we in wat volgt als een bevoegdheidsverdeling waarvan het zwaartepunt ligt bij de lagere overheden, inbegrepen de bevoegdheden inzake belastingheffing. In wat volgt gebruiken we de begrippen “decentrale”, “subcentrale”, en “lagere” overheid door elkaar. Hetzelfde geldt voor de begrippen “centrale”, “federale” en “hogere” overheid. We zullen hierna de klemtoon leggen op het deelstaatniveau eerder dan op het lokale niveau⁶, hoewel er qua economie van het federalisme geen wezenlijk verschil is tussen deze niveaus.

In een tweede deel van dit literatuuroverzicht focussen we het economische federalisme nog meer dan in het eerste deel op het begrotingsfederalisme. Een groot vraagstuk binnen het economische federalisme betreft namelijk de samenstelling van de decentrale overheidsontvangsten. Met het oog op welvaartsmaximalisatie en sterke overheidsfinanciën is de vraag in welke mate een lagere overheid dient te worden gefinancierd met dotaties verstrekt door de hogere overheid (= gecentraliseerde financiering) of door deze lagere overheid de macht te geven zelf belastingen te heffen -of “user fees”⁷ aan te rekenen- om zijn uitgaven te financieren (= gedecentraliseerde financiering).

We zullen ons in dit literatuuroverzicht veelvuldig baseren op empirisch onderzoek in een waaier van landen en regio’s. Het meest zullen we gebruik maken van de vele empirische onderzoeken over de economie van het federalisme in Zwitserland. De eerste reden is dat Zwitserland een zeer gedecentraliseerd land is, en de tweede reden is dat deze grote decentralisatie een vruchtbare bodem is gebleken voor empirisch onderzoek.

⁴ Ook **gecentraliseerde** landen zoals Frankrijk hebben dus te maken met federalisme. Echter, hierna zullen we de term “federatie” enkel gebruiken voor landen met lagere overheden die minstens aan de **uitgavenkant** belangrijke bevoegdheden hebben.

⁵ B.v. de Canadese provincies hebben regelgevende bevoegdheden met grote economische gevolgen, zoals over pensioenen, verzekeringen, arbeidsmarkt, en productreglementering. (Boadway 2011 blz. 307 en 316 en The Economist 2016 en 2017)

⁶ Met lokale overheden bedoelen we in deze tekst overheden **onder** het deelstaatniveau. Dit stemt overeen met de terminologie gebruikt in België, waar onder “lokale overheden” de gemeenten en de provincies worden begrepen, terwijl er onder “lagere overheden” de gemeenten, provincies, en gemeenschappen en gewesten worden begrepen.

⁷ In Vlaanderen worden “user fees” retributies genoemd.

1. De economische theorie van het federalisme in 8 ideeën

In een eerste deel van dit literatuuroverzicht geven we 8 belangrijke economische ideeën inzake federalisme en decentralisatie weer. Het is **empirisch aangetoond** dat deze ideeën de efficiëntie / de welvaart verhogen en de toestand van de overheidsfinanciën verbeteren in die landen of regio's waar ze gerespecteerd en/of in de praktijk gebracht worden.

De eerste 7 belangrijke ideeën komen eerder uit de denkschool van het "competitieve federalisme". Deze school ziet overheden als niet-goedwillend indien onvoldoende aan banden gelegd, m.a.w. als "de-eigen-welvaart-maximerende Leviathans" (eerder dan de welvaart van hun inwoners maximerend). Een 8^{ste} belangrijk idee komt uit de literatuur van het « coöperatieve federalisme » –de denkschool die overheden als van nature goedwillend ziet, m.a.w. als spontaan-de-welvaart-van-zijn-inwoners⁸-maximerend.

Deze 8 ideeën zijn de volgende:

- Het decentralisatiethorema van Oates: Als de voorkeuren inzake publieke voorzieningen geografisch verschillen, is decentralisatie aangewezen.
- De Samuelson-regel voor de optimale voorziening van publieke goederen: Publieke voorzieningen moeten aangeboden worden zolang de marginale baat (= de baat van de laatste aangeboden hoeveelheid) voor de inwoners van een lagere overheid groter is dan de marginale kost. Hierdoor beantwoordt het aanbod van publieke voorzieningen beter aan de voorkeuren van een burger als die samenwoont met burgers met dezelfde voorkeuren (= met burgers die dezelfde baat halen uit publieke voorzieningen).
- Het feit dat meerdere belangrijke "publieke goederen" eerder lokaal van karakter zijn: M.a.w. de meeste "publieke goederen" putten hun schaalvoordelen al snel uit en genereren weinig externaliteiten. Hierdoor is voorziening van deze "publieke goederen" door lagere overheden aangewezen.
- Het kapitalisatiethorema van George: (Lokale) publieke voorzieningen waarvan de baten groter zijn dan de kosten slaan neer in de vorm van een verhoging van de vastgoedprijzen. Hierdoor heeft een lagere overheid een "incentive" om kwaliteitsvolle voorzieningen aan te bieden.
- Het institutionele-congruentie-theorema van Olson: Het welvaartsoptimale aanbod van publieke goederen wordt bevorderd als de beslisser ervan (de kiezer) en de gebruiker ervan (de burger) samenvallen met de (belasting)betaler ervan. Dotatiefinanciering zorgt daarentegen voor institutionele incongruentie.
- Federalisme als "het temmen van de Leviathan" volgens Buchanan / "exit" als substituuat voor "voice" volgens Hirschman: Geografische overheidsfragmentatie moet de verschillende lagere overheden voldoende klein maken, zodat zijn politici dicht bij de burger staan en zodat de burger gemakkelijk kan verhuizen. Dan vergroot de kans dat de lagere overheid de welvaart van de burger maximaliseert, d.w.z. publieke voorzieningen verstrekt met een goede prijs-kwaliteit-verhouding.
- Tiebouts "feet voting": Verhuizen kan nog om een andere reden de welvaart van de burger maximaliseren, nl. als de voorkeuren van de burger veranderen. Ook daarom dient de burger voldoende gemakkelijk te kunnen verhuizen naar een andere lagere overheid.

⁸ Maar niet die van zijn niet-inwoners.

- Geografische verschillen in belastingtarieven kunnen ook op schadelijke belastingconcurrentie wijzen (Oates 1972) i.p.v. op voorkeurverschillen of op “Leviathan”-gedrag van bepaalde overheden. Als de inkomensongelijkheid te groot wordt, kunnen verschillen in belastingtarieven verbonden zijn met “income sorting”. Schadelijke belastingconcurrentie impliceert dat burgers niet langer gevestigd zijn op het grondgebied van die lagere overheden waar zij het meest productief zijn, maar waar zij het minste belastingen betalen.

1.1. Het decentralisatiethorema van Oates (1972)

Wallace Oates (1972) stelde in een baanbrekend werk dat decentralisatie (van uitgaven, van ontvangsten en van regelgeving) de totale welvaart van een land kan vergroten, omdat decentralisatie beter dan centralisatie toestaat het beleid aan te passen aan plaatselijke voorkeuren/noden. Oates' decentralisatiethorema (decentralisatiethorema) werd ook empirisch bevestigd: waar voorkeuren/noden geografisch blijken te verschillen, zien we decentrale overheden opduiken (tenminste in democratieën is dit het geval). Zo zien Alesina e.a. (2004) Amerikaanse “counties” zich opdelen in meer schooldistricten naarmate deze “counties” cultureel heterogener zijn. Omgekeerd, waar kleinschaligheid van bestuur bestaat of verwezenlijkt wordt, zien we beleid dat inspeelt op de plaatselijke voorkeuren. (zie b.v. Dahlberg e.a. 2009, Borge e.a. 2014, en Costa-Font en Ferrer-i-Carbonell 2017) M.a.w. in de werkelijkheid zien we –zelfs in toenemende mate- een samenhang (congruentie) tussen geografische preferentieheterogeniteit en het grondgebied van overheden⁹. Dahlberg e.a. (2009) komen voor Zweden tot de bevinding dat overheden klein moeten zijn –met name niet meer dan 5.000 inwoners mogen tellen- om hun beleid te kunnen afstemmen op plaatselijke voorkeuren.

Geografische voorkeurverschillen blijken bovendien niet te verdwijnen in tijden van globalisering¹⁰. Ook in de 21^{ste} eeuw merken we –b.v. aan de hand van verkiezings- en referenda-uitslagen- grote geografische verschillen inzake beleidsvoorkeuren. Een illustratie is het Brexit-referendum van 2016: hoewel het VK over zijn hele grondgebied behoorlijk Eurosceptisch stemde, zien we dat bepaalde gebieden van het VK Eurosceptischer zijn dan andere gebieden, en daardoor een ander Europa-beleid wensen dan die andere gebieden. (zie grafiek)

⁹ De invoering van de euro als gemeenschappelijke munt van een aantal zeer heterogene lidstaten van de beginnende federatie die de EU is kan in dit verband als een uitzondering worden beschouwd.

Een andere negatieve illustratie van het decentralisatiethorema van Oates is de vaststelling van Becker e.a. (2012) dat één en dezelfde pot van “structuurfondsen” van de EC zeer uiteenlopende effecten op de economische groei heeft in regio's van de EU.

¹⁰ Zelfs integendeel, een beleid dat beantwoordt aan regionale voorkeurverschillen des te noodzakelijker naarmate de globalisering toeneemt. (zie b.v. Boadway en Dougherty 2018) Globalisering verhoogt de concurrentie, en daarmee ook meer dan ooit de nood van regio's om zich te specialiseren volgens hun comparatieve voordelen.

Grafiek/kaart: Bepaalde gebieden van het VK zijn Eurosceptischer dan andere

Daily chart

Britain votes to leave the EU

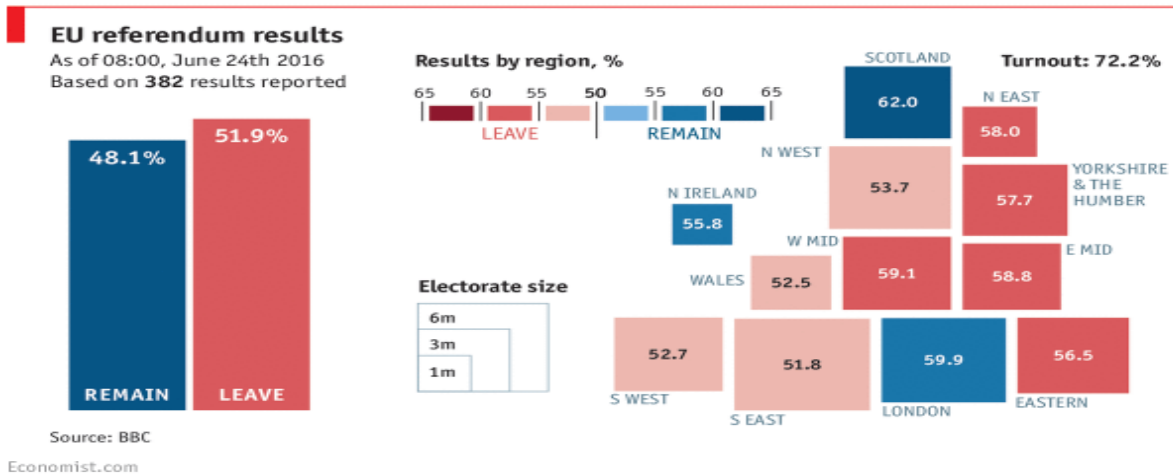
Jun 24th 2016, 8:17 BY THE DATA TEAM

Timekeeper

Like

10K

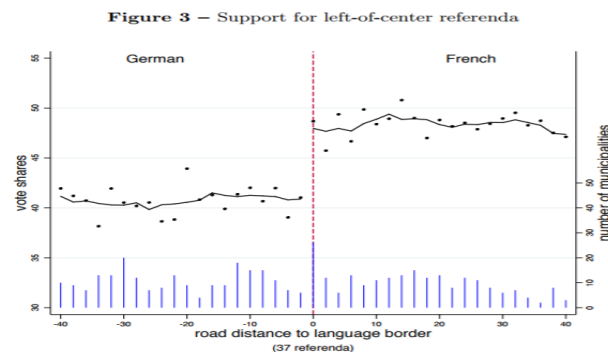
Tweet



Bron: The Economist

Een meer systematische illustratie van het decentralisatiethema is de Zwitserse referendumdemocratie. B.v. Eugster en Parchet (2019) bestuderen de verschillen in uitkomsten van 37 federale referenda tussen 1981 en 2011 die alle tot een vergroting van de overheid zouden hebben geleid in geval van een ja-overwinning. Eugster en Parchet stelden vast dat aan de Franstalige zijde van de Zwitserse taalgrens de ja-stemmen gemiddeld 9% hoger lagen dan de ja-stemmen aan de Duitstalige zijde van de taalgrens. (zie onderstaande grafiek)

Grafiek: Cultureel-geografische heterogeniteit in Zwitserland, die blijkt uit uitkomsten van referenda met een begrotingsweerslag



Note: Vote shares in support for left-of-center referenda in the three bilingual cantons (Berne, Fribourg, and Valais). Support for left-of-center referenda is the average of the share of “yes” for left-of-center votes and the share of “no” for right-of-center votes at municipal level for federal referenda from 1981 to 2011 presented by the Federal Council as involving tax issues (see list in Table 2). Points show average vote shares for distance bandwidths of 2 km. Lines are 10 km moving averages weighted by the number of municipalities. Road distance is negatively coded for German-speaking municipalities and positively for French-speaking municipalities. Road distances from the on-line route planner search.ch.

Bron: Eugster en Parchet 2019 blz. 308

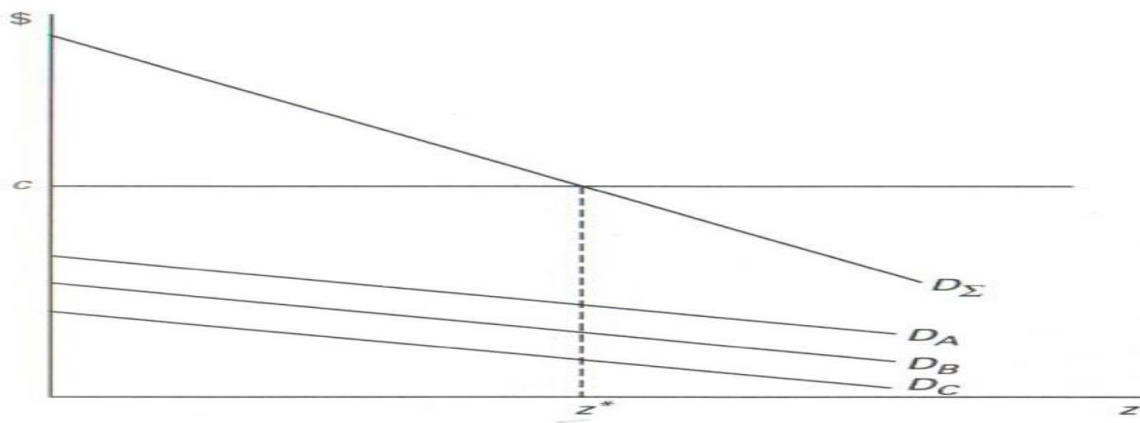
1.2. De Samuelson-regel voor de optimale voorziening van publieke goederen (1954)

Om het decentralisatiethorema te begrijpen, is het nuttig de Samuelson-regel voor het optimale niveau van voorziening van publieke goederen te kennen. Nobelprijswinnaar Paul Samuelson stelde dat de hoeveelheid van een bepaald publiek goed (b.v. politie) die de welvaart van een gemeenschap maximaliseert $-z^*$ in onderstaande grafiek- bepaald wordt door het snijpunt:

- van de marginale-kosten-curve (zijnde de aanbodcurve) van een bepaald publiek goed (de $-$ ter vereenvoudiging- horizontale rechte in onderstaande grafiek)
- met de curve die de (verticale) som (de rechte D_Σ in onderstaande grafiek) voorstelt van de individuele vraagcurves naar dat goed (in een $-$ fictieve- gemeenschap van slechts 3 burgers¹¹ A, B en C in onderstaande grafiek).

Zoals de grafiek toont, is voor hoeveelheden groter dan z^* de kost van hun productie groter dan de vraag $-$ zijnde de totale betalingsbereidheid- van de gemeenschap¹².

Grafiek: De Samuelson-regel voor het optimale niveau van voorziening van publieke goederen



Bron: Brueckner 2011 blz. 163

Stel nu dat een land 2 (even grote) gebieden $-$ regio 1 en regio 2- heeft en dat de burgers van regio 2 een grotere gezamenlijke vraag/betalingsbereidheid (voorgesteld door U_2 ; $U =$ "utility") hebben inzake een bepaald publiek goed $-$ b.v. politie- dan regio 1 (U_1). Regio 2 is b.v. gekenmerkt door grotere huizen waaruit meer te stelen valt door inbrekers. Onderstaande grafiek¹³ toont dan dat politievoorziening door de centrale overheid van dat land dreigt te resulteren in een politievoorziening z^* die (min of meer) gelijkmatig gespreid is over beide gebieden¹⁴. Hierdoor zullen noch de burgers in regio 1 noch de burgers in regio 2 tevreden zijn, gegeven hun resp. vraag naar politie. De voor het hele land optimale hoeveelheid politie z^* (nu uitgedrukt per capita) is te groot voor regio 1 en te klein voor regio 2. In geval van regionale verschillen in betalingsbereidheden voor publieke goederen leidt een eenvoudige toepassing van de Samuelson-regel tot welvaartsverlies (= de som van de groene driehoeken in onderstaande grafiek). Zulk een eenvoudige toepassing houdt in dat de centrale overheid de

¹¹ In deze en volgende teksten kunnen we zoals gezegd onder "burgers" meestal ook "bedrijven" verstaan.

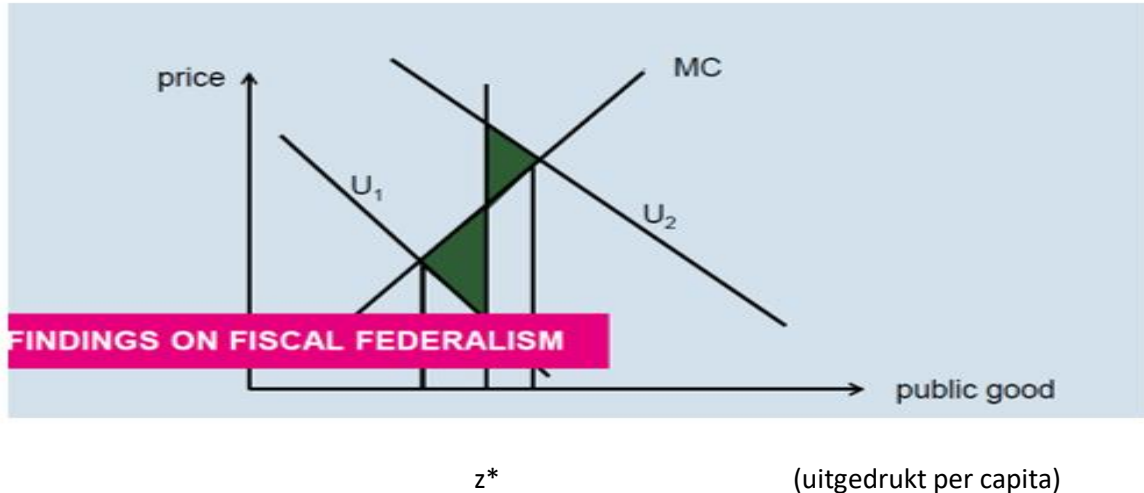
¹² De (verschillende) individuele vraagcurves stellen uiteraard de (verschillende) individuele marginale betalingsbereidheden voor het publieke goed voor, en deze betalingsbereidheden nemen uiteraard af naarmate meer van het publieke goed in kwestie beschikbaar is.

¹³ Waarin de marginale-kosten-curve (MC) nu stijgend is, in tegenstelling tot in de vorige grafiek. Dit is realistischer, maar niet van belang voor de redenering.

¹⁴ Dezelfde redenering geldt als de centrale overheid i.p.v. zelf politiediensten te organiseren, de overheden van de gebieden een **dotatie** geeft voor politievoorziening.

betalingbereidheden van beide gebieden gewoon optelt (zoals in bovenstaande grafiek), en vervolgens het politie-aanbod gelijkmatig spreidt over die 2 gebieden.

Grafiek: Gevolgen van de Samuelson-regel voor het decentralisatietheorema



Bron: Schaltegger (2015)

1.3. Meerdere belangrijke “publieke goederen” zijn eerder lokaal¹⁵ (Boadway en Shah 2009)

Het decentralisatietheorema en de Samuelson-regel betreffen de **vraagzijde** van het overheidsoptreden, namelijk de voorkeurenheterogeniteit van burgers. Maar opdat ze zouden kunnen worden toegepast door verschillende decentrale overheden op te richten die elk een unieke publieke-goederen-bundel aanbieden, moeten 2 voorwaarden aan de **aanbodzijde** –met name inzake de **productie** van publieke goederen- voldaan zijn:

- 1^{ste} voorwaarde: “Publieke” goederen zijn eerder **lokaal** van karakter. D.w.z. ze hebben belangrijke kenmerken van **privé-goederen** (hoewel hun **aanbieder/producent** vaak publiek is):
 - “Publieke” goederen vertonen **weinig schaalvoordelen** in hun productie. D.w.z. de gemiddelde kosten van hun verstrekking beginnen –na een aanvankelijke daling- alweer vrij snel te stijgen naarmate de verstrekking wordt uitgebreid. D.w.z. er doet zich vrij snel congestie voor. D.w.z. al bij een vrij kleine geproduceerde hoeveelheid bereiken de gemiddelde kosten hun minimum¹⁶. Geringe schaalvoordelen betekent dat de vaste kosten (vaak kapitaalkosten) laag zijn. Zo stellen Büttner e.a. (2004) vast dat de gemiddelde kosten van “publieke” voorzieningen aangeboden door Duitse deelstaten –zoals onderwijs- nauwelijks variëren met de grootte van de deelstaat in kwestie, d.w.z. zij vinden constante schaalopbrengsten¹⁷.

¹⁵ Het lokale karakter van vele publieke goederen gaat ook terug op het werk van Tiebout (1956) en Oates (1972).

¹⁶ Economisch verwoord: het “publieke” goed in kwestie heeft wel kenmerken van een monopolie (dalende gemiddelde kosten), maar het gaat slechts om een “lokaal monopolie” (de gemiddelde kosten houden vrij snel op met dalen).

¹⁷ De “conventional wisdom” daarentegen is dat kleine overheden duur zijn, en grote overheden goedkoop. Zie b.v. de traditionele oproep in Duitsland om de kleine deelstaten te fuseren met de grotere (b.v. in Focus 2013). Maar zie b.v. de argumentatie van Straubhaar (2013) tegen de vaak bepleite fusie van de kleine Duitse deelstaten.

- De verstrekking van “publieke” goederen veroorzaakt **weinig externaliteiten**, d.w.z. hun verstrekking heeft weinig effect buiten het gebied van de betrokken lagere overheid (= oversijpelings-effecten of “spillovers”). Anders gezegd: vrij snel/ vrij gemakkelijk zijn burgers “uitgesloten” van de voordelen van hun verstrekking. B.v. als politievoorziening in een stad in belangrijke mate het creëren van veiligheid voor burgers van **buiten** die stad betreft (= als stedelijke politievoorziening belangrijke positieve externaliteiten uitoefent), dan dreigt deze stad een kleinere dan maatschappelijk optimale politievoorziening aan te bieden als ze deze enkel met belastingheffing op haar inwoners moet financieren. **Decentraal** aanbod van politievoorziening zou dan onwenselijk worden. In geval van politievoorziening, en ook in het geval van vele andere “publieke” goederen, wijst de empirie echter uit dat de externaliteiten klein zijn.
 - Zo vinden Case e.a. (1993) en Baicker (2005) dat een Amerikaanse deelstaat reageert op een verhoging van de totale uitgaven resp. gezondheidsuitgaven van een naburige deelstaat met een –bijna even sterke- **verhoging** van zijn eigen totale resp. gezondheidsuitgaven, i.p.v. met een **verlaging** zoals we die zouden verwachten in geval van grote externaliteiten.
 - Schaltegger (2003) vindt dat een Zwitsers kanton enkel reageert op een verhoging van de uitgaven door naburige kantons met een uitgaven**verlaging** als het “social welfare” (d.w.z. bijstandsuitgaven) betreft. Daarentegen reageert een Zwitsers kanton inzake uitgaven aan milieubescherming, onderwijs, en transport met een **verhoging** van de eigen uitgaven.

D.w.z. er lijkt in de VS, en **zelfs** in het Zwitserse “kleine-oppervlakte-federalisme”, d.w.z. waar de afstand tussen lagere overheden uitzonderlijk klein is, eerder uitgavenconcurrentie “to the top” plaats te vinden dan dat er zich niet-geïnternaliseerde externaliteiten voordoen, en de daarmee gepaard gaande onderbesteding en “freeriding”. Blijkbaar genieten inwoners van naburige Amerikaanse en Zwitserse deelstaten vaak **niet of nauwelijks** van een verhoging van de uitgaven in een bepaalde deelstaat. Anders zouden deze naburige deelstaten niet reageren op een uitgavenverhoging door die bepaalde deelstaat door **ook** hun uitgaven te verhogen¹⁸.

- 2^{de} voorwaarde: De centrale overheid is onvoldoende in staat of bereid haar publieke-goederen-voorziening geografisch te differentiëren. De oorzaken hiervan zijn dat de informatienadelen toenemen met centralisatie (en met geografische heterogeniteit), en dat de besluitvormingscapaciteit afneemt met centralisatie. Inderdaad merken we in de werkelijkheid dat centrale overheden – die samengesteld zijn uit beslissingsnemers die verkozen zijn in vaak heterogene kieskringen- vaak trage, weinig slagkrachtige of weinig geografisch gedifferentieerde beslissingen nemen. Hoe hoger het niveau van besluitvorming, hoe groter de belangenverschillen en de transactiekosten¹⁹. (CPB 2010 blz. 100)

¹⁸ Toegegeven moet worden dat de afwezigheid van negatieve verbanden tussen uitgavengroottes van naburige overheden in de VS en Zwitserland ook toe te schrijven kan zijn aan het feit dat de empirische bevindingen van Case e.a. (1993), Baicker (2005), en Schaltegger (2003) het **deelstaatniveau** betreffen, **niet** het **lokale** niveau. Nog anders gezegd: als lokale overheden i.p.v. deelstaatoverheden de door Case e.a. (1993), Baicker (2005), en Schaltegger (2003) onderzochte uitgaven zouden verrichten, zouden zich mogelijk wel aanzienlijke externaliteiten voordoen.

¹⁹ Merk het verband met de voorwaarde van geringe schaalvoordelen van hierboven.

Decentralisatie lijkt dus aangewezen als meerdere van de volgende voorwaarden voldaan zijn:

- 1) Het publieke goed in kwestie is eerder lokaal.
- 2) Voorkeuren verschillen geografisch en de centrale overheid is niet in staat en bereid tot geografische differentiatie volgens plaatselijke voorkeuren.
- 3) Als overheden kwaadwillend zijn, versterkt dat “the case” voor decentralisatie. Met kwaadwillend bedoelen we dat overheden verspillend zijn en hun **eigen** welvaart maximaliseren, eerder dan die van hun **inwoners** (“grabbing hand”). De school van het “competitieve federalisme” gaat van dit laatste uit.

Centralisatie lijkt daarentegen aangewezen als meerdere van de volgende voorwaarden voldaan zijn:

- 1) Het publieke goed in kwestie is niet lokaal.
- 2) Voorkeuren verschillen geografisch niet of de centrale overheid is in staat en bereid tot geografische differentiatie volgens plaatselijke voorkeuren.
- 3) Als overheden grosso modo goedwillend zijn, versterkt dat “the case” voor centralisatie. Met goedwillend bedoelen we dat overheden zuinig zijn en de welvaart van hun inwoners maximaliseren (“helping hand”). De school van het “coöperatieve federalisme” gaat van dit laatste uit.

Gelukkig voor het decentralisatiethorema blijkt de voorwaarde inzake het lokale karakter van publieke goederen vaak voldaan te zijn. De onderstaande tabel op basis van Boadway en Shah (2009 blz. 134-135 en blz. 249-250) suggereert immers dat vele “publieke” voorzieningen die belangrijk zijn in het dagelijkse leven van burgers evenals qua aandeel in de overheidsuitgaven, eerder lokaal van karakter zijn²⁰. Deze “publieke” voorzieningen vertonen noch belangrijke schaalvoordelen noch belangrijke externaliteiten. Hierdoor is **lokale of “metropolitane”** aanbieding optimaal. Hierbij wordt met “metropolitaan” de stad en zijn randgemeenten bedoeld, waarvoor we ook de term “stadsregio” zullen gebruiken. Bovendien verschillen wat betreft sommige van deze publieke goederen de voorkeuren –ook geografisch- sterk tussen burgers. Een voorbeeld is onderwijs. (Rosen en Gayer 2010 blz. 518) Omdat het aanbod van deze publieke goederen op een grotere dan lokale of “metropolitane” schaal geen schaalvoordelen –en misschien zelfs schaal**nadelen** – vertoont en al op lokaal of “metropolitaan” niveau ophoudt met het uitoefenen van grote externaliteiten, is er geen reden om deze goederen **niet** lokaal/“metropolitaan” aan te bieden.

Merk op dat Boadway en Shah (2009 blz. 134-135 en 249-250) meerdere publieke voorzieningen toekennen aan 2, 3, of zelfs 4 overheidsniveaus tegelijk. Anders gezegd: versnippering van overheidsfuncties over meerdere overheidslagen lijkt vaak **onvermijdelijk**, aangezien elk specifiek **deel** van die overheidsfunctie een verschillende mate van “localiteit” kan hebben.

Verder is er het praktische probleem dat het verstrekken van geografisch verschillende publieke-goederen-bundels door eenzelfde centrale overheid het heffen van geografisch verschillende belastingtarieven door die centrale overheid zou vereisen. (Glaeser 2012 blz. 15)

²⁰ De tabel is slechts een samenvatting. Ze toont enkel het **hoofdzakelijke** karakter van een bepaald publiek goed. Zo situeren Boadway en Shah (2009 blz. 134-135 en blz. 249-250) b.v. gezondheidsbeleid niet volledig op het “metropolitane” niveau maar ook voor beperkte delen ervan op het regionale en het centrale niveau.

Tabel: Verdeling van publieke dienstverlening over overheidsniveaus volgens hun lokale karakter

Meeste schaalvoordelen uitgeput / externaliteiten nog amper uitgeoefend	Lokaal	Metro-politaan	Regio-naal	Centraal	Supra-centraal
(Niet-hoger) onderwijs	X				
Politie	X	X	X		
Verkeer & openbaar vervoer	X	X	X	X	
Uitkeringen (inkomensherverdeling) in natura	X		X	X	
Uitkeringen (inkomensherverdeling) in geld				X	
Gezondheidszorg		X			
Ruimtelijke ordening		X			
Energie en water		X			
Afvalverwerking		X			
Handel				X	X
Landsverdediging				X	
Sectorbeleid				X	
Banken- en monetair beleid					X

Bron: Boadway en Shah (2009 blz. 134-135 en 249-250)

Uit de tabel valt ook op dat de meeste publieke voorzieningen die het best hoofdzakelijk **centraal** worden verstrekt, in de meeste landen een kleinere plaats in de overheidsuitgaven innemen dan een aantal lokale of “metropolitane” publieke goederen. Een voorbeeld is het regelgevend kader dat de vrije handel en een stabiele monetaire omgeving bevordert²¹. Echter, een aantal niet-lokale en niet-“metropolitane” publieke voorzieningen zoals aangegeven in de tabel zijn budgettair wel degelijk belangrijk. Een eerste soort zijn voorzieningen waarvoor de **schaalvoordelen pas uitgeput zijn als ze op een niet-lokaal niveau worden aangeboden**. Typisch vereisen deze in belangrijke mate “hardware” (kapitaal). Hierdoor zijn hun vaste kosten hoog, en gaan ze gepaard met hoge uitgaven. Voorbeelden zijn watervoorziening en –zuivering en “openbaar” vervoer via sporen (metro en trein)²². Hoge vaste kosten hangen samen met een vereiste grotere schaal om de schaalvoordelen uit te putten²³.

Een tweede soort niet-lokale en niet-“metropolitane” publieke voorzieningen zijn voorzieningen die **belangrijke externaliteiten genereren als ze op het lokale maar ook op het “metropolitane” niveau worden aangeboden**. Het betreft –inkomensherverdelende- uitkeringen. Immers, vrijgevege uitkeringen door een bepaalde “metropolitane” of “lokale” overheid oefenen positieve externaliteiten uit op de rijkere inwoners van naburige “metropolitane” of “lokale” overheden, omdat dergelijke vrijgevigheid armere inwoners op het grondgebied van die naburige overheden tot verhuis naar die vrijgevigere overheid kan aanzetten. Dat een verhoging van de uitkeringen door 1 overheid lagere uitkeringen door de naburige overheden mogelijk maakt werd vastgesteld door Schaltegger (2003) voor Zwitserse kantons. (zie ook hierboven) Deze lagere uitkeringen maken op hun beurt lagere

²¹ Een voorbeeld van een land dat de aanbeveling in bovenstaande tabel om de bevoegdheid over handel enkel aan de centrale (en supracentrale) overheid toe te wijzen met voeten treedt is Canada. Dat de Canadese provincies en niet de federale overheid bevoegd zijn voor productreglementering en erkenning van beroepsgroepen (zoals advocaten, artsen en boekhouders) vermindert de concurrentie en de arbeidsmobiliteit tussen de Canadese provincies. (Boadway 2011 blz. 307 en 316 en The Economist 2016 en 2017) In Canada blijkt de decentralisatie zo ver “doorgeschoten”, dat terwijl inzake **bepaalde** beleidsdomeinen mobiliteit **rendabel** is (b.v. grote delen van het belastingbeleid en het volledige loonbeleid zijn de bevoegdheid van de provincies), inzake **andere** beleidsdomeinen mobiliteit precies **moeilijker** geworden is.

Analoog heeft in België de 6^{de} staatsvorming de regels inzake toegang tot het beroep (de zgn. vestigingsvoorwaarden) aan de gewesten overgedragen (op een aantal uitzonderingen na). Kortom: terwijl (goede) decentralisatie mobiliteit precies rendabeler zou moeten maken, kan (verkeerde) decentralisatie mobiliteit precies bemoeilijken.

²² Merk op dat de term “openbaar vervoer” daardoor verwarrend is. “Openbaar vervoer” is slechts een publieke voorziening in de mate dat het schaalvoordelen heeft (deze gelden inzake spoorvervoer maar veel minder inzake busvervoer) en in de mate dat gebruikers ervan moeilijk uitsluitbaar zijn (dit geldt slechts in de mate dat de overheid het betrokken vervoer **subsidieert** –het is moeilijk gebruikers –b.v. gebruikers die geen belastingbetalers zijn- uit te sluiten van deze subsidie).

²³ B.v. het hoogste bestuursniveau van de miljoenenstad Londen is de Greater London Authority (GLA) en in 2003/4 ging de helft van haar begroting naar transport (inbegrepen metrovervoer, gekenmerkt door hoge vaste kosten). (Bird en Slack 2007 blz. 740)

belastingen op of hogere uitgaven ten gunste van de rijkere inwoners van de naburige overheden mogelijk. Zo oefent de vrijgevigere overheid positieve externaliteiten uit op de inwoners van naburige overheden. Deze externaliteiten zijn maatschappelijk onwenselijk omdat ze tot een “race to the bottom” aanleiding kunnen geven qua uitkeringen. Armere inwoners lopen het risico te eindigen met lage uitkeringen, waar ze zich ook vestigen. B.v. voor Zweden stelden Dahlberg en Edmark (2008) een “race to the bottom” vast tussen gemeenten inzake “social welfare”, tot in 1998 de centrale overheid de gemeenten terzake een minimum oplegde. (zie verder in subhoofdstuk 1.8. en 2.3. voor (schadelijke) belasting- en uitgavenconcurrentie)

Naast het externaliteiten-argument is er een 2^{de} reden dat een centrale overheid een comparatief voordeel heeft tegenover lagere overheden inzake de verstrekking van uitkeringen. Deze 2^{de} reden is dat de centrale overheid per definitie kan putten uit een grotere “pool” –meer belastingbetalers- met het oog op herverdeling dan lagere overheden. Een grotere “pool” maakt meer herverdeling mogelijk, tenminste in de veronderstelling dat een grotere “pool” een **daling** van het aandeel van de armere belastingbetalers betekent. (Merk op dat dit het schaalvoordelen argument is toegepast op de bevoegdheid “uitkeringen”.)

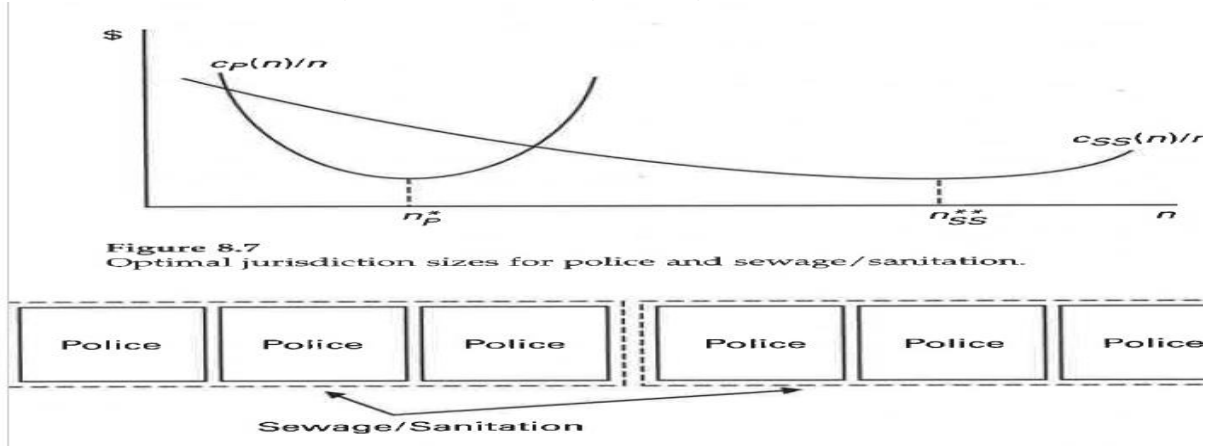
Echter, er zijn ook een aantal argumenten om de bevoegdheid over uitkeringen op een lager overheidsniveau te plaatsen:

- Ook inzake herverdeling en verzekering verschillen de voorkeuren geografisch. (Boadway en Shah 2009 blz. 141)
- Een uitbreiding van de “pool” kan ook een **stijging** van het aandeel van de kleine bijdragers resp. de “slechte risico’s” betekenen. De gemiddelde kost van herverdeling wordt dan precies **hoger** (schaalnadelen).
- Inzake herverdeling lijkt “moral hazard”-gedrag –d.w.z. risicovol gedrag, dat de nood aan herverdeling verhoogt- waarschijnlijker naarmate de “pool” groter (anoniemer) wordt²⁴. (Olson 1965)
- In bovenstaande tabel kennen Boadway en Shah (2009 blz. 134-135 en 249-250) een rol toe aan lagere overheden inzake uitkeringen **in natura** (zoals b.v. sociale huisvesting). Het nadeel van de externaliteiten die hun toekenning door een lagere overheid veroorzaakt weegt vaak niet op tegen het voordeel van hun nabije verstrekking, d.w.z. verstrekking op maat van de begunstigde (schaalnadelen i.p.v. schaalvoordelen).

Natuurlijk zijn er altijd **tot op zekere hoogte** schaalvoordelen zelfs in de productie van bepaalde **lokale of “metropolitane”** publieke goederen, al overstijgen deze schaalvoordelen niet het lokale of “metropolitane” niveau. Onderstaande (fictieve) grafiek suggereert b.v. dat de optimale schaal voor waterzuivering driemaal zo groot zou zijn dan die voor politiebeveiliging (met n = aantal burgers op het gebied van een bepaalde overheid en met c = gemiddelde kosten). We zien dan ook in bovenstaande tabel dat waterzuivering eerder op het “metropolitane” niveau moet worden aangeboden dan op het lokale niveau.

²⁴ Ook het “common pool problem” of het “free rider problem” genoemd.

Grafiek: Schaalvoordelen in de productie van (lokale) publieke goederen



Bron: Brueckner 2011 blz. 178

Het optimale niveau van voorziening –d.w.z. de bevolkingsomvang waarvoor de gemiddelde kosten hun minimum bereiken- is een empirische kwestie en blijkt niet alleen per publieke voorziening maar ook per land te verschillen:

- Hirsch (1970) berekent het optimale bevolkingsaantal voor brandweer b.v. op 300.000 burgers voor de VS.
- Inman (2005 blz. 10) stelt dat voor de meeste stedelijke voorzieningen aan burgers (niet aan bedrijven) in de VS –zoals onderwijs, politie, afvalophaling, parken en bibliotheken- de schaalvoordelen zijn uitgeput vanaf 20.000 inwoners (en dat deze voorzieningen bovendien weinig externaliteiten uitoefenen).
- Bikker en van der Linde (2015) vinden dat de optimale grootte van een Nederlandse gemeente voor uitgaven aan infrastructuur 18.300 inwoners is.
- De Deense centrale overheid schat de economisch optimale omvang van een gemeente voor de voorzieningen kinderopvang, basisonderwijs, en ouderenzorg op 20.000 tot 30.000 inwoners. (Joumard en Kongsrud 2003 blz. 19)
- Maar in Japan werd de omvang van een gemeente die publieke voorzieningen tegen de laagste kosten kan verschaffen op niet minder dan 120.000 geschat. (Joumard en Kongsrud 2003 blz. 19)

Ideaal krijgen we op deze manier in een bepaald land rond elke gemeenschap van burgers een aantal concentrische cirkels van “optimally sized” overheden met elk hun specifieke eigen bevoegdheid. Schooldistricten in de VS zijn een “real world”-voorbeeld van zulk een overheden met slechts één specifieke bevoegdheid. Eén bevoegdheid per overheid verhoogt trouwens de “accountability” van de overheid tegenover de burger: de burger kan deze overheid veel gemakkelijker beoordelen tijdens verkiezingen in vergelijking met de belastingen die hij ervoor heeft betaald. (zie ook Eichenberger 1998)

Toch blijkt deze “ideale wereld” van verschillende lagen van –een steeds groter gebied en steeds meer burgers bestrijken- overheden moeilijk in de praktijk te brengen²⁵. Een eenvoudiger alternatief lijkt **samenwerking** tussen decentrale overheden in geval van schaalvoordelen en/of externaliteiten inzake bepaalde bevoegdheden, een alternatief dat we vaak waarnemen in de werkelijkheid, zeker wat lokale

²⁵ Californië experimenteerde ooit onsuccesvol met concentrische cirkels van lokale overheden, die elk slechts één publieke dienst verleenden, en elk hun eigen vastgoedbelasting oplegden. (Inman 2005 blz. 19)

overheden betreft. De kosten van samenwerking worden vaak overdreven (zeker als we ze vergelijken met hun voordelen). Ferraresi e.a. (2018) vinden voor Italiaanse gemeenten dat samenwerking de uitgaven met 5% vermindert bij constante publieke-dienstverlening. In de praktijk is een nadeel van gemeentelijke samenwerkingsverbanden toegegeven vaak hun lagere democratie en “accountability” in vergelijking met die van de samenstellende gemeenten. Maar dit nadeel geldt ook voor het alternatief voor samenwerking, nl. fusies van lagere overheden²⁶. Immers, hoe groter een overheid is, hoe verder ze verwijderd is van de burger.

De vaak gehoorde roep tot fusie tussen decentrale overheden miskent ook nog volgende nadelen van fusie:

- **Ten eerste** werd in uiteenlopende institutionele contexten en voor uiteenlopende bevoegdheidspakketten van lokale overheden empirisch aangetoond dat al vanaf een beperkte schaal (fusies van) lokale overheden **geen schaalvoordelen** meer opleveren²⁷. D.w.z. vooral fusies van kleine lokale overheden leveren schaalvoordelen op. Een oorzaak is dat vele “publieke” goederen en diensten zoals hierboven gezegd niet zo publiek zijn, doordat hun geringe vaste kosten –denk aan politie en onderwijs- ervoor zorgen dat hun schaalvoordelen al snel uitgeput zijn. Een andere mogelijke oorzaak is dat de **bestaande** samenwerkingen tussen lokale overheden het potentieel aan kostenbesparingen al uitgeput kunnen hebben. (Berthold e.a. 2006 blz. 14) Een voorbeeld van de afwezigheid van schaalvoordelen bij fusies van lokale overheden in **de VS** is Holcombe en Williams (2009). Een voorbeeld voor **Nederland** is Allers en Geertsema (2014): “First, we find no robust evidence of an effect of amalgamation on aggregate municipal spending. Neither an increase nor a decrease of spending can be observed either before or after amalgamation. Secondly, we find no evidence that economies of scale do in fact occur, but only for amalgamations of small jurisdictions, or jurisdictions with **homogeneous preferences**. Thirdly, we find no evidence supporting the hypothesis that amalgamations generate economies of scale, but that these are used to raise service levels, not to reduce spending.”
- **Ten tweede** creëert fusie van lokale overheden voor bepaalde publieke goederen in vele gevallen **nog altijd onvoldoende schaal** om maatschappelijk rendabel te zijn. Een voorbeeld is een metronetwerk. Veel steden zijn ondanks dat ze een schaal hebben die het lokale niveau overstijgt te klein voor hun metronetwerk (dat vaak enkel bestaat dankzij subsidiëring door de centrale overheid). Onderstaande grafiek toont dat metro –de bovenste curve- pas maatschappelijk verantwoord is voor (zeer) grote gebruikersaantallen. Pas vanaf 20.000 reizigers per uur (enkele richting) wordt metro goedkoper dan de auto, en pas vanaf 30.000 reizigers per uur dan de bus (bus met “exclusive right of way”)²⁸. De oorzaak zijn de hoge en slechts traag dalende gemiddelde kosten van metrovervoer, die op hun beurt wijzen op hoge vaste kosten (bouw- maar ook onderhoudskosten). (Small en Verhoeff 2007 blz. 116-117)

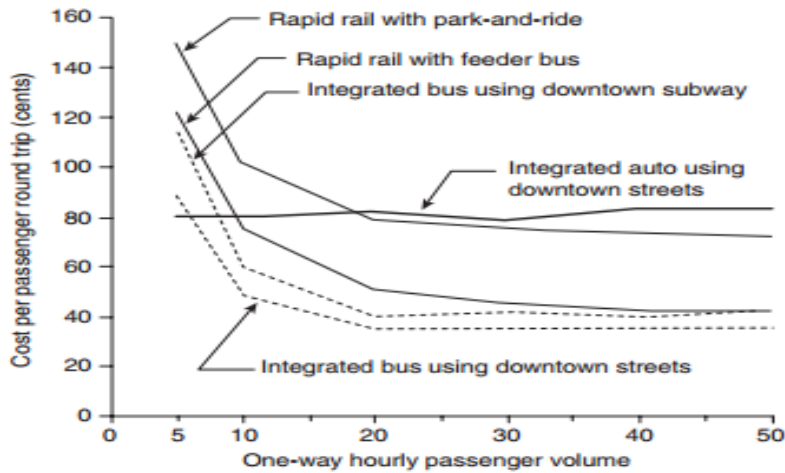
²⁶ Een fusie is in feite een centralisering. Een centrale overheid kan worden beschouwd als een extreem doorgetrokken vorm van fusie van decentrale overheden wat bepaalde bevoegdheden betreft.

²⁷ De analogie met voorbije fusies van bedrijven die het resulterende bedrijf te complex maken om efficiënt te worden gemanaged, ligt voor de hand. (zie b.v. The Economist 3 november 2012)

Sandsør e.a. (2016) is daarentegen een van de weinige studies die we vonden die **positieve** effecten van gemeentefusies vindt. Met name vinden zij dat gemeentefusies in Noorwegen het inkomen van afgestudeerden in die gemeenten verhogen.

²⁸ Volgens andere studies is metro echter al goedkoper dan bus vanaf 10.000 reizigers per uur (enkele richting).

Grafiek: Grote schaalvoordelen inzake metronetwerk



Bron: Small en Verhoeff (2007 blz. 116)

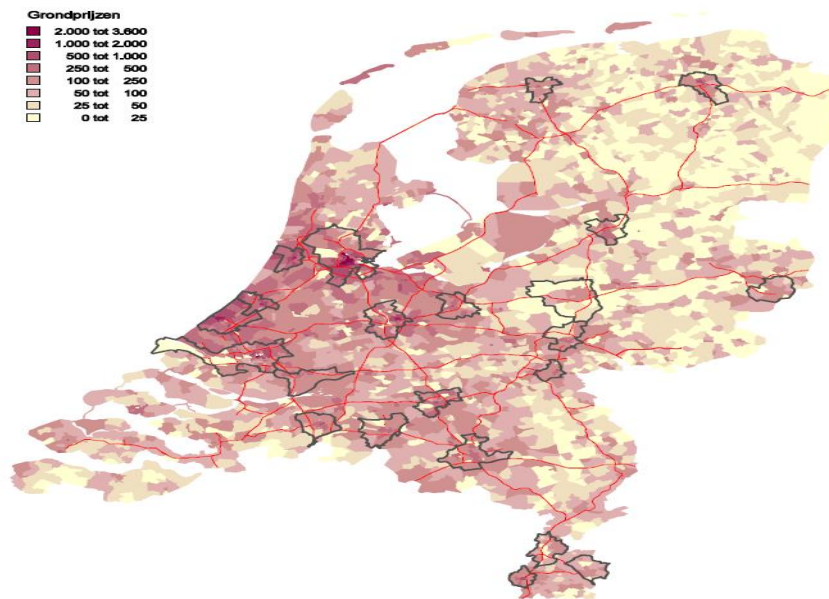
1.4. Het kapitalisatietheorema van George (1979)

Reeds in de VS van de 19^{de} eeuw nam Henry George (zoals geciteerd door b.v. Stiglitz 1979 blz. 472) waar dat publieke voorzieningen –plaatselijk- “kapitaliseren” (= neerslaan) in de grond- of vastgoedprijs. ((**Plaatselijke**) kapitalisering van vele publieke voorzieningen wijst trouwens op hun **lokale** karakter, d.w.z. hun geringe externaliteiten.) M.a.w. als een decentrale overheid die kwaliteit en kwantiteit aan publieke goederen aanbiedt waarvoor de burgers een betalingsbereidheid hebben die de productiekosten dekt (zie ook: Samuelson-regel), dan vertaalt dit aanbod zich in een plaatselijke stijging van de waarde van het vastgoed²⁹. Dit effect is één van de redenen dat vastgoed in het centrum van een stad –waar de concentratie van publieke voorzieningen meestal het grootst is- doorgaans meer waard is dan vastgoed buiten de stad, zoals onderstaande kaart duidelijk maakt voor Nederland.

²⁹ David Ricardo (1815) was de eerste die dit fenomeen waarnam, toen hij stelde: “Corn is not high because the land is high, the land is high because corn is high”.

Kapitalisatie kan zich ook voordoen in de vorm van **afwezigheid** van stijging van vastgoedprijzen, met name in geval van aanleg van een niet of weinig gewenste publieke voorziening.

Kaart: De grondprijs is hoger in de nabijheid van publieke voorzieningen, nl. in steden (Nederland; 2007; prijs per m²; stadsgrenzen in het zwart)



Bron: CPB 2010 blz. 24

Het theorema van Henry George (het kapitalisatiethorema) is belangrijk omdat de Samuelson-regel in de praktijk weinig houvast biedt om de optimale hoeveelheid publieke goederen te bepalen. Immers, individuele burgers hebben er belang bij hun betalingsbereidheid strategisch te minimaliseren wanneer de overheid ernaar vraagt, zoniet zouden zij belast worden volgens hun echte betalingsbereidheid (= het “free rider”-probleem in publieke-goederenvoorziening). Echter, doordat de waardering van een nieuw publiek goed neerslaat in de vastgoedprijs, reveleren de burgers via deze vastgoedprijsstijging hun werkelijke waardering voor dat publieke goed bovenop de belasting die zij er al voor betaalden. Niet alleen de kopers/eigenaars van vastgoed nabij de betrokken publieke voorziening reveleren hun waardering, maar ook andere gebruikers van die voorziening, zoals huurders van nabij vastgoed of klanten van een nabijgelegen bedrijf. Ook deze laatsten dragen een stuk van de lokaal geheven belastingen in verhouding tot het nut dat ze halen uit de publieke voorziening³⁰. (Mueller en Uddhammar 2004 blz. 160)

Hieruit volgt dat een vastgoedbelasting –meer dan b.v. een inkomstenbelasting- een efficiënte (= welvaartsverhogende) manier is om (nieuwe) publieke goederen te financieren. Een vastgoedbelasting werkt als een soort “user fee”. Ze kan worden beschouwd als een geormerkte belasting³¹, en is net als een “user fee” de vertaling van het “benefit principle” (“de gebruiker betaalt”) naar de belastingheffing. (zie verder: institutionele congruentie) Ze werkt zelfs **nog beter** dan een “user fee” omdat een vastgoedbelasting –tenminste als haar opbrengst in verhouding staat tot de vastgoedwaarde- de **gebruiker-specifieke** betalingsbereidheid aanrekent terwijl een “user fee” doorgaans dezelfde is voor alle gebruikers³². Immers, hoe dichter het vastgoed bij de gewaardeerde

³⁰ In dezelfde zin vinden Cattoir e.a. (2009 blz. 22) voor België de onroerende voorheffing een betere financiering van gemeenten dan de opcentiemen op de personenbelasting (PB). Door de doorrekening van de onroerende voorheffing aan alle gebruikers van de gemeentelijke publieke goederen, ook aan niet-inwoners, heeft zij een bredere grondslag dan de opcentiemen op de PB, die vooral gedragen wordt door de inwoners van de betrokken gemeenten.

³¹ Een geormerkte belasting is in feite een contradictie want de definitie van een belasting is precies dat er geen specifieke wederdienst tegenover staat.

³² “User fees” kunnen echter ook worden aangerekend op basis van de marginale kosten. B.v. watergebruikers die verder weg wonen van de waterproductie kunnen een hogere “user fee” worden aangerekend. Een bijkomend nadeel van “user fees” is dat ze (nog) minder progressief zijn dan vastgoedbelastingen, en daardoor “income sorting” (zie verder) in de hand werken indien een lokale overheid ze veelvuldig gebruikt.

publieke voorziening in kwestie ligt, hoe hoger de vastgoedprijs en dus hoe groter de opbrengst van de vastgoedbelasting. Hoe groter het vastgoed, hoe meer baat het waarschijnlijk heeft van de publieke voorziening (b.v. grote huizen hebben meer baat bij politiebewaking dan kleine), maar ook hoe groter de betaalde vastgoedbelasting. (Glaeser 2012 blz. 35) Een vastgoedbelasting is geschikt om **lokale** publieke goederen te financieren, omdat lokale voorziening impliceert dat burgers ervan genieten in functie van hun nabijheid bij de publieke voorziening³³.

Borge en Rattsø (2007) tonen aan dat Noorse gemeenten met een vastgoedbelasting publieke voorzieningen aanbieden tegen gemiddelde kosten die 14% lager liggen dan in gemeenten zonder vastgoedbelasting³⁴. Niet toevallig zijn het sterk gedecentraliseerde landen als Canada en de VS die van alle OECD-landen het hoogste aandeel van vastgoedbelastingen in de totale belastingontvangsten vertonen: resp. 12 en 10%. Echter, zodra lagere overheden grote uitgavenbevoegdheden hebben zoals in Canada en in de VS, wordt financiering van deze bevoegdheden die niet aan het “benefit principle” beantwoordt onvermijdelijk, d.w.z. via belastingen op inkomen uit arbeid en op verbruik. (Boadway en Tremblay 2012 blz. 1072)

Onderstaande grafiek visualiseert vereenvoudigend dat een vastgoedbelasting tot grotere welvaart leidt dan een “user fee”. De ononderbroken zwarte lijn laat het verloop van de vastgoedprijs in b.v. een stad zien als de stedelijke publieke voorziening(en) worden gefinancierd uit een vastgoedbelasting. De vastgoedprijs is gelijk aan het “gebruikersvoordeel”, d.w.z. aan het nut gehaald uit de lokaal aangeboden publieke voorziening(en):

- In het centrum van de stad zijn de verplaatsingskosten nul, en is de vastgoedprijs maximaal.
- Aan de rand van de stad zijn de verplaatsingskosten precies gelijk aan het nut gehaald uit de lokaal aangeboden publieke voorziening(en). Deze laatste verhogen daardoor de prijs van het vastgoed niet.
- Buiten de stad maken burgers –vereenvoudigend- gewoonweg geen gebruik van de publieke voorziening.

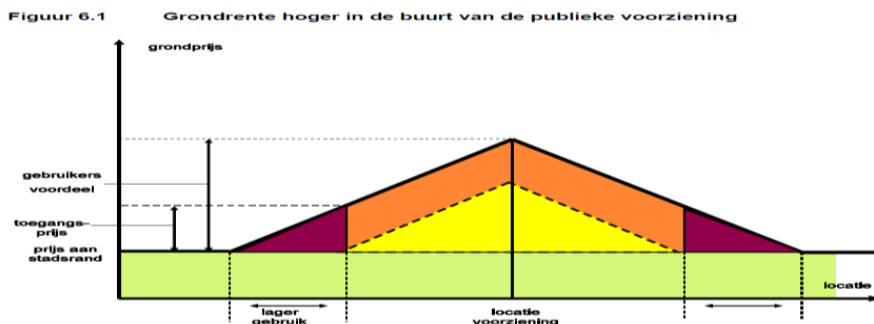
De stippellijn daarentegen laat het verloop van de vastgoedprijs zien als de publieke voorziening wordt gefinancierd uit een “user fee” (= “toegangsprijs”). Het verticale verschil tussen beide vastgoedprijslijnen is gelijk aan de “toegangsprijs”. Het gevolg van financiering met “user fees” i.p.v. met vastgoedbelastingen is dat de grens van het gebruik naar binnen schuift. “De stad wordt kleiner”, en ook de welvaart, omdat het voortaan voor burgers aan de stadsrand niet meer de moeite loont om gebruik te maken van de publieke voorziening. (CPB 2010 blz. 85) Een vastgoedbelasting leidt tot een groter gebruik van de publieke voorziening dan een “user fee”, en ook tot grotere opbrengsten voor de overheid³⁵.

³³ Hoe groter de lokaliseerbaarheid van een publiek goed, hoe meer geschikt een vastgoedbelasting is in vergelijking met een “user fee”.

³⁴ Maar ook een “user fee” geeft een sterke “incentive” tot efficiënte voorziening van “publieke” goederen en diensten. Borge en Rattsø (2003) tonen aan dat Noorse gemeenten die afvalwaterafvoer met een “user fee” financieren dit doen tegen aanzienlijk lagere kosten dan gemeenten die hiervoor geen “user fee” aanrekenen.

³⁵ Een voorbeeld van een beleidstoepassing hiervan is dat het beter is een treinstation te financieren uit een vastgoedbelasting geheven op de buurt rond het treinstation dan via treintickets.

Grafiek: Vastgoedbelasting is een betere financiering van een publieke voorziening dan “user fee”

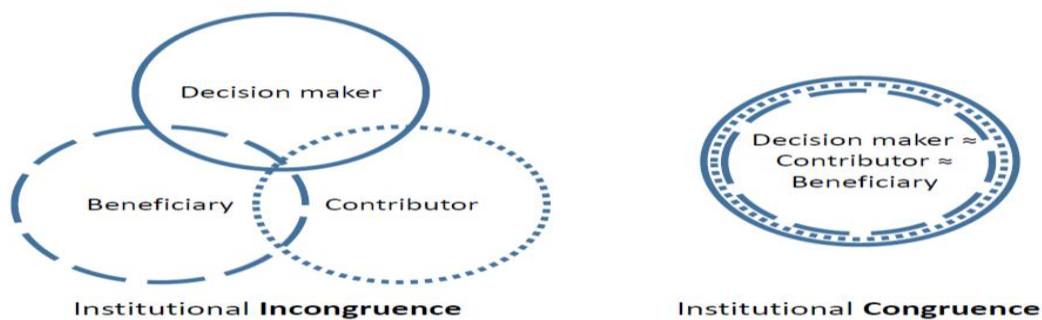


Bron: CPB 2010 blz. 85

1.5. Het institutionele-congruentie-theorema van Olson (1969)

In de lijn van het kapitalisatietheorema stelde Mancur Olson dat maximale financiering van lagere overheden met **eigen belastingheffing** in ruime zin –waaronder vastgoedbelastingen en “user fees”- welvaartsverhogend is. Hij pleitte namelijk voor “budgettaire equivalentie” als kenmerk van lagere overheden: deze overheden zouden belastingmacht (of de macht om “user fees” aan te rekenen) moeten hebben in verhouding tot hun uitgavenmacht. Budgettaire equivalentie wordt ook institutionele congruentie genoemd, gezien Olson met budgettaire equivalentie het zoveel mogelijk samenvallen van politicus/beslissingnemer, belastingbetaler, en kiezer/gebruiker van publieke goederen binnen één en dezelfde overheid beoogde³⁶. (zie onderstaande grafiek)

Grafiek: Institutionele (in)congruentie



Bron: Stadelmann (2017)

Op het institutionele-congruentie-theorema bouwde een hele onderzoeksrichting binnen de economie van het federalisme voort. Deze heeft empirisch een aantal nadelen van financiering van lagere overheden met **dotaties** komende van andere (meestal hogere) overheden aangetoond. Deze nadelen bespreken we in subhoofdstuk 2.2. Dotatiefinanciering creëert een institutionele incongruentie zoals voorgesteld in onderstaande grafiek. Dotatiefinanciering drijft een wig tussen de politicus/beslissingnemer en de kiezer/gebruiker van publieke goederen enerzijds en de belastingbetaler anderzijds. De nadelen van dotaties betreffen “incentives” van lagere overheden om

³⁶ Terwijl Oates hierboven congruentie tussen geografische homogeniteit van voorkeuren en het grondgebied van een lokale overheid aanbeveelt, beveelt Olson congruentie aan tussen de “instituten” binnen één en dezelfde lokale overheid: politicus/kiezer (beslissingnemer), belastingbetaler, en gebruiker van publieke goederen.

hun uitgaven, tekorten en schuld op te drijven³⁷. (zie verder) Glaeser (2012 blz. 17) geeft het voorbeeld van de “People Mover Monorail” in Detroit, waarvan de lage rendabiliteit samengaat met de gedeeltelijke federale financiering ervan. Schaltegger (2015) stelt zelfs dat de nadelen van dotatiefinanciering zo groot zijn dat **helemaal geen** decentralisatie beter is dan decentralisatie hoofdzakelijk gefinancierd met dotaties. Deze laatste soort decentralisatie mag volgens Schaltegger zelfs geen decentralisatie worden genoemd omdat zij de lagere overheden op verschillende manieren afhankelijk van de centrale overheid houdt.

Grafiek: Dotatiefinanciering van lagere overheden als institutionele incongruentie



Bron: Stadelmann (2017)

Congruentie betekent zoals gezegd dat een lagere overheid zichzelf zoveel mogelijk moet financieren met eigen belastingheffing. Maar congruentie moet bovendien ook worden verwezenlijkt **binnen** de belastingontvangsten van een lagere overheid. Een lagere overheid dient namelijk zijn publieke dienstverlening aan inwoners te financieren met belastingheffing op die inwoners, en dient zijn publieke dienstverlening aan bedrijven te financieren met belastingheffing op die bedrijven. Kruissubsidiëring –b.v. dienstverlening aan inwoners (bedrijven) gefinancierd door belastingheffing op bedrijven (inwoners)- dient dus te worden vermeden. Omgekeerd dient tegenover belastingheffing op inwoners (bedrijven) door een lagere overheid effectief publieke dienstverlening aan inwoners (bedrijven) te staan. (Inman 2005)

1.6. Federalisme als “het temmen van de Leviathan” volgens Buchanan (1980) / “Exit” als substituut voor “voice” volgens Hirschman (1970)

Nobelprijswinnaar James Buchanan beschouwde de overheid als kwaadwillend (“malevolent”), d.w.z. als een vraatzuchtig monster –een “Leviathan” naar de benaming van de Engelse filosoof Thomas Hobbes- dat moet worden getemd. Controle op politici via verkiezingen (ook “voice” genoemd) volstaat immers niet om het monopolistisch gedrag van de overheid in te perken:

- De stem van een individuele burger heeft geen enkele beleidsimpact.
- De focus op de mediaankiezer in Angelsaksische meerderheidssystemen zadelt zeer waarschijnlijk vele individuele burgers met een onbevredigende –b.v. te kleine of te grote- bundel aan publieke goederen op. Dit staat in tegenstelling tot wat de Samuelson-regel zou moeten bewerkstelligen.

Dit monopolistisch gedrag vertaalt zich in het onttrekken van “rents” (of overwinsten) aan burgers via overmatige belastingheffing. Die overmatige belastingheffing vertaalt zich op zijn beurt in door de

³⁷ Bovendien verstoort institutionele incongruentie in de vorm van dotaties niet enkel de “incentives” van de lagere overheden (de linkercirkel in onderstaande grafiek), maar ook die van de belastingheffende centrale overheid en die van de belastingbetalers (de rechtercirkel in onderstaande grafiek). De belastingheffende overheid heeft mogelijk verstoorde “incentives” wat betreft heffing en inning van de belastingen (gezien de belastingheffende overheid de ontvangsten **toch** voor een groot deel doorstort (moet doorstorten) naar de lagere overheid). De belastingbetalers hebben een verstoorde “incentive” in de vorm van belastingontwijking en –ontduiking (want de betaalde belastingen aan de centrale overheid vloeien mogelijk **toch** naar een andere lagere overheid dan de lagere overheid van de belastingbetaler in kwestie). (zie ook Torgler 2005: centralisatie van belastingheffing vermindert de “tax morale” van de burger)

burgers ongewenste overheidsuitgaven of in overheidsuitgaven van lage kwaliteit. (Dergelijke uitgaven worden ook wel “bureaucratie” of “verspilling” genoemd. Ze treden de Samuelson-regel met voeten doordat de marginale kosten van zo een publieke voorzieningen groter zijn dan marginale baten.) In de lijn van Buchanan ontwikkelde zich recent in de politieke economie een rijke empirische literatuur over het “principal–agent”-probleem. Dit probleem blijkt niet alleen in de economische sfeer de maatschappelijke welvaart te verminderen, maar ook in de politieke sfeer. (zie b.v. Besley 2006) De burger/kiezer is de “principal” (opdrachtgever) die paradoxaal genoeg uitgebuit wordt door de door hem aangestelde “agent” –de politicus-, doordat deze agent informatievoordelen en daardoor “marktmacht” over deze kiezer bezit³⁸. Deze informatievoordelen vertalen zich op hun beurt in een te hoge “prijs” (d.w.z. in te hoge belastingen) die de politicus de kiezer weet aan te rekenen voor zijn diensten (= voorziening van publieke goederen en diensten).

Buchanan hoopte dat federalisme of decentralisering van de politieke macht de politici dichter bij de burger zouden brengen en daardoor hun informatievoordeel –en het daaruitvolgende “uitbuitingsgedrag”- zou verminderen³⁹. Voorafgaand aan het werk van Buchanan (1980) had Albert Hirschman al ongewild een complementair voordeel van federalisme aangereikt, met zijn boek “Exit, voice, and loyalty” (1970). Hirschman zag met name in emigratie uit een land (“exit”) een nuttig alternatief als de “loyalty” van een burger tegenover zijn overheid op de proef wordt gesteld doordat zijn “voice” niet wordt gehoord. Anders gezegd, een marktmechanisme (“exit”; economische concurrentie) kan het verkiezingsmechanisme (“voice” in verkiezingen of in de vorm van protest; politieke concurrentie) –in zekere mate- vervangen. Een “Leviathan” zal zijn burgers minder “uitbuiten” als deze “Leviathan” in concurrentie geplaatst wordt met andere potentiële “Leviathans” –met de dreiging van “exit” van burgers als gevolg⁴⁰. De “exit” van Hirschman kan ook – en zelfs beter- toegepast worden **binnen** landen, niet enkel **tussen** landen. Migratie is immers meestal minder duur –en dus meer haalbaar- binnen een land dan tussen landen.

Het beste voorbeeld is Zwitserland, waar de lagere overheden zo gefragmenteerd zijn over het (zowiezo al kleine) grondgebied -26 kantons en 2.294 gemeenten- dat “exit” soms niet meer inhoudt dan “naar de andere kant van de straat verhuizen”. Zwitserland wordt dan ook een geval van “kleine-ruimte-federalisme” genoemd. Een Zwitsers kanton lijkt qua omvang meer op een grote gemeente of stadsregio in “grote-ruimte-federaties” als Canada en de VS, dan op een deelstaat in deze “grote-ruimte-federaties”. Bovendien is het niet alleen vrij goedkoop om te verhuizen in Zwitserland (in termen van afstand), het loont vaak ook de moeite, gezien lagere overheden er machtig zijn. Deze grote macht houdt het volgende in:

- De lagere overheden bieden belangrijke publieke-goederen-bundels aan (grote uitgavenbevoegdheden).
- Ze kunnen deze publieke-goederen-bundels aanzienlijk doen verschillen qua omvang en kwaliteit (grote belastingbevoegdheden).
- Elke lagere overheid kan haar publieke-goederen-bundel daardoor tegen een aanzienlijk verschillende “prijs” aanbieden⁴¹.

³⁸ Bovendien heeft elke individuele “principal” (= elke individuele kiezer) er onvoldoende belang bij deze uitbuiting tegen te gaan, d.w.z. de “agents” (= de politici) te controleren. Dit is het “free rider”-probleem in de publieke besluitvorming.

Zie Eichenberger e.a. (2015) voor empirisch bewijs voor Zwitserland dat politici in geval ze enkel in hun daden belemmerd worden door verkiezingen (= representatieve democratie), hun eigenbelang nastreven eerder dan het belang van hun kiezers.

³⁹ Dotatiefinanciering is geen nodige voorwaarde opdat de “agent” een dergelijke marktmacht en informatievoordelen heeft. Maar uiteraard zijn deze laatste groter in het geval van gebrekkige institutionele congruentie tussen de gebruiker van deze voorzieningen en de betaler ervan.

⁴⁰ We veronderstellen hier dat het gaat om burgers die meer belastingopbrengsten aanleveren dan dat ze kosten aan overheidsuitgaven, b.v. doordat het rijkere burgers betreft of doordat de schaalvoordelen in publieke dienstverlening nog niet zijn uitgeput. (Wilson 1999 blz. 293)

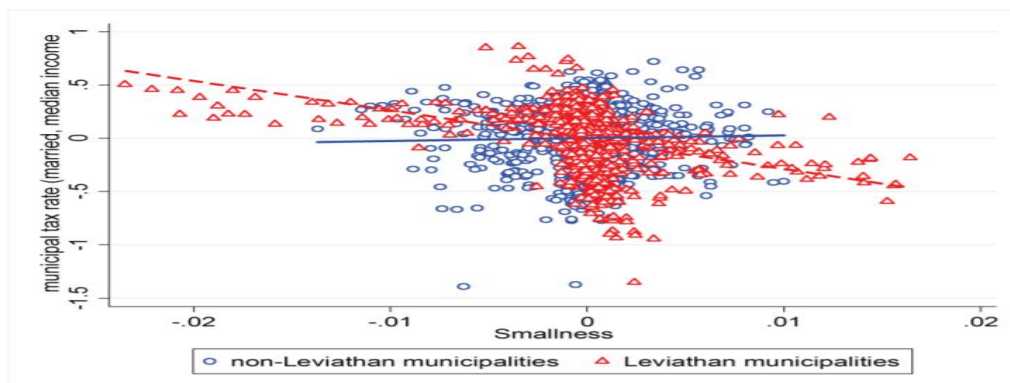
Merk hier de ironie dat door lagere overheden meer autonoom te maken tegenover de centrale overheid (b.v. door hun belastingautonomie te verhogen), ze in zekere zin net minder autonoom worden, nl. tegenover de andere lagere overheden, omdat ze daardoor (sterker) moeten concurreren met (m.a.w. moeten letten op) andere lagere overheden.

⁴¹ In subhoofdstuk 1.7. zullen we stellen dat de vele goedkope en rendabele “exit”-mogelijkheden zoals in Zwitserland in de meeste andere contexten institutioneel worden belemmerd.

Zwitserland beschouwen we daarom als een voorbeeld van echt federalisme / echte decentralisatie⁴². Het is een van de weinige landen dat grote autonomie –inbegrepen belastingautonomie- van haar lagere overheden combineert met een voldoende geografische fragmentatie van deze lagere overheden.

De ironie dat federalisme –d.w.z. het voorkomen van **vele** geografisch naast elkaar opererende overheden met op eenzelfde grondgebied, met **allemaal** hun “vaste kosten”- “de Leviathan temt” is ondertussen ook empirisch bewezen⁴³. De reden is dat we in Zwitserland anders dan in andere landen –eerder “kwaadwillende”- “Leviathan-overheden” kunnen onderscheiden van –eerder “goedwillende”- “niet-Leviathan-overheden”. Immers, in sommige Zwitserse gemeenten is het instrument van het belastingreferendum -waarmee politici dichterbij de burger kunnen worden getrokken- niet beschikbaar, en in andere wél⁴⁴. Brühlhart en Jametti (2016) toonden aan dat “Leviathan-gemeenten” –de driehoekjes in onderstaande grafiek- lagere belastingtarieven zetten als deze gemeenten **kleiner** zijn⁴⁵. Dit verband wordt gesuggereerd door de negatief hellende stippellijn in onderstaande grafiek. In kleinere gemeenten staat het bestuur immers dichterbij de bevolking, en uit kleinere gemeenten is het goedkoper om te verhuizen (omdat de afstand die overbrugd moet worden om de gemeente te verlaten typisch kleiner is). Nu is het zo dat het grondgebied van een overheid typisch kleiner is in een federale setting.

Grafiek: Zwitserse “Leviathan-gemeenten” zetten lagere belastingtarieven als die gemeenten kleiner zijn



Bron: Brühlhart en Jametti (2016) blz. 24

Er bestaat ook voor de VS empirie die aantoont dat federalisme de “Leviathan” temt. Zo vindt Hoxby (2000) voor de VS dat “metropolitane” gebieden met veel schooldistricten –de lagere overheden die in de VS bevoegd zijn voor onderwijs- gekenmerkt worden door lagere belastingen, maar ook door

Bovendien is de ironie dat in het land waar (interne) “exit” tegen de beste prijs/kwaliteit kan verlopen –Zwitserland- deze “exit” wellicht het **minst nodig/gewenst** is omdat de Zwitserse “Leviathan” **al behoorlijk getemd wordt** door de unieke sterkte die “voice” in Zwitserland heeft. Met name referenda –waartoe de mogelijkheid aanwezig is op elk van de 3 Zwitserse overheidsniveaus- maken het land tot een **directe** democratie, waar het “principal-agent”-probleem **in elk geval** al minder groot is. M.a.w. de “loyalty” van de Zwitserse burger aan zijn lagere overheid kan als vrij hoog worden ingeschat.

Voor empirische evidentie dat directe democratie “de Leviathan temt”, zie b.v. Feld en Matsusaka. (2003)

⁴² Daarnaast komen er ook vele gevallen van “schijn-federalisme” / “schijn-decentralisatie” voor.

⁴³ Dit is ook theoretisch bewezen: Hoyt (1991) toont aan dat de omvang van de overheid daalt als het aantal lagere overheden stijgt (en omgekeerd).

Dit resultaat is ironisch en gaat in tegen de “conventional wisdom”. Zie b.v. The Economist (22 december 2018) over de VS: “The result {of the failure of most US cities to annex territory} is duplication and waste as municipalities each pay councillors, police and fire departments, waste-collection agencies and school administrators to perform the same services.”

⁴⁴ Het is aannemelijk dat het bestaan van het instrument van het gemeentelijke referendum bevorderlijk is voor de mate waarin de overheid van een gemeente de welvaart van haar burgers maximaliseert.

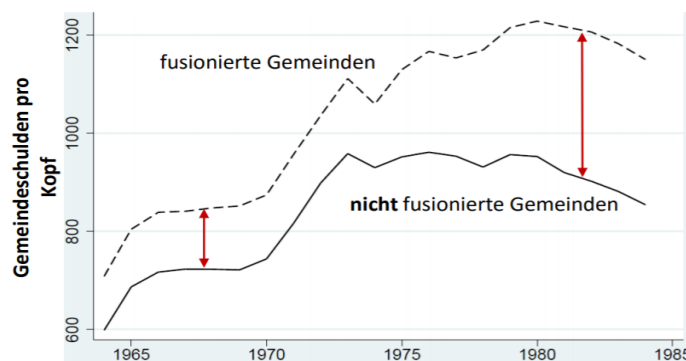
⁴⁵ Zowel in termen van bevolking als in termen van oppervlakte.

hogere “test scores”. D.w.z. niet alleen daalt de “prijs” van het publieke goed maar ook de “kwaliteit” ervan verbetert. Brueckner (1982) en Barrow en Rouse (2004) stellen analoog voor Amerikaanse schooldistricten empirisch vast dat onderwijskwaliteit hoger is als schooldistricten klein zijn of als een bepaalde “county” veel schooldistricten heeft, met name doordat de burger dan meer keuze heeft tussen schooldistricten.

Daarnaast kunnen we verwijzen naar de klaarblijkelijk tegenvallende resultaten van gemeentefusies in allerlei landen niet alleen in termen van **kosten** –d.w.z. in termen van schaalvoordelen- (zie subhoofdstuk 1.3. hierboven) maar ook in termen van **uitgaven**⁴⁶. Dat uitgaven per capita na fusie vaak niet blijken te dalen -en in een aantal gevallen zelfs blijken te stijgen- zou kunnen te wijten zijn aan de afgenomen controlemogelijkheden van de burger tegenover zijn overheid na fusie. Bijna geen enkele empirie over de impact van fusies van overheden op het uitgavniveau stelt besparingen vast:

- **Duitsland:** Voor de deelstaat Brandenburg vinden Baskaran en Blesse (2016) dat fusies van gemeenten de administratieve uitgaven verminderen, maar enkel als het verplichte fusies betreft, en zonder de **totale** uitgaven te verminderen. Fritz (2013; zie onderstaande grafiek) vindt voor Baden-Württemberg zelfs dat gefusioneerde gemeenten meer dan niet-gefusioneerde gemeenten schuld opbouwen na de fusie van de eerste.

Grafiek: In Baden-Württemberg vergrootte de kloof tussen de schuldenlast van gefusioneerde gemeenten en die van niet-gefusioneerde gemeenten



Bron: Fritz (2013)

- **Zweden:** Nelson (1992) vindt dat fusies van kleine gemeenten in de jaren 50 tot uitgavenvermindering leidden, maar ook dat fusies van grotere gemeenten in de jaren 60 tot uitgavenvermeerdering leidden. Hanes (2015) vindt in lijn daarmee dat enkel fusies van voldoende kleine Zweedse gemeenten tot een vermindering van uitgaven leiden. Ook werd in Zweden het “moral hazard” / “common pool” / “free rider”-probleem in **anticipatie** van fusies van overheden vastgesteld. Jordahl en Liang (2010) vinden namelijk dat (vooral kleine) Zweedse gemeenten in de jaren **voorafgaand** aan –en anticiperend op- hun fusie in 1954 **schuld** opbouwden.
- **Finland:** Moisio en Uusitalo (2013) stellen uitgavenverhogende –i.p.v. uitgavenverlagende- effecten van fusies van gemeenten in de jaren 70 vast.
- **Zwitserland:** Lüchinger en Stutzer (2002) komen tot een gelijkaardige bevinding voor **Zwitserse** gemeenten.

⁴⁶ Anders verwoord: het is niet omdat zich in bepaalde gevallen schaalvoordelen verwezenlijken dankzij fusie, dat deze zich noodzakelijk vertalen in lagere uitgaven. Immers, de lagere kosten zouden zich kunnen verwezenlijken, niet ten voordele van **de belastingbetaler**, maar in de vorm van een “bureaucratic rent” ten voordele van “**de Leviathan**”.

- **Vlaanderen:** George en Goeminne (geciteerd in De Morgen 12 juni 2018) stellen hogere uitgaven voor grotere Vlaamse gemeenten vast, en schrijven deze toe aan “de drang van deze grotere gemeenten om meer uit te geven”.

Uit de bovenstaande empirische vaststellingen kan tevens worden afgeleid dat **lokale** overheden, die typisch eerder klein en talrijk zijn, minder “Leviathan-gedrag” vertonen dan **deelstaat**overheden, die typisch eerder groot en weinig talrijk zijn⁴⁷.

De inzichten van Buchanan en Hirschman over federalisme impliceren dat geografische voorkeurenverschillen (zie subhoofdstuk 1.1.: decentralisatiethoema) **geen nodige voorwaarde** voor federalisme zijn. Federalisme –in de betekenis van fragmentatie van een centrale overheid in voldoende lagere overheden met voldoende grote bevoegdheden- is **nuttig zelfs waar voorkeuren geografisch homogeen zijn**, namelijk om de “Leviathan te temmen”.

1.7. Tiebouts “feet voting” (1956): in feite Hotelling-concurrentie (1929)

Charles Tiebouts idee van “feet voting” (in tegenstelling tot “voting during elections”) is sterk verwant aan het “exit”-idee van Buchanan en Hirschman. Tiebout heeft echter een optimistischer overheidsbeeld dan Buchanan en Hirschman. Voor Buchanan en Hirschman dient “exit” om “Leviathans” te disciplineren. Voor Tiebout daarentegen dient “exit” vooral om het decentralisatiethoema beter in de praktijk te brengen. Stel dat Oates’ aanbeveling al werkelijkheid is geworden, zodat er zich per groep burgers die op hetzelfde grondgebied wonen en dus qua preferenties homogeen zijn een decentrale overheid heeft ontwikkeld die publieke diensten levert volgens de voorkeuren van deze burgers. Dan kan het nog steeds gebeuren dat bepaalde burgers hun voorkeuren zo veranderen (b.v. louter wegens ouder worden) dat de decentrale overheidsdienstenbundel niet meer aan die voorkeuren beantwoordt. In geval van voldoende verschillende overheden in de nabijheid nemen de burgers in kwestie dan gewoon de “exit” naar de decentrale overheid die het beste bij hun voorkeuren past, en de ideale wereld van Oates is hersteld.

We kunnen hier de parallel met de economische wereld blijven trekken. Al in 1929 nam Harold Hotelling **tussen bedrijven** weinig “perfecte concurrentie” waar –namelijk louter op **prijs** voor eenzelfde, homogene product- maar eerder “imperfecte concurrentie”, waarin aanbieders niet alleen concurreren met elkaar via prijs, maar ook en in belangrijke mate klanten aan zich proberen te **binden** via een “unieke” smaak/marketing/branding. De binding maakt de concurrentie imperfect, d.w.z. kleiner⁴⁸. Analoog zien we ook **tussen (decentrale) overheden** vrij weinig **pure** belastingconcurrentie. D.w.z. we zien weinig “pure prijsconcurrentie”, waarbij elke prijsverhoging of –verlaging een grote “exit” van de duurdere naar de goedkopere producten veroorzaakt. (Decentrale) overheden concurreren daarentegen “imperfect” met elkaar om de beschikbare burgers en bedrijven in een land, namelijk via het aanbieden van **complexe en unieke** “bundels”/combinaties/pakketten van publieke goederen, regelgeving, en belastingen⁴⁹. Als een decentrale overheid in zijn bundel een component wijzigt, is de resulterende “exit” daardoor beperkter dan bij “pure prijsconcurrentie”. B.v. een

⁴⁷ Uiteraard in de veronderstelling dat lagere overheden voldoende bevoegdheden hebben om “Leviathan-gedrag” te kunnen vertonen “in the first place”. Overheden met weinig bevoegdheden kunnen weinig “Leviathan-gedrag” vertonen. Zwitserland is hier als enige land dat vele kleine (maar machtige) deelstaten heeft een relatieve uitzondering.

⁴⁸ Tiebout-concurrentie heeft een eerder positieve connotatie: lagere overheden concurreren niet alleen op prijs maar ook op kwaliteit en hoeveelheid, waardoor de keuze toeneemt voor burgers/bedrijven. Daarentegen heeft Hotelling-concurrentie een eerder negatieve connotatie: doordat kwaliteit minder zichtbaar/kwantificeerbaar is, doordat de overheid in kwestie soms geen verdienste heeft aan de geboden kwaliteit (b.v. de kwaliteit “nabijheid” in een stad), en doordat burgers/bedrijven “verslaafd” kunnen worden aan een bepaalde kwaliteit, kan concurreren op kwaliteit de concurrentie in het algemeen verminderen (i.p.v. vermeerderen). Hotelling-concurrentie kan er daardoor voor zorgen dat de “Leviathan” zichzelf –tenminste deels- in stand kan houden.

⁴⁹ M.a.w. elke lagere overheid is tot op zekere hoogte een “lokaal monopolie”.

toename van de belastingdruk op bedrijven kan zich b.v. vertalen in een verbetering van het decentraal verstrekte onderwijs, wat op zijn beurt de kosten van plaatselijk beschikbare arbeid (gecorrigeerd voor kwaliteit) voor die bedrijven kan **verlagen**. Bedrijven wegen de verschillende componenten van hun kosten tegenover elkaar af. (Slack 2016 blz. 20)

Helaas dienen een aantal veronderstellingen te worden gemaakt opdat de (quasi-) welvaartsoptimale wereld van “Leviathan temmende” exits (subhoofdstuk 1.6.) en “Tiebout”-exits (subhoofdstuk 1.7.) zich zou verwezenlijken (zie Rosen en Gayer 2010 blz. 510-511):

1. De meeste publieke goederen zijn eerder **lokaal**. Zoniet zouden overheden met een groot grondgebied / met vele inwoners goedkoper, en dan zouden er misschien te weinig “exits” naar andere lokale overheden voorhanden zijn voor de burger.
2. Lagere overheden hebben een aanzienlijke uitgaven- en belastingautonomie. Een aanzienlijke belastingautonomie is in feite een voorwaarde op zich voor Tiebout-concurrentie (evenals voor de “Leviathan temmende” concurrentie besproken in subhoofdstuk 1.6.). Immers, burgers verschillen ook inzake voorkeuren qua totale omvang van de aangeboden overheidsbundel, niet alleen wat de samenstelling en de kwaliteit ervan betreft. Belastingautonomie vergemakkelijkt een wijziging in de totale omvang van de aangeboden overheidsbundel.
3. Er is perfecte mobiliteit. Verhuizen/migreren moet (bijna) gratis zijn, zoniet gaan burgers ergens blijven wonen ondanks een niet-optimale publieke-voorzieningen/belastingen-bundel.
4. Privé-motieven om ergens te wonen wegen niet door op motieven inzake publieke-voorzieningen/belastingen-bundel. Voorbeelden van privé-motieven zijn een job, familie- en vriendschapsbanden, en voorkeuren voor bepaalde “amenities”. Met dit laatste bedoelen we “aantrekkelijkheden” van het grondgebied van een overheid, maar dan “aantrekkelijkheden” waaraan die overheid weinig of geen verdienste heeft (zoals kenmerken van het landschap). Deze motieven kunnen sterk zijn. (Brueckner 2011 blz. 169)
5. Er is perfecte informatie. De burger moet gemakkelijk op de hoogte geraken van de aard van de bundels aangeboden door de andere decentrale overheden. Dit betekent overigens niet alleen perfecte informatie over belastingen en (aard en hoeveelheid) publieke goederen, maar ook over schuldtoestand (= toekomstige belastingen) en aard/strengheid van de regelgeving (b.v. inzake ruimtelijke ordening).
6. De inkomensverdeling in het betrokken land is voldoende gelijk (b.v. dankzij voldoende herverdeling door de centrale overheid). Zoniet zullen burgers zich “samenzetten” volgens inkomen (“income sorting”) i.p.v. volgens voorkeuren of met het oog op “Leviathan-temming”. (Schmidheiny 2006 blz. 430; zie verder: subhoofdstuk 1.8.)

Van deze veronderstellingen is er slechts 1 realistisch, nl. de 1^{ste}. De andere 4 veronderstellingen zijn onrealistisch, nl. de 2^{de} tot de 5^{de}. Ze maken dat zowel “Leviathan temmende” als Tiebout-concurrentie in de werkelijkheid weinig voorkomen (zie ook Boadway en Tremblay 2012):

- We zouden kunnen argumenteren dat de lokale overheden binnen een Amerikaanse metropool (zoals New York) vrij goed “Leviathan temmende” en Tiebout-concurrentie benaderen. Lokale overheden in de VS hebben een grote autonomie, verhuizen binnen zo een metropool kan vaak zonder van job te moeten veranderen (pendel is de oplossing) of familie- en vriendschapsbanden

te moeten opgeven⁵⁰. Inderdaad zien we binnen eenzelfde Amerikaanse “metropolitaan” gebied zoals New York over een beperkte geografische afstand vrij grote verschillen inzake de belasting/publieke-goederen-bundels die worden aangeboden worden, en ook vrij grote jaarlijkse verhuisbewegingen. (Rosen en Gayer (2010 blz. 512); zie b.v. Banzhaf en Walsh (2008) voor empirische evidentie) Echter, de grote inkomensongelijkheid in de VS maakt dat een belangrijk deel van deze verhuisbewegingen gedreven wordt door inkomen, niet door “Leviathan-temming” of voorkeuren. Als lage(re) belastingtarieven gepaard gaan met “income sorting” vindt er waarschijnlijk vooral –vanuit maatschappelijk oogpunt- schadelijke concurrentie i.p.v. heilzame “Leviathan temmende” of Tiebout-concurrentie plaats. (zie ook verder: subhoofdstuk 1.8.)

- We zouden makkelijker kunnen argumenteren dat het “kleine-ruimte-federalisme” van Zwitserland aan de Buchanan-Hirschman-Tiebout-Oates-wereld beantwoordt. In mindere mate geldt dit ook voor de Noordse landen (Denemarken, Finland, Noorwegen, en Zweden). Immers, deze hebben net als Zwitserland machtige lagere overheden, namelijk gemeenten, en de inkomensongelijkheid is er net als in Zwitserland vrij groot. De afstanden –en de door de centrale overheid opgelegde minimumvereisten- zijn er echter (veel) groter dan in Zwitserland⁵¹. B.v. Dahlberg en Frederiksson (2001) vinden dat in Zweden verhuizers over **korte** afstanden –met name in de regio van Stockholm- gemotiveerd worden door verschillen in lokale-belastingen-en-publieke-voorzieningen-bundels.
- In het algemeen is er meer kans tot “Leviathan temmende” en Tiebout-concurrentie tussen lokale overheden (waarvan er typisch eerder vele kleine zijn) dan tussen deelstaatoverheden (waarvan er typisch eerder weinige grote zijn, met als uitzondering Zwitserland). De voorwaarde is wel dat deze lokale overheden aanzienlijke bevoegdheden hebben.

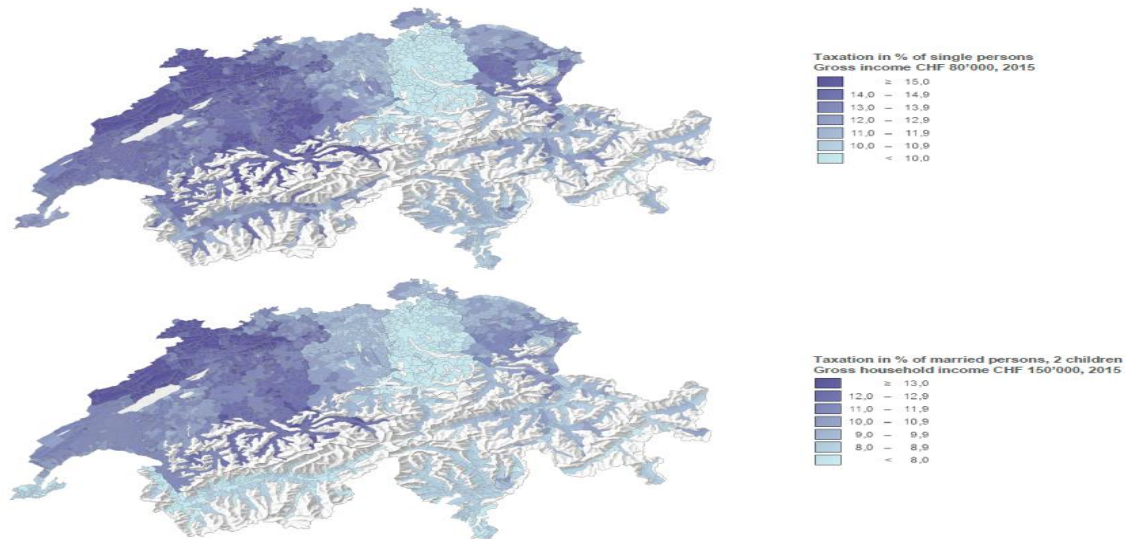
⁵⁰ Omgekeerd kunnen binnen zo een metropool burgers gemakkelijk van job veranderen zonder te moeten verhuizen.

⁵¹ Met uitzondering van de afstanden wat Denemarken betreft.

Kaderstuk: Tiebout/Hotelling-concurrentie in Zwitserland

Onderstaande belastingkaart toont dat “exit” in Zwitserland niet louter op basis van “prijs” (belastingtarief) gebeurt. Het gaat integendeel eerder om “imperfecte” Tiebout/Hotelling-concurrentie. De kaart toont namelijk dat de kantons die singles het zwaarst (minst zwaar) belasten in de personenbelasting (PB) niet volledig samenvallen met de kantons die gezinnen met kinderen het zwaarst (minst zwaar) belasten. Sommige kantons lijken zich eerder te richten op singles, andere eerder op gezinnen met kinderen.

Kaart: “Imperfecte” concurrentie tussen Zwitserse kantons: PB



Bron: Stadelmann (2017)

Hoewel bedrijven worden verondersteld (nog) mobieler te zijn dan burgers, vindt er tussen bedrijven blijkbaar evenmin als tussen burgers eenvoudige “prijs”-concurrentie plaats. Onderstaande tabel toont namelijk een verrassend grote kantonale heterogeniteit inzake vennootschapsbelasting. In het bijzonder is het verrassend dat de rijke kantons met de 3 grootste steden van Zwitserland -de stadsstaten Basel-Stadt en Genève⁵² en het kanton Zürich als niet-stadsstaat- behoren tot de kantons die bedrijven **het zwaarst** belasten. Nochtans is de belastingbasis in deze kantons zo groot dat zij ook met een lager belastingtarief nog een breed en goed pakket aan publieke voorzieningen zouden kunnen aanbieden.

De hoofdreden van deze paradox ligt in de agglomeratievoordelen die bedrijven ondervinden. Het betreft de schaal- en diversiteitsvoordelen behaald uit nabijheid bij talrijke andere bedrijven (leveranciers, klanten, en concurrenten, d.w.z. ook nabijheid bij nieuwe ideeën), talrijke arbeidskrachten, en talrijke consumenten. Meer bepaald zijn locatiebeslissingen in de dienstensector, meer dan in de verwerkende nijverheid, gevoeliger voor factoren inzake nabijheid dan voor belastingfactoren⁵³. (Slack 2016 blz. 21) De 3 “bedrijven-rijke” kantons reageren op deze agglomeratievoordelen door een deel van deze voordelen te belasten. (zie ook Baldwin en Krugman 2004 en Konings en Torfs 2012) Deze agglomeratievoordelen zijn blijkbaar zo belangrijk voor bedrijven dat een hogere vennootschapsbelasting hen niet doet verhuizen⁵⁴. Deze hogere belasting is opnieuw een illustratie van het “imperfecte” (Hotelling-achtige) karakter van concurrentie tussen lagere overheden: steden slagen erin een extra “fee” aan te rekenen voor hun unieke aanbod van “nabijheid” als “publiek goed”.

Tabel: “Imperfecte” concurrentie tussen Zwitserse kantons: Vennootschapsbelasting

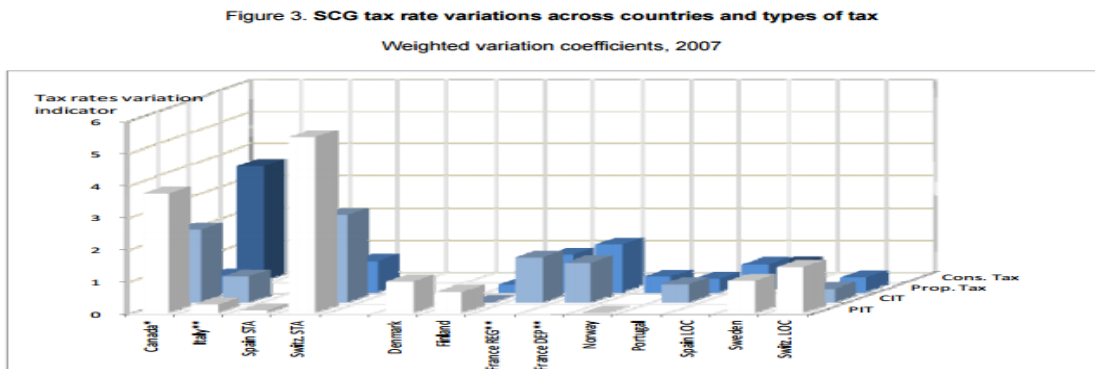
Business tax according to statutes

Luzern	14,05
Schwyz	18,02
Nidwalden	14,50
Obwalden	14,60
Appenzel A.-Rh.	15,00
Appenzel L.-Rh.**	16,50
Schaffhausen	19,10
Zug	17,10
Uri	17,80
Thurgau	19,66
Neuchâtel	18,50
Glarus	18,65
Graubünden	20,02
Fribourg	24,79
St. Gallen	21,06
Tessin	26,05
Solothurn	27,96
Basel-Landschaft	25,50
Aargau	22,87
Zürich	26,85
Jura*	26,03
Vaud	28,35
Bern	27,62
Valais	27,48
Basel-Stadt	29,50
Genève	31,06

Bron: Stadelmann (2017)

Onderstaande grafiek schetst de “imperfecte concurrentie” tussen lagere overheden in verschillende OECD-landen. De grootste variatie in belastingtarieven (= de langste staven) blijkt de Zwitserse kantons –aangeduid met « Switz. STA » - en de Canadese provincies te kenmerken.

Grafiek : Variatie in belastingtarieven van lagere overheden binnen verschillende OECD-landen (2007)



Bron : OECD 2011b blz. 20

⁵² Van de 500.000 inwoners van het geografisch (zeer) kleine kanton Genève wonen er 200.000 in de stad Genève.

⁵³ Toegepast op België blijken het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en zijn 19 gemeenten bedrijven zwaarder te belasten dan de andere Belgische gewesten en gemeenten. Van alle bedrijven wordt de dienstensector zwaarder belast –via de zgn. “belasting op kantoorruimte” dan de verwerkende nijverheid. (Cattoir e.a. 2009 blz. 37)

⁵⁴ Eenzelfde logica verklaart ook waarom bedrijven niet massaal verhuizen van het noorden van Europa naar het zuiden van Europa hoewel de vennootschapsbelasting lager is in het zuiden van Europa. (Konings en Torfs 2012)

1.8. Geografische verschillen in belastingtarieven kunnen ook op “income sorting” wijzen: schadelijke belastingconcurrentie (Oates 1972)

Tegelijk is de brede waaier van belastingtarieven die bovenstaande grafiek toont voor een deel **ook** een weerspiegeling van de hierboven al vermelde **schadelijke** belastingconcurrentie / “income sorting” tussen Zwitserse kantons. “Leviathan temmende” en Tiebout/Hotelling-concurrentie stoot zelfs in Zwitserland op grenzen én komt er –zoals op andere plaatsen- tegelijk met schadelijke “prijconcurrentie” voor. D.w.z. de inkomensongelijkheid is in Zwitserland nog altijd niet klein genoeg om een zekere “sorting” volgens **inkomen** eerder dan volgens **voorkeuren** te beletten. Deze “income sorting” gaat hand in hand met **schadelijke** –in tegenstelling tot heilzame- belastingconcurrentie. (zie Oates 1972 blz. 143, Zodrow en Mieszkowski 1986, en Wilson 1999) Hoe groter de inkomensongelijkheid, hoe aantrekkelijker het voor lagere overheden is om rijkere burgers⁵⁵ naar hun grondgebied te doen verhuizen via belastingtariefverlagingen. Deze kunnen de vorm aannemen van een verlaging van het gemiddelde tarief of van een verlaging van de progressiviteit (die beide de rijkere het meest bevoordelen). Immers, hoe meer rijkere inwoners een overheid aantrekt, hoe meer het zijn belastingtarieven kan verlagen zonder zijn belastingontvangsten te zien verminderen.

Rijkere burgers blijken van hun kant meer mobiel te zijn dan armere burgers (zie b.v. Fuentes 2013 blz. 16), om meerdere redenen:

- Rijkere burgers hebben het meeste bij mobiliteit te winnen, in de vorm van lagere belastingbetalingen. (Schmidheiny 2006 blz. 430)
- Rijkere burgers kunnen het zich ook beter veroorloven te verhuizen dan armere burgers. Dit komt doordat verhuizen kosten met zich brengt en doordat een –ook geografisch- groter deel van de huizenmarkt “bereikbaar” is voor rijkere dan voor armere burgers.

(Voldoende grote) belastingverlagingen⁵⁶ door bepaalde lagere overheden in combinatie met (voldoende grote) inkomensongelijkheid maken dat rijkere burgers zich niet alleen **willen** maar ook **kunnen** “samenzetten” (= “sorting”). Ze zullen zich in dat geval ook **kunnen** “samenzetten”, om volgende redenen:

⁵⁵ Winstgevende **bedrijven** kunnen tegenover minder winstgevende bedrijven dezelfde rol vervullen binnen schadelijke belastingconcurrentie als rijkere burgers tegenover armere burgers, zeker als er in het betrokken land grote verschillen zijn in winstgevendheid tussen bedrijven (tenminste mits de belasting van bedrijven –of de uitgaven ten voordele van bedrijven- in voldoende mate gedecentraliseerd zijn). Waar we het in vervolg van deze tekst hebben over rijkere burgers in de context van belastingconcurrentie, bedoelen we meteen ook winstgevende bedrijven. We kunnen bovendien veronderstellen dat verhuis van rijkere burgers leidt tot verhuis van winstgevende bedrijven en omgekeerd.

⁵⁶ Schadelijke belastingverlagingen kunnen 2 vormen aannemen:

- een daling van het **gemiddelde** belastingtarief voor alle inkomensklassen, zonder de progressiviteit te verminderen (immers, een “across-the-board”-tariefvermindering vermindert de “herverdelende kracht” van een belastingstelsel, wat de rijkere het meest ten goede komt)
- een vermindering van de **progressiviteit** van de belasting in kwestie (deze laatste soort “race” komt wellicht vaker voor).

Een vermindering van de progressiviteit vermindert het gemiddelde tarief voor de hoogste inkomens, maar verhoogt dit mogelijk voor de laagste inkomens. Vermindering van de progressiviteit kan rendabel zijn voor een lagere overheid omdat daarmee rijkere inkomens worden aangetrokken, wat ook als deze tegen een lager gemiddeld tarief belast worden de totale belastinginkomsten kan verhogen. Omgekeerd blijkt progressieve belastingheffing de rijkere een extra grote “incentive” te geven om te verhuizen, zoals b.v. aangetoond door Schmidheiny (2006) voor Basel-Stadt en zijn omringende gemeenten. En in Canada zien we dat het precies het hoogste tarief in de PB is dat het minst tussen de provincies verschilt.

Maar ook een belastingvermindering die de progressiviteit intact laat is aantrekkelijker voor rijkere burgers dan voor armere burgers, omdat rijkere burgers daardoor in euros meer belastingen uitsparen dan armere burgers (en omdat overheidsuitgaven wellicht de rijkere burgers minder ten goede komen dan de armere burgers).

- “Sorting” van de rijkere –alsook –gedeeltelijke- kapitalisering van de lagere belastingtarieven (Schmidheiny 2006 blz. 433)- maakt het vastgoed op het gebied van de belastingverlagende decentrale overheid te duur voor armere burgers⁵⁷.
- Een minder progressief belastingstelsel maakt het uiteraard op zijn beurt minder aantrekkelijk voor de armeren om naar de overheid met dit minder progressief belastingstelsel te migreren.
- Parallel kunnen bijkomende maatregelen van de betrokken decentrale overheid “sorting” door de rijkere faciliteren. Voorbeelden zijn het handhaven/invoeren van regelgeving inzake minimale woninggrootte zoals in de VS, en het minder gul maken van de decentrale uitgaven die vooral door armeren worden gewaardeerd, zoals uitkeringen (schadelijke uitgavenconcurrentie).

Als gevolg van de “vicieuze cirkel” tussen belastingtariefverlagingen en “income sorting” door de rijkere⁵⁸ zal de belastingbasis van de lagere overheid die met de armeren “achterblijft” mogelijk te klein zijn om nog het pakket publieke goederen aan te bieden dat volgens de Samuelson-regel optimaal is⁵⁹. I.p.v. “de Leviathan te temmen” tot de welvaartsoptimale omvang van de overheid bereikt is, kan belastingconcurrentie dus tot een **té kleine** overheid leiden (= “de Leviathan teveel temmen”), met name in de armere gebieden⁶⁰. Belastingconcurrentie is in dat geval een negatieve externaliteit die een bepaald lagere overheid op de inwoners van een andere lagere overheid uitoefent. Bovendien dreigt “income sorting” te impliceren dat –vooral rijkere- burgers niet zijn gevestigd op plaatsen waar ze het meest productief zijn (= waar hun **bruto**-inkomen het grootst is), maar op de plaats waar ze het minste belastingen moeten betalen (= waar hun **netto**-inkomen het grootst is)⁶¹. Dit laatste nadeel wordt “locational inefficiency” genoemd.

Een belangrijke reden dat rijkere burgers zich zullen trachten “samen te zetten” (“income sorting”) is zoals gezegd de grote ruimte voor belastingverlagingen ten gunste van rijkere burgers zodra deze niet langer op hetzelfde grondgebied wonen als armere burgers. Deze ruimte is zeker groot als we veronderstellen dat de armeren eenzelfde of een grotere hoeveelheid publieke goederen (willen) gebruiken als/dan de rijkere⁶². Om deze reden spreken we van « opportunistische » migratie van rijkere burgers. Ze beoogt **louter** te genieten van lagere belastingtarieven elders, **niet** omdat de lagere overheid waaruit burgers verhuizen “Leviathan-gedrag” zou vertonen of een « tax-and-spend »-bundel zou aanbieden die niet overeenstemt met de voorkeuren van de burgers in kwestie.

⁵⁷ Maar niet zodanig duur dat verhuizen niet langer de moeite waard is voor rijkere burgers. Meer bepaald zou huisvesting een “normaal goed” kunnen zijn, zodat het aandeel ervan in de gezinsuitgaven daalt met het inkomen. Hierdoor halen rijkere meer voordeel uit lagere belastingen dan dat ze nadeel hebben van hogere huizenprijzen, zeker als het belastingstelsel progressief is, en als –zoals meestal wordt waargenomen- kapitalisering van belastingen in huizenprijzen onvolledig is. (Schaltegger e.a. 2011 blz. 456 en 463)

⁵⁸ M.a.w. de betrokken belastingverlagingen zijn zowel oorzaak als gevolg van “income sorting”. (Schaltegger e.a. 2011 blz. 456)

⁵⁹ Inbegrepen het “publieke goed” inkomensherverdeling. “Income sorting” verkleint de ruimte voor inkomensherverdeling door de decentrale overheden die rijkere inwoners verliezen. B.v. uitwijking van de rijkere verkleint de effectieve progressiviteit van een nominaal progressief belastingstelsel. (Schaltegger e.a. 2011 blz. 457)

⁶⁰ En i.p.v. de Leviathan te temmen tot de welvaartsoptimale omvang van de overheid bereikt is, kan belastingconcurrentie dus integendeel tot een **te grote** overheid leiden, met name in de rijkere gebieden.

⁶¹ Of niet gevestigd zijn op plaatsen waar de publieke-goederen-bundel overeenstemt met hun voorkeuren.

Daarbij komen nog eens de “sociaal verloren” kosten van de migratie, in de vorm van de tijd en het geld besteed aan het **verhuizen zelf** door de migrerende burgers.

Natuurlijk is het welvaartsverlies kleiner als na verhuis de rijkere hun “productie” behouden op het grondgebied van hun oorspronkelijke overheid, m.a.w. als de rijkere na verhuis beginnen te pendelen.

Een ander, maar verwant nadeel van “income sorting” betreft de negatieve externaliteiten die armen die in elkaars buurt wonen – in termen van schoolprestaties en inkomen- **op elkaar** blijken uit te oefenen. Deze staan in contrast met de positieve externaliteiten die rijkere uitoefenen op armen die in hun buurt wonen. (zie b.v. Schaltegger e.a. 2011 blz. 469 en Chetty e.a. 2016)

⁶² Hiervoor veronderstellen we bovendien dat het om **lokale** publieke goederen gaat, d.w.z. met beperkte schaalvoordelen, d.w.z. om goederen waarvan de kost per gebruiker al snel ophoudt met dalen. Zoniet zouden de kleinere belastingbetalingen van **vele** armeren aan een bepaalde lagere overheid samen genomen kunnen opwegen tegen de grotere belastingbetalingen van **weinig** rijkere aan een andere lagere overheid.

Merk op dat de school van het “competitieve federalisme” geen ruimte ziet voor schadelijke belastingconcurrentie. Dit komt doordat vermindering van de belastingontvangsten door toedoen van “exit”(-dreiging) precies **de bedoeling** is binnen deze school. Belastingconcurrentie kan enkel schadelijk zijn –d.w.z. netto-welvaartsverminderend- als overheden (tenminste deels) “goedwillend” zijn, zoals verondersteld door de school van het “coöperatieve federalisme”, d.w.z. als overheden eerder de welvaart van hun inwoners maximaliseren i.p.v. hun eigen welvaart (= hun omvang).

In het economische federalisme onderscheiden we dus 3 wezenlijk verschillende soorten “exit”, en dus ook 3 soorten concurrentie. Het betreft 2 grotendeels heilzame soorten, onderscheiden door de school van het “competitieve federalisme”, en 1 schadelijke, onderscheiden door de school van het “coöperatieve federalisme”. Deze komen mogelijk alle 3 tegelijkertijd voor:

- 1) Exit als het temmen van de Leviathan (subhoofdstuk 1.6.): Het resultaat is **gelijkere** –en voor alle overheden lagere- belastingtarieven (belastingdruk) en **gelijkere** “prijs-kwantiteit/kwaliteit”-verhoudingen van publieke voorzieningen.
- 2) Exit als het zoeken naar de meest passende overheidsbundel (subhoofdstuk 1.7.): Het resultaat is **ongelijkere** –en niet voor alle overheden lagere- belastingtarieven (belastingdruk), maar **gelijkere** “prijs-kwantiteit/kwaliteit”-verhoudingen van publieke voorzieningen (Tiebout-concurrentie).
- 3) Exit als het “opportunistisch” “sorten” van rijkere burgers op het grondgebied met de laagste belastingtarieven (subhoofdstuk 1.8.): Het resultaat is:
 - 3.1. op korte termijn mogelijk vrij **gelijke** –en voor alle overheden lagere- belastingtarieven (belastingdruk) (“race to the bottom”) met als resultaat echter **ongelijkere** “prijs-kwaliteit”-verhoudingen van publieke voorzieningen, in de vorm van slechtere dienstverlening in armere gebieden;
 - 3.2. maar op langere termijn **integendeel** vrij **ongelijke** belastingtarieven (belastingdruk)⁶³ -inbegrepen hogere tarieven in armere gebieden om een voldoende goede dienstverlening te bereiken-, en met als resultaat nog altijd **ongelijke** “prijs-kwaliteit”-verhoudingen van publieke voorzieningen⁶⁴. (zie ook Chernick en Reschovsky 2006 blz. 421)

⁶³ De spreekwoordelijke “race to the bottom” kan dus een **divergentie** van de belastingtarieven (én van het gemiddelde primaire inkomen) per lagere overheid als paradoxale uitkomst hebben. “Race to the bottom” is dus niet zo’n goede benaming voor schadelijke belastingconcurrentie, gezien “de bodem” voor sommige overheden meer bereikt wordt dan voor andere.

⁶⁴ In 2004 schreef Chernick (2004 blz. 98) dat er onvoldoende empirische evidentie was om te weten of het effect van heilzame “exits” groter is dan het effect van schadelijke “exits”. (zie ook Wilson 1999 blz. 296)

Dit heeft daarmee te maken dat het “met het blote oog” niet waar te nemen valt of een lagere overheid een efficiënte en gewenste goederenbundel aanbiedt. Daarom is schadelijke concurrentie tussen lagere overheden niet “met het blote oog” te onderscheiden van (heilzame) Leviathan temmende concurrentie. Zowel gelijkaardige (convergerende) als verschillende (divergerende) belastingtarieven van naburige lagere overheden kunnen een aanduiding zijn van zowel (heilzame) Leviathan temmende of Tiebout-concurrentie als van schadelijke belastingconcurrentie. (zie ook Schmidheiny 2006 blz. 430)

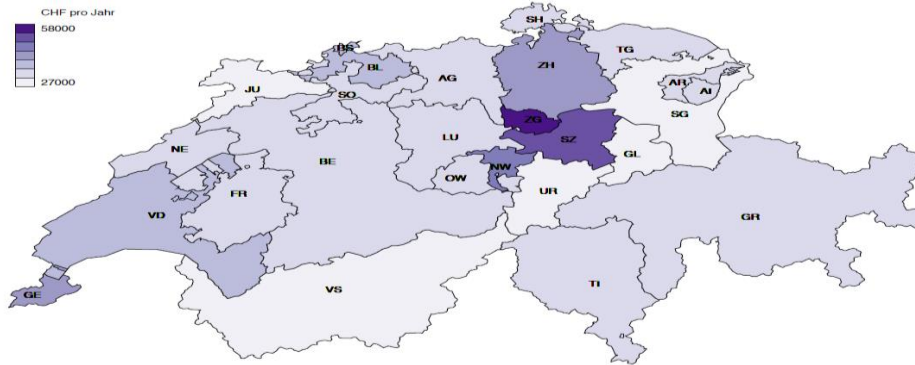
De 3 soorten belastingconcurrentie kunnen ook **tegelijkertijd** voorkomen, zonder dat het onmiddellijk duidelijk is of de schadelijke variant overheeft op de heilzame varianten dan wel omgekeerd.

Kaderstuk: Schadelijke belastingconcurrentie in Zwitserland

Schmidheiny (2017 blz. 12-18) stelt voor Zwitserland schadelijke belastingconcurrentie en “income sorting” vast wat betreft de **kantonale PB**. De Zwitserse kantonale “income sorting” heeft mee tot grote verschillen in belastbaar inkomen per capita tussen de kantons geleid, zoals geïllustreerd door onderstaande kaart.

Kaart: Inkomensongelijkheid tussen Zwitserse kantons, mede als gevolg van belastingconcurrentie en “income sorting”

Figure 6: Taxable income per inhabitant across Swiss cantons in 2012.



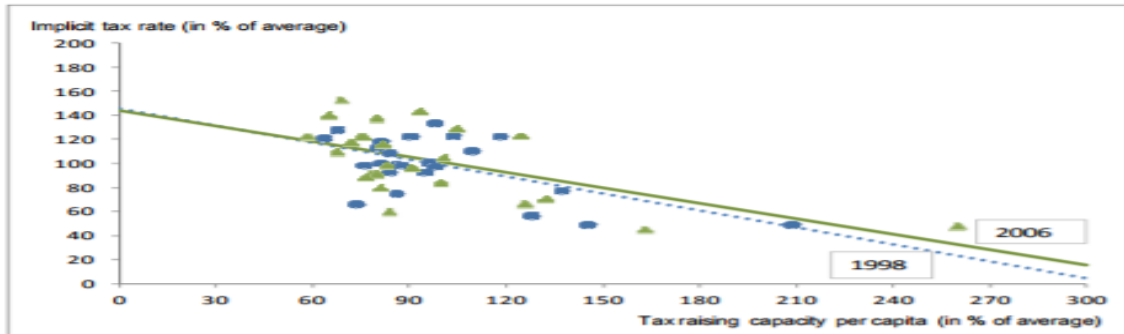
Bron: Schmidheiny 2017 blz. 10

Schmidheiny (2017 blz. 12-18) stelt ook een negatief verband vast tussen belastbaar inkomen per capita en hoogte van het gemiddelde belastingtarief (over alle belastingen geheven door de kantons samen genomen) in Zwitserland. Voor Zwitserland is dat verband negatiever geworden sinds de jaren 70. Terwijl de kantons Zug en Neuchâtel (“ZG” resp. “NE” op bovenstaande kaart) in de jaren 70 ongeveer even rijk waren en een ongeveer even hoog gemiddeld inkomensbelastingtarief hadden, werd Zug na een reeks tariefverlagingen het rijkste kanton van Zwitserland. Verlagingen van het gemiddelde belastingtarief en het aantrekken/verhuizen van rijkere belastingbetalers (“income sorting”) versterken elkaar wederzijds in Zwitserland. Doordat rijkere inwijken kan het gemiddelde tarief verder worden verlaagd, terwijl omgekeerd de bevolkingssamenstelling van armere kantons hen belet hun tarieven te verlagen zonder hun aanbod aan publieke goederen en diensten in gevaar te brengen. Zo hoort Neuchâtel al een aantal jaren bij de “armste” kantons van Zwitserland, met de hoogste tarieven in de inkomensbelasting (hoewel de tarieven van Neuchâtel sinds de jaren 70 niet veel zijn veranderd) (“vicious circle”). Het negatieve verband tussen belastbaar inkomen per capita en hoogte van het gemiddelde belastingtarief wordt voor Zwitserland (en voor een waaier van andere landen) bevestigd door OECD (2011b blz. 20-24). (zie onderstaande grafiek)

Doordat schadelijke belastingconcurrentie –tenminste op termijn- resulteert in een negatief verband tussen het belastbare inkomen per capita en de hoogte van het gemiddelde belastingtarief is de benaming « race to the bottom » misleidend. In tegenstelling tot waar Oates (1972 blz. 143) van uitging zijn er niet noodzakelijk alleen maar verliezers in een “race to the bottom” tussen lagere overheden⁶⁵. Zulk een « race » kan **aanvangen** met een vermindering van de belastingtarieven door **alle** betrokken lagere overheden. Maar zodra er voldoende migratie van de rijkere -d.w.z. « income sorting »- plaatsvindt, kan ze een **asymmetrische uitkomst** hebben qua belastingtarieven en -druk. Deze kunnen (aanzienlijk) lager zijn voor die lagere overheden die de « race » hebben gewonnen dan voor die lagere overheden die de « race » hebben verloren. D.w.z. de belastingtarieven van de armere overheden bereiken “de bodem” minder dan de belastingtarieven van de rijkere overheden,

terwijl de kwantiteit en de kwaliteit hun publieke dienstverlening wel meer de bodem kan bereiken. (Tegelijk kunnen tarieven en druk uiteindelijk wel degelijk voor **alle** betrokken lagere overheden lager liggen dan « aan het begin » van de « race to the bottom ».)

Grafiek: Negatief verband tussen belastbaar inkomen per capita en hoogte van het gemiddelde belastingtarief (over alle belastingsoorten samen genomen) van Zwitserse kantons



Bron: OECD 2011b blz. 22

Dat o.m. het kanton Zug zijn tarieven sterk verlaagd heeft, en mede als gevolg daarvan het rijkste kanton van Zwitserland is geworden (“income sorting”), is geen toeval. Het kanton Zug is klein (123.000 inwoners). Het is vooral voor kleine lagere overheden rendabel een lage PB te zetten, net zoals het voor kleine **landen** als Ierland en Luxemburg rendabel is een lage (vennootschaps)belasting te zetten. Kleine landen hebben weinig binnenland en veel buitenland⁶⁶, en dus ruime mogelijkheden om extra bedrijvigheid uit dat grote buitenland aan te trekken, zonder veel binnenlandse ontvangsten te verliezen⁶⁷. Voor grote landen geldt het omgekeerde. (zie ook Bucovetsky 1991 en Kanbur en Keen 1993)

In het algemeen is er meer kans tot belastingconcurrentie en “income sorting” tussen lokale overheden -waarvan er typisch eerder vele kleine zijn, en waartussen de afstanden typisch kleiner zijn- dan tussen deelstaatoverheden -waarvan er typisch eerder weinige grote zijn, en waartussen de afstanden typisch groter zijn. (De relatieve uitzondering is Zwitserland, gezien ook de Zwitserse deelstaten klein zijn.) De voorwaarde is wel dat deze lokale overheden aanzienlijke bevoegdheden hebben.

⁶⁵ Een “race to the bottom” met alleen maar verliezende overheden zou een soort “prisoner’s dilemma” zijn.

⁶⁶ Niet toevallig grenst het kanton Zug aan het grootste –en evenzeer vrij rijke- Zwitserse kanton Zürich.

⁶⁷ Kleine lagere overheden hebben dus niet alleen weinig nadeel tegenover grote lagere overheden wat hun uitgaven betreft (zie hierboven: schaalvoordelen in publieke voorziening zijn vaak al snel uitgeput), maar evenmin wat hun ontvangsten betreft.

Kaderstuk: Samenvatting van hoofdstuk 1

In een eerste deel van dit literatuuroverzicht gaven we 8 belangrijke economische ideeën inzake federalisme en decentralisatie weer. Het is **empirisch aangetoond** dat deze ideeën de efficiëntie / de welvaart verhogen en de toestand van de overheidsfinanciën verbeteren in die landen waar ze gerespecteerd c.q. in de praktijk gebracht worden. Deze ideeën kunnen we samenvatten in onderstaande 4 kerngedachten:

- Decentralisatie maakt het gemakkelijker om elke burger die bundel aan belastingen en publieke goederen te verschaffen die overeenstemt met zijn voorkeuren. **Decentralisatie is aangewezen** omdat voorkeuren typisch aanzienlijk verschillen over het grondgebied van een land, en omdat niet zoveel publieke goederen aanzienlijke schaalvoordelen en externaliteiten vertonen (d.w.z. de meeste publieke goederen hebben een eerder **lokaal** karakter).
- Voldoende overlapping (congruentie) tussen enerzijds de gebruikers en beslissers inzake (lokale) publieke goederen en anderzijds de betalers ervan is welvaartsverhogend. Dat een aanzienlijke mate van congruentie efficiënt is, is een sterk argument voor **belastingautonomie**. Een decentrale vastgoedbelasting is het beste instrument om zo'n congruentie te bevorderen. Omdat de voorziening van (lokale) publieke goederen neerslaat in de vastgoedprijs, fungeert een vastgoedbelasting meer dan andere belastingsoorten als een soort "user fee" die de decentrale overheid beloont voor kwaliteitsvolle voorziening van (lokale) publieke goederen.
- Naast decentrale belastingautonomie zijn **voldoende goedkope ruimtelijke "exit"-mogelijkheden** een noodzakelijk bestanddeel van (echte) decentralisatie. Dit impliceert dat de fragmentatie van het "landschap" van lagere overheden voldoende groot moet zijn, zoals in het "kleine-ruimte-federalisme" van Zwitserland. Dergelijke voldoende grote fragmentatie maakt het vrij gemakkelijk voor burgers om naar het grondgebied van een andere lagere overheid te verhuizen.
- De **combinatie** van decentrale belastingautonomie en voldoende goedkope "exit"-mogelijkheden⁶⁸ levert 2 belangrijke voordelen op:
 - o Ze "temt de Leviathan". M.a.w. ze ontnemt de overheid monopoliemacht en legt haar **marktdiscipline** op, omdat elke lagere overheid bevreesd moet zijn voor verhuizing van haar (rijkere) burgers/belastingbetalers.
 - o Ze vergemakkelijkt de verwezenlijking van het ideaal van een **"kleurenpalet"** van lagere overheden die elk dié belasting/regelgeving/publieke-goederen-bundel aanbieden die overeenstemt met de voorkeuren van de burgers op hun grondgebied.
- Deze 2 vormen van **heilzame** concurrentie moeten worden afgewogen tegen het nadeel dat de combinatie van decentrale belastingautonomie en voldoende goedkope "exit"-mogelijkheden oplevert, nl. het risico op "income sorting" en **schadelijke** belastingconcurrentie. Deze kunnen ertoe leiden dat burgers niet wonen op de plaats waar ze het meest productief zijn en dat sommige lagere overheden achterblijven met een belastbare basis die onvoldoende is voor een welvaartsoptimaal aanbod van publieke voorzieningen.

⁶⁸ Schmidheiny (2017 blz. 4) toont dat Zwitserland deze combinatie het best realiseert van alle gedecentraliseerde landen. B.v. Canada combineert een hoge lokale belastingautonomie met een vrij geringe fragmentatie. B.v. Oostenrijk combineert een fragmentatie die zelfs groter is dan die van Zwitserland met een kleine lokale belastingautonomie.

2. De economische theorie van het federalisme toegepast op de keuze “dotaties versus belastingautonomie” ter financiering van lagere overheden

In een tweede deel van dit literatuuroverzicht focussen we het economische federalisme nog meer dan in het eerste deel op het **begrotingsfederalisme**⁶⁹. Immers, een groot vraagstuk binnen het economische federalisme betreft de samenstelling van de decentrale overheids**ontvangsten**. Met het oog op welvaartsmaximalisatie is de vraag in welke mate een lagere overheid dient te worden gefinancierd met dotaties verstrekt door de hogere overheid (= centralisatie) dan wel door deze lagere overheid de macht te geven zelf belastingen te heffen om zijn uitgaven te financieren (= decentralisatie).

Hierna zal blijken dat de literatuur terzake vooral **empirische evidentie omvat voor de nadelen van financiering van lagere overheden met dotaties** -in de vorm van lagere welvaart en zwakkere overheidsfinanciën- in vergelijking met financiering via belastingautonomie. De betrokken literatuur situeert zich binnen de school van het « competitieve federalisme », en kan worden samengevat als volgt:

- Dotaties zijn typisch een « one size fits all » -instrument dat bemoeilijkt dat lagere overheden elk die belasting/regelgeving/publieke-goederen-bundel aanbieden die overeenstemt met de voorkeuren van de burgers op hun grondgebied. (Dotaties bemoeilijken Tiebout-concurrentie.)
- Dotaties verminderen de institutionele congruentie tussen de beslisser/gebruiker enerzijds en de betaler anderzijds van de lokale publieke goederen. Daardoor leiden ze o.m. tot hogere uitgaven (dotaties staan “Leviathan temmende” concurrentie in de weg), grotere begrotingstekorten, en lagere economische groei.

Er is ook een belangrijk **voordeel van dotatiefinanciering** van lagere overheden, zoals dat wordt besproken in de literatuur van het « coöperatieve federalisme ». Dotaties bemoeilijken namelijk **schadelijke** (belasting)concurrentie tussen lagere overheden. Hiermee bedoelen we zoals gezegd belastingconcurrentie die ertoe kan leiden dat burgers en bedrijven niet gevestigd zijn op de plaats waar ze het meest productief zijn, en dat de armere lagere overheden minder publieke goederen kunnen aanbieden dan optimaal is.

De nadelen van dotatiefinanciering lijken zwaarder door te wegen dan de voordelen, waardoor in de belastingautonomie-dotatie-mix waarmee lagere overheden moeten worden gefinancierd de balans naar belastingautonomie moet overhellen.

⁶⁹ Naast het belang van een voldoende grote begrotingsdecentralisatie (= met name vooral belastingautonomie) voor welvaartsmaximalisatie, kunnen we argumenteren dat ook decentralisatie van **regelgeving** de welvaartsmaximalisatie van de verschillende heterogene gebieden in eenzelfde land kan bevorderen.

2.1. Dotaties treden het decentralisatiethema met voeten, en verminderen daardoor de kans tot “Tiebout-sorting”

Hierboven stelden we al dat centrale overheden minder bekwaam en bereid lijken om in geval van geografische preferentieheterogeniteit hun aanbod van publieke goederen geografisch te differentiëren. Dit probleem blijft bestaan als de centrale overheid de voorziening van deze publieke goederen decentraliseert maar de lagere overheden daarvoor financiering verstrekt in de vorm van dotaties. Immers, in de praktijk blijkt het merendeel van deze dotaties volgens demografische criteria toegewezen te worden. Elke lagere overheid ontvangt daardoor per capita in de praktijk ongeveer evenveel middelen voor een bepaalde publieke-dienstverlening⁷⁰, ondanks dat burgers per lagere overheid waarschijnlijk verschillende voorkeuren hebben, niet alleen inzake kwaliteit maar ook inzake kwantiteit van deze publieke-dienstverlening⁷¹. Als gevolg van de “one size fits all”-dotatiefinanciering hebben lagere overheden minder mogelijkheden en « incentives » tot Tiebout-concurrentie, en hebben burgers minder mogelijkheden en « incentives » tot Tiebout-“sorting”, d.w.z. tot verhuizing naar de decentrale overheid van hun voorkeur⁷².

2.2. Dotaties veroorzaken institutionele incongruentie

De gevolgen van de institutionele incongruentie tussen belastingbetaler, beslisser/politicus, en kiezer/gebruiker van publieke goederen die dotaties teweegbrengen, zijn de volgende:

- Lagere overheden verrichten **hogere uitgaven** dan in het geval van belastingautonomie (« the flypaper effect »). Dit komt doordat het « one size fits all »-karakter van dotaties **heilzame** “Leviathan temmende” (belasting)concurrentie tussen lagere overheden bemoeilijkt.
- Dotatie-gefinancierde lagere overheden verhogen **strategisch** hun begrotingstekorten (« the soft budget effect »), in de hoop **een dotatieverhoging uit te lokken**. Deze “incentive” is groter in een context waarin de uitgavenbevoegdheden niet helder tussen hogere en lagere overheden zijn afgebakend. De begrotingsregels die hogere overheden « top-down » opleggen aan dotatie-afhankelijke lagere overheden blijken dit « soft budget effect » niet tegen te gaan.

⁷⁰ Natuurlijk leiden dotaties sterker tot een “one size fits no one”-beleid in het geval van **geoormerkte** dotaties dan in het geval van **niet-geoormerkte** dotaties. Niet-geoormerkte dotaties staan de ontvangende overheid immers beter toe het bestede bedrag **per begrotingspost** af te stemmen op de voorkeuren van haar burgers.

⁷¹ Deze praktijk doet Mueller en Uddhammar (2004 blz. 165) zelfs de vraag stellen naar de zin van decentralisatie van de bevoegdheden die met deze dotaties te financieren zijn “in the first place”.

⁷² Een illustratie van de belemmering die dotaties vormen voor Tiebout-concurrentie is dat toen in Duitsland toenmalig federaal minister van financiën Schäuble zich in 2014 uitspraak voor meer belastingautonomie voor de Duitse deelstaten, de toenmalige Beierse minister van financiën Söder reageerde met de aankondiging dat Beieren dan prompt zijn PB met 3% zou verminderen (in vergelijking met het deel van de federale PB-opbrengsten dat Beieren verkrijgt in het huidige Duitse begrotingsfederalisme). (Die Welt 5 oktober 2014) Beieren is niet toevallig de Duitse deelstaat waar de politieke voorkeuren –zoals die zich uiteten in verkiezingen- het minst gericht zijn op overheidsop treden.

Decoster en Proost (2010 blz. 16) betwisten dat dotaties beletten om de omvang van de lagere overheid af te stemmen op de lokale voorkeuren. Hun argument is dat de meeste lagere overheden tenminste ook deels met eigen belastingen gefinancierd worden, en dat een (desnoods drastische) wijziging van die eigen belastingen afstemming van de omvang van de lagere overheid op de lokale voorkeuren mogelijk maakt. Echter, hoe groter de dotatiefinanciering, hoe minder de eigen belastingen kunnen worden ingezet om de omvang van de lagere overheid af te stemmen op de lokale voorkeuren, en hoe drastischer (procentueel gezien) de belastingwijziging dient te zijn. Bovendien leert de empirie dat als dotatiefinanciering al een effect heeft op de omvang van een lagere overheid, dit effect opwaarts is, niet neerwaarts. (zie verder: subhoofdstuk 2.2.1.: “the flypaper effect”) Bird en Tassonyi (2003 blz. 123) stellen in dit verband dat “the last thing most governments that receive transfers do is reduce taxes”.

- Dotaties ontnemen vooral de armere lagere overheden de **“incentives”** (« de dotaties komen toch ») en de **instrumenten** (het belastingbeleid is centraal) voor een eigen **beleid gericht op economische groei**.
- Dotaties staan de hogere overheid toe haar financiering van lagere overheden in zekere mate doen afhangen van **electorale/partijpolitieke geografie**, wat ze niet of minder kan in het geval van grote belastingautonomie van de lagere overheden.

In wat volgt gaan we in op bovenstaande problemen als gevolg van dotaties, welke “principal-agent”-problemen zijn als gevolg van institutionele incongruentie⁷³. (zie ook Besley (2006))

2.2.1. Dotaties leiden tot hogere uitgaven: gebrek aan “yardstick competition” en “the flypaper effect”

Dotaties “voeden” de Leviathan. Meer bepaald zorgen 3 mechanismen ervoor dat dotaties de uitgaven van lagere overheden verhogen in vergelijking met financiering van deze uitgaven met belastingautonomie (zie ook Mueller 2004 blz. 135-136):

- **Ten eerste** vormen dotaties aan een bepaalde lagere overheid, doordat ze deels gefinancierd zijn met belastingen geheven op burgers van **andere** lagere overheden, een “incentive” om het volledige bedrag uit te geven (en zeker niet te pleiten voor een dotatievermindering bij de hogere overheid). Dotaties zijn m.a.w. in zekere mate een **“common pool problem”** / een « **free lunch** », zeker voor armere lagere overheden, omdat deze per capita minder bijdragen tot de belastingontvangsten van de centrale overheid. Dotaties wijzigen dus de “incentives” van de ontvangende overheden. Maar dotaties wijzigen ook de “incentives” van de **burgers** van die lagere overheden. Dotaties verminderen namelijk de « incentives » voor burgers om hun « tax-and-spend »-bundel te **vergelijken** met die van andere lagere overheden. Immers, ze percipiëren dotaties toch deels als een « free lunch », zeker als het om armere burgers gaat. Daarom schakelt de hogere overheid concurrentie tussen lagere overheden uit in de mate dat deze met dotaties gefinancierd zijn.
- **Ten tweede** zijn dotaties voor de kiezers/belastingbetalers van een bepaalde lagere overheid gewoonweg ook **minder zichtbaar** (of voelbaar) dan de belastingen die zij betalen aan hun lagere overheid⁷⁴. Uiteraard zijn de kiezers/belastingbetalers beter geïnformeerd over de belastingen die ze (« bottom-up ») aan hun lagere overheid betalen dan over de dotaties die hun lagere overheid « top-down » ontvangt⁷⁵. Deze informatie-handicap is een tweede “incentive” voor de lagere overheid om het volledige dotatiebedrag uit te geven. De mediaankiezer op het grondgebied van een bepaalde lagere overheid zou kunnen verkiezen dat zijn lagere overheid een deel van de ontvangen dotaties aan hem zou « doorgeven » / « teruggeven » in de vorm van een belastingverlaging, maar dit gebeurt blijkbaar niet of nauwelijks. De hogere

⁷³ Dotaties blijken niet enkel “agency”-problemen te creëren tussen de kiezer als “principal” en de lagere overheid als zijn “agent” (zie subhoofdstuk 2.2.1.), maar ook tussen de hogere overheid als “principal” en de lagere overheid als zijn “agent” (zie subhoofdstuk 2.2.2. en 2.2.3.).

⁷⁴ Al zijn dotaties natuurlijk altijd minstens voor een deel gefinancierd met belastingen die de centrale overheid heft op de burgers van de lagere overheid die de dotaties ontvangt.

⁷⁵ Dat de dotaties ontvangen door zijn overheid weinig zichtbaar zijn voor de burger, is trouwens ook een beletsel voor Tiebout-concurrentie. (zie subhoofdstuk 2.1.; zie ook de veronderstelling van perfecte informatie voor Tiebout-concurrentie onder subhoofdstuk 1.7.)

uitgaven veroorzaakt door weinig zichtbare dotaties zijn bekend geraakt als « the flypaper effect ». (zie ook Hines en Thaler⁷⁶ 1995) « Money sticks where it hits », namelijk zoals een vlieg blijft kleven aan het opgehangen vliegenpapier waartegen ze vliegt, zo blijft een door de lagere overheid vrij te besteden dotatie verstrekt door een hogere overheid meestal 100% « kleven » in de publieke sector van die lagere overheid, in de vorm van hogere overheidsuitgaven. De kiezers hadden in geval van betere informatie –in afwezigheid van de « begrotingsillusie » die door dotaties in het leven wordt geroepen- misschien verkozen dat een deel van de « koopkracht » die via dotaties het gebied van een lagere overheid « binnenvliegt » zou zijn “doorgegeven” / “teruggegeven” in de vorm van een belastingverlaging.

- **Ten derde** –maar sterk verbonden met het tweede mechanisme van lagere zichtbaarheid van dotaties voor de kiezer- leggen dotaties de « **accountability** » van de lagere overheid elders dan bij de eigen kiezers. Het « referentiepunt » voor de lagere overheid in het geval van dotaties is de **hogere overheid** (dotaties zijn « top-down »). In het geval van eigen belastingontvangsten (middelen die « bottom-up » moeten worden gegenereerd) is de lagere overheid echter « accountable » tegenover de **eigen belastingbetalers**. Daardoor gaat zij wellicht minder hoge uitgaven verrichten dan in het geval van dotaties, gezien de lagere overheid zich niet alleen tegenover haar kiezers/belastingbetalers zal moeten verantwoorden inzake de kwaliteit van de uitgaven maar ook inzake de hoogte van de onttrokken belastingen waarmee deze uitgaven worden gefinancierd. We zouden met een boutade kunnen zeggen dat dotatiefinanciering voor de lagere overheid een context van « representation without taxation » (= institutionele incongruentie; « uitdeeloverheid ») creëert. In contrast hiermee kwantificeerden Besley en Case (1995) kwantificeerden in een bekend onderzoek de **electorale kost van decentrale belastingheffing**. Politici van lagere overheden in de VS die de belastingen meer verhogen dan politici van naburige overheden halen minder stemmen in daaropvolgende verkiezingen. “Leviathan temmende” concurrentie tussen lagere overheden doordat burgers hun bundel van betaalde belastingen en verkregen publieke diensten vergelijken met die van andere (meestal naburige) lagere overheden bedachten ze daarbij met de term « yardstick competition ». Inderdaad kan een burger het gedrag van andere (naburige) overheden in een context van belastingautonomie als « yardstick » of criterium hanteren ter beoordeling van het gedrag van de eigen overheid. Typisch aan een dergelijk vergelijken is dat het niet alleen « exit » informeert en vergemakkelijkt, maar ook « voice ». D.w.z. « yardstick competition » leidt tot beter geïnformeerd stemgedrag. D.w.z. « yardstick competition » hoeft niet noodzakelijk « exit » tot gevolg te hebben. Echt federalisme met belastingautonomie als ingrediënt vergemakkelijkt dus niet alleen « exit » maar verbetert ook « voice ». Omgekeerd is **effectieve** « exit » geen nodige voorwaarde voor echt federalisme, terwijl de **mogelijkheid** (de dreiging) tot « exit » dat wel is.

Het gevolg van het samenspel van de 3 bovenstaande mechanismen is dat “the last thing most governments that receive transfers do is reduce taxes”⁷⁷. (Bird en Tassonyi 2003 blz. 123) « The

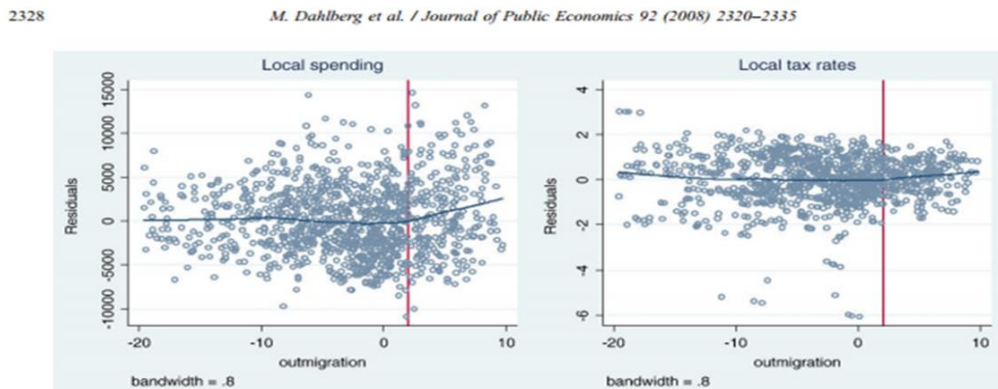
⁷⁶ Voor het geheel van zijn onderzoek naar de beperkte rationaliteit / imperfecte informatie van economische agenten, waarvan “the flypaper effect” slechts één voorbeeld is, kreeg Richard Thaler in 2017 de Nobelprijs economie.

⁷⁷ OECD (2006 blz. 225-226) vermeldt in dit verband nog een 4^{de} mechanisme: Noorse gemeenten zouden hun ontvangen dotaties beschermen door hun belastingtarieven zo hoog mogelijk te zetten. Immers, een belastingverlaging zou de centrale overheid het signaal kunnen geven dat de gemeente in kwestie overgefinancierd is, wat de centrale overheid zou kunnen aanzetten tot een vermindering van de verstrekte dotaties.

flypaper effect » is vaak empirisch aangetoond geworden. B.v. voor een “cross-sectie” van OECD-landen werd empirisch aangetoond dat dotatiefederalisme de uitgaven van lagere overheden verhoogt. (zie b.v. Eyraud en Lusinyan (2011), Konings (2011) en Sacchi en Liberati (2013))

Onderstaande grafieken illustreren de werking van « the flypaper effect » voor één bepaald land, namelijk voor Zweedse gemeenten. (Dahlberg e.a. 2008) De stippen stellen de gemeenten voor. Zodra in een bepaald jaar een gemeente 2% van zijn burgers verliest -aangegeven door de rode verticale staven- verkrijgt zij van de centrale overheid een –vrij te besteden- zgn. “structurele dotatie”. Deze is groter naarmate de gemeente een groter percentage aan burgers verliest. (Netto-emigratie is vooral een risico voor de barre, dunbevolkte gemeenten in het noorden van Zweden.) De positieve helling van de blauwe curve vanaf de drempelwaarde in het linkerluik (uitgaven) en de niet negatieve helling van de blauwe curve vanaf de drempelwaarde in het rechterluik (belastingtarieven) tonen dat de betrokken gemeenten hun extra dotatie volledig omzetten in extra uitgaven.

Grafiek : « The flypaper effect » in Zweedse gemeenten



Bron : Dahlberg e.a. 2008

2.2.2. Dotaties leiden tot strategische verhogingen van begrotingstekorten van lagere overheden: “the soft budget effect”

Een volgend nadeel van dotatiefederalisme is dat het lagere overheden aanzet strategisch hun begrotingstekorten en dus hun schuld te verhogen. Dit noemen we « the soft budget effect ». Immers, het **loutere feit** dat een hogere overheid haar lagere overheden met dotaties financiert, werkt als een « signaal » voor de lagere overheden dat zij een **verhoging** van deze dotaties kunnen uitlokken⁷⁸. Dotatiefinanciering maakt de officiële “no bailout commitment” van de hogere overheid –d.w.z. de “commitment” om geen dotatieverhoging toe te staan- “non-credible”⁷⁹. Het effect van een “soft budget” is daardoor een zwak begrotingsbeleid. Een succesvolle dotatieverhoging wordt ook een « bailout » genoemd, en ook nog een “asking-for-more-trouble grant” (Boadway en Shah 2009 blz. 354), gezien deze dotatieverhoging natuurlijk het “budget” nog “softer” maakt dan dat het al was. Een dotatieverhoging is bovendien vaak grotendeels “gratis” voor de burgers van de lagere overheid die ervan geniet want ze wordt gefinancierd uit de « common pool » van de centrale belastingontvangsten.

⁷⁸ Deze signaalfunctie werkt ook als een dotatieverhoging slechts via een bijzondere parlementaire meerderheid mogelijk is, zoals in België. Geen enkel dotatiesysteem is immers immuun voor dotatiewijzigingen.

⁷⁹ Deze zwakke “commitment” wordt ook “the Samaritan’s dilemma” genoemd: in geval van “begrotingsproblemen” van een lagere overheid, zal de hogere overheid bijspringen. (Boadway en Shah 2009 blz. 146)

Dotatiefinanciering verstrekt dus niet enkel een “incentive” om de dotaties maximaal uit te geven (“the flypaper effect”), maar ook om via een begrotingstekort te signaleren dat de beschikbare dotaties niet zouden toestaan de uitgavenbevoegdheden naar behoren uit te oefenen (“the soft budget effect”). Dotatiefinanciering geeft bovendien een “incentive” om de **belasting**bevoegdheden die een lagere overheid heeft te verwaarlozen, hoe beperkt deze ook zijn⁸⁰. Strategische deficits van lagere overheden kunnen dus zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenzijde ontstaan. Soms kan zo een deficit een aantal jaren “verborgen” blijven, zoals via het onderfinancieren van pensioenverplichtingen. (Borge en Rattsø 2012 blz. 25)

Dotatiefinanciering werkt als een soort verzekering, waarbinnen de verzekerden (de lagere overheden) in zekere mate « moral hazard » gaan vertonen. Al naar gelang de dotatieverhoging plaatsvindt in een context van **effectieve** schulderugbetalingsproblemen van één of meer lagere overheden dan wel met het oog op het **vermijden** van dergelijke betalingsproblemen spreken we over een expliciete (of ex post) dan wel een impliciete (of ex ante) « bailout »⁸¹.

Voor OECD-landen werd empirisch aangetoond dat dotatiefederalisme het begrotingssaldo van lagere overheden en/of van de totale overheid verslechtert. (zie Asatryan e.a. (2012), Eyraud en Lusinyan (2012), en Eyraud en Moreno Badia (2013a)) Zo stellen Eyraud en Lusinyan (2012) vast dat het gezamenlijke begrotingssaldo van een OECD-overheid verslechtert met 1% van het BBP als zijn dotatiefinanciering met 10%punten vermeerderd. De zeldzame empirische studies van “the soft budget effect” in één enkel land zijn echter interessanter omdat ze het ingewikkelde verband tussen dotatiefinanciering en begrotingssaldo beter blootleggen. Zie Pettersson-Lidbom (2010) voor Zweden; Rodden (2005), Baskaran (2012) en Ciaglia en Heinemann (2012) voor Duitsland; Bordignon en Turati (2009) voor Italië, en Sorribas-Navarro (2011) voor Spanje.)

Bij wijze van voorbeeld illustreren we de expliciete “bailouts” die de voorbije decennia in Duitsland plaatsvonden met onderstaande grafieken. De gemiddelde schuld van de Duitse deelstaten steeg voortdurend over de voorbije decennia. De Duitse deelstaten hebben in % van het BBP samen met de Canadese deelstaten gemiddeld de hoogste schuld van alle landen van de OECD die deelstaten hebben. Per capita hebben de deelstaten Saarland, Bremen en Berlijn, die door de centrale overheid gepercipieerd worden als arm of klein, de hoogste schuld. Deze deelstaten hebben in de loop der jaren een dotatieverhoging genoten, wat echter hun overheidsfinanciën niet aanzienlijk heeft verbeterd. Omdat de budgettaire en economisch sterke deelstaten in de Duitse senaat in de minderheid zijn, is het deze het vorige decennium niet gelukt Duitsland te hervormen naar een federatie gebaseerd op belastingautonomie (i.p.v. op dotaties) die het einde van de Duitse « bailout »-cultuur moest inluiden. Als tussenoplossing werd dan maar een 2/3 meerderheid in de Duitse senaat gezocht en gevonden voor een **begrotingsregel opgelegd aan de deelstaten**. Deze betreft de zgn. schuldenrem: alle deelstaten moeten een begrotingsevenwicht verwezenlijken tegen 2020.

⁸⁰ B.v. in Duitsland hebben de deelstaten de taak om de belastingen te innen die door de federale overheid worden geheven. Vervolgens verkrijgen de deelstaten met lagere belastingopbrengsten per capita dan gemiddeld een dotatie van de deelstaten met hogere belastingopbrengsten per capita dan gemiddeld om dit verschil met het gemiddelde te “verevenen”. (zie verder: vereveningsdotatie) Deze “setting” zet weinig verbazend aan tot minder sterke inningsinspanningen van de deelstaten, gezien de electorale en budgettaire kosten van belastinginning, en gezien het verschil met de gemiddelde deelstaatontvangsten **toch** wordt verevend. Verevening werkt daardoor in Duitsland enigermate als een impliciete “bailout”. (zie Bönne e.a. 2017; zie ook verder)

⁸¹ Bovendien geven feitelijke begrotingstekorten op zich geen informatie over het zich voordoen van strategisch begrotingsgedrag tussen lagere en hogere overheden. Meer bepaald kan een toestand waarin de lagere overheden begrotingsevenwichten vertonen en de centrale overheid een begrotingstekort, het resultaat zijn van een impliciete “bailout” van de lagere door de hogere overheden. M.a.w. een dotatieverhoging door de hogere overheid verbetert mogelijk het begrotingssaldo van de lagere overheid (tenminste op korte termijn), maar verslechtert het begrotingssaldo van de hogere overheid.

Grafieken: Schulden en begrotingstekorten van de Duitse deelstaten over de laatste decennia

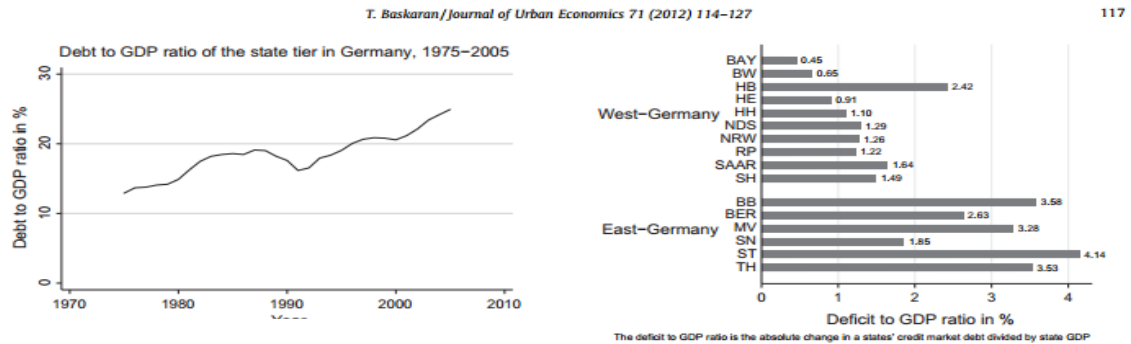


Fig. 2. Mean deficit to GDP ratio in German States 1975–2005. The State codes are defined as follows: BAY (Bavaria), BB (Brandenburg), BER (Berlin), BW (Baden-Wuerttemberg), HB (Bremen), HE (Hesse), HH (Hamburg), MV (Mecklenburg-Western Pomerania), NDS (Lower-Saxony), NRW (North Rhine-Westphalia), RP (Rhineland-Palatinate), SAAR (Saarland), SH (Schleswig-Holstein), SN (Saxony), ST (Saxony-Anhalt), TH (Thuringia).

Bron: Baskaran (2012)

Kaderstuk: Belastingautonomie en afwezigheid van een “soft budget effect” in Zwitserland

In contrast met de Duitse geschiedenis van dotatiefederalisme, « bailouts » en « top-down » begrotingsregels staat de Zwitserse benadering⁸²:

- Ten eerste is de grote Zwitserse belastingautonomie voor lagere overheden op zich een « commitment » vanwege de centrale overheid dat zij niet zal/kan ingaan op vragen om extra dotaties in geval van decentrale begrotingsproblemen. Grote decentrale belastingautonomie maakt de ruimte voor een decentrale belastingverhoging groot, en de ruimte voor een dotatieverhoging vanwege de centrale overheid klein.
- Ten tweede kunnen de Zwitserse federale resp. kantonale overheden bogen op een geschiedenis zonder « bailouts » van kantons resp. gemeenten. M.a.w. de dotatieverstrekkende overheden hebben hun « commitment » om geen extra dotaties te verstrekken ook consequent in de praktijk gebracht.

Dit Zwitserse institutionele kader geeft gestalte aan de bewering van Bird en Tassonyi (2003 blz. 85) dat “if the basic political and economic incentives facing decision makers at all levels of government are correctly structured, there should be little or no need for prior control {by the central government}”, b.v. in de vorm van begrotingsregels⁸³. De bovenvermelde 2 factoren maken de Zwitserse « nobailout commitment » (zeer) « credible », niet alleen tegenover de lagere overheden in kwestie maar ook tegenover de privé-schuldeisers van deze lagere overheden⁸⁴.

⁸² En trouwens ook de benadering in de VS.

⁸³ In “competitieve federaties” als Zwitserland en de VS is er trouwens in het algemeen geen formele coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de federale overheid en de deelstaten. (Boadway en Shah 2009 blz. 478)

⁸⁴ Echter, de grens tussen het niet en het wel verstrekken van “bailouts” is dun. Zelfs in de geschiedenis van Zwitserland zijn er een klein aantal (impliciete) “bailouts” geweest, zoals de uitbreiding van het Zwitserse vereveningssysteem via de recentste Zwitserse staats hervorming van 2008. Ook in de VS combineert de federale overheid volgens Inman (2003 blz. 55-56) een in het algemeen “credible nobailout commitment” met impliciete “bailouts” in de vorm van te grote dotaties aan lagere overheden (die overigens volgens Inman tot een –in totaal– inefficiënt grote overheidssector leiden).

Het geval van de gemeente Leukerbad is daardoor zeer uitzonderlijk in Zwitserland. Deze gemeente ging in 1999 in wanbetaling tegenover haar privé-schuldeisers na jaren van megalomane investeringen in toeristische infrastructuur (die de Samuelson-regel met voeten traden). Het Zwitserse hooggerechtshof vonniste in 2006 in de rechtszaak die deze privé-schuldeisers hadden aangespannen tegen het voogdijkanton van de gemeente Leukerbad (Valais) dat het kanton geen « bailout » moest verstrekken. Daardoor bleef de institutionele congruentie behouden, en werd het geval-Leukerbad inzake hoge schuldgraad, wanbetaling en de roep om een « bailout » vervolgens nog uitzonderlijker.

De Zwitserse « setting » en geschiedenis van institutionele congruentie leveren via 3 mechanismen « incentives » voor een sterk decentraal (begrotings)beleid (zie ook Eichenberger en Stadelmann 2010):

- Een « credible nobailout commitment » maakt dat een decentrale **netto**-schuld die positief is, negatief « kapitaliseert » in de plaatselijke vastgoedprijzen, d.w.z. dat zij de vastgoedprijzen verlaagt. Met een (positieve) netto-schuld bedoelen we dat de baten van publieke voorzieningen minder sterk door de markt worden gewaardeerd dan de schulden die ervoor zijn aangegaan. Een (positieve) netto-schuld duidt m.a.w. op weinig kwaliteitsvolle publieke voorzieningen in vergelijking met hun (toekomstige) kost voor de belastingbetaler. (“Schulden van nu zijn de belastingen van morgen.”) We verwijzen naar het kapitalisatietheorema van hierboven: niet alleen publieke goederen kapitaliseren in de prijs van het vastgoed maar ook de belastingen en/of schulden waarmee deze publieke goederen worden gefinancierd. **Vastgoedbezitters** hebben er dus in Zwitserland alle belang bij om politici te verkiezen die een streng (begrotings)beleid voeren en kwaliteitsvolle uitgaven verrichten⁸⁵. (zie ook Fischel 2001)
- **Privé-schuldeisers** zullen overheden in Zwitserland marktconforme intrestvoeten aanrekenen, d.w.z. hogere intrestvoeten naarmate de overheid meer risicovolle investeringen verricht in verhouding tot de rijkdom van zijn burgers. In dotatiefederaties zoals België daarentegen verschillen de intrestvoeten niet zoveel tussen de verschillende deelstaten en de federale overheid, ongeacht hun grootte, rijkdom en uitgavenkwaliteit. De privé-sector gaat in deze federaties blijkbaar uit van een « bailout ».
- Niet alleen de vastgoed- en de kredietmarkt, maar ook **de decentrale overheid zelf** heeft in Zwitserland belang bij een kwaliteitsvol (begrotings)beleid. De voorziening van kwaliteitsvolle publieke goederen tegen een zo laag mogelijke kost kapitaliseert immers in de vastgoedwaarde, wat de opbrengsten van decentrale belastingheffing verhoogt.

Als begrotingsregels al worden opgelegd in Zwitserland, hebben deze wegens het bovenstaande in tegenstelling tot in Duitsland en België de volgende kenmerken⁸⁶:

- 1) Ze zijn complementen -eerder dan ontoereikende substituten- voor belastingautonomie en een « credible nobailout commitment ».
- 2) Ze worden via « budgettair referendum » (« bottom-up ») door de plaatselijke bevolking of door het plaatselijke parlement aan de lagere overheid opgelegd, i.p.v. « top-down » door de centrale overheid.

⁸⁵ **Huurders** van vastgoed hebben daarentegen eerder belang bij grote lokale schulden, gezien deze grotere lokale uitgaven mogelijk maakt en gezien huurders gemakkelijker dan eigenaars kunnen verhuizen zodra de betrokken schulden (moeten) worden terugbetaald.

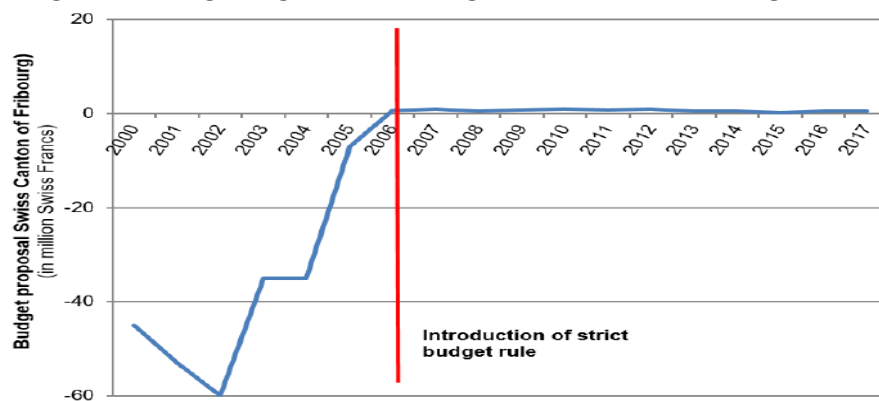
⁸⁶ Maar net als in de staten van de VS. (zie Wildasin 1997 blz. 27)

- 3) Ze hebben vaker hun gewenste uitwerking dan « top-down » opgelegde begrotingsregels.

Zie in annex een overzicht van de empirische literatuur terzake, die in een waaier van landen vaststelt dat “top-down” opgelegde begrotingsregels weinig effectief zijn.

In het kanton Fribourg werd in 2002 per referendum een succesvolle “bottom-up” begrotingsregel gestemd. Hij verplichtte tot een begrotingsevenwicht vanaf 2006. (zie onderstaande grafiek) Maar uiteindelijk verklaart de “credibility” van de “nobailout commitment” van de Zwitserse **centrale** overheid het succes van deze begrotingsregel.

Grafiek : Invoering van een begrotingsevenwichtsregel in het kanton Fribourg in 2002



Bron: Stadelmann en Yerly (2017)

De literatuur van het economische federalisme somt nog andere factoren op dan een gebrek aan belastingautonomie, die een “soft budget effect” en “bailouts” in de hand werken:

- Grote gepercipieerde negatieve externaliteiten van een “no-bailout”: “too important to fail”. (Inman 2003 blz. 45-46) Als de centrale overheid vreest dat wanbetaling (of aanhoudend zwakke begrotingsresultaten van een lagere overheid in het algemeen) een negatieve impact zouden hebben op de kredietwaardigheid van andere lagere overheden of van zichzelf, kan zij zich tot een “bailout” gedwongen zien. Slechte begrotingsresultaten van lagere overheden in combinatie met hun bevoegd-zijn voor **als vitaal gepercipieerde uitgavendomeinen** (zoals onderwijs en gezondheidszorg), alsook slecht openbaar vervoer en vuile en/of onveilige straten in de hoofdstad kunnen zulk een effect op de centrale overheid hebben. (Inman 2003 blz. 60)
- Een **sterke verevening** van de belastingcapaciteit via vereveningsdotaties. (zie subhoofdstuk 2.3.1.) Dahlberg en von Hagen (2004 blz. 73) menen dat grote vereveningsdotaties lagere overheden signaleren dat de centrale overheid een “groot verantwoordelijkheidsgevoel” heeft, waardoor ze op een “bailout” kunnen rekenen in geval van zware (of als zwaar gepercipieerde) begrotingsproblemen. B.v. in Zweden is er vrij volledige verevening zowel op basis van belastingcapaciteit als op basis van kostenfactoren. Tegelijk heeft Zweden in de vorige eeuw een traditie van “bailouts” gehad.

- De wettelijke mogelijkheid voor de centrale regering om **het dotatiesysteem op elk ogenblik** –dus met een gewone meerderheid- te **wijzigen**, zoals in Canada. (Hanniman 2015 blz. 25)
- De concentratie van **armen** op het grondgebied van een bepaalde lagere overheid. (Inman 2003 blz. 47) Dergelijke aanwezigheid versterkt de geloofwaardigheid van de desgevallende begrotingsproblemen van deze lagere overheid.
- Een **kleine omvang** van de lagere overheden die zwakke overheidsfinanciën vertonen, in vergelijking met de andere lagere overheden. Daarentegen hebben grote lagere overheden reden om te vrezen dat ze “too big to be bailed out” zijn. (Berthold e.a. 2006 blz. 24) D.w.z. voor de centrale overheid is het financieel gemakkelijker een kleine lagere overheid een “bailout” te verstrekken dan een grote lagere overheid.
- **Overlap en versnippering van eenzelfde (uitgaven-)bevoegdheid** tussen de hogere overheid en de lagere overheden. Overlap en versnippering verhogen niet enkel de totale **uitgaven** op zich. (b.v. voor Nederland en Noorwegen zie Joumard en Kongsrud 2003 blz. 41) Ze verhogen ook de kans op strategische **tekorten**⁸⁷. (Eyraud en Moreno Badia 2013 blz. 4-5 en 19; voor Italië zie Bordignon en Turati 2009 blz. 306, en voor de Duitse deelstaten zie Rodden 2005 blz. 192)
- Een zwakke **centrale** overheid, meer bepaald een centrale overheid die **zelf wordt gekenmerkt door een “soft budget constraint”**. Het is immers op centraal vlak dat zich de indiscipline situeert om “bailouts” te verstrekken, en deze “bailouts” verslechteren de centrale overheidsfinanciën. Centrale overheden met chronische begrotingstekorten zijn in de (democratische) wereld eerder de regel dan de uitzondering. Centrale overheden vertonen zelfs meestal grotere begrotingstekorten (ook in verhouding tot hun uitgavenbevoegdheden) dan de lagere overheden samen genomen⁸⁸. Eén van de redenen hiervoor is paradoxaal genoeg dat centrale overheden minder disciplinering ondergaan vanwege de financiële markten dan lagere overheden. België, de VS, maar ook Canada in de jaren 80 en 90, zijn hiervan voorbeelden wat federale staten betreft⁸⁹. (Bird en Tassonyi 2003 blz. 114)

⁸⁷ Een ander voorbeeld van bevoegdheidsversnippering in de VS betreft het bestaan van het federale rampenbestrijdingsdepartement FEMA. Het verstrekt de staten een “incentive” om zelf minder te besteden aan rampenbestrijding, of sterker nog, minder te proberen rampen te voorkomen. Dit bleek in 2017 uit de schade veroorzaakt door een orkaan in de staat Texas, een staat die massaal bebouwing had toegestaan in overstromingsgevoelige gebieden. Texas wist dat het in geval van zware stormschade “bailed out” ging worden in de vorm van rampenhulp door de federale overheid. Zie The Economist. (2 september 2017)

⁸⁸ Daarom vindt Glaeser (2012 blz. 44) de grotere **wettelijke** mogelijkheden voor centrale overheden om begrotingstekorten te lopen in vergelijking met lagere overheden, merkwaardig.

⁸⁹ Het huidige Canada is echter een **tegen**voorbeeld. Immers, de financiële markten verwachten blijkbaar “total bailout” van de – door een hoge schuldgraad gekenmerkte- Canadese provincies door de federale overheid. (zie Hanniman 2015 blz. 24-25) Een ander tegenvoorbeeld is de Zwitserse centrale overheid. De begrotingsdiscipline van de Zwitserse centrale overheid wordt misschien mee in de hand gewerkt doordat Zwitserland een eigen munt heeft, en dus niet kan “free-riden” op de lage intrestvoeten van een muntunie zoals de Eurozone, wat verschillende Eurozone-lidstaten wel hebben gedaan kort na hun toetreding tot de Eurozone. Begrotingstekorten van de Zwitserse centrale overheid –die in de hand zouden worden gewerkt door een “bailout” van lagere overheden door deze centrale overheid- zouden de intrestvoet verhogen waartegen deze centrale overheid kan lenen.

2.2.3. Dotaties ontnemen lagere overheden “incentives” en instrumenten voor een groeigericht beleid en belemmeren zo economische convergentie

Dotaties werken op langere termijn de geografische economische convergentie tegen, terwijl belastingautonomie deze –tenminste op langere termijn- bevordert:

- **Ten eerste** beschermen dotaties lagere overheden tegen de budgettaire nadelen van een eigen beleid dat weinig groeigericht is. Immers, dotaties lijden qua omvang weinig onder zwakkere centrale belastingopbrengsten afkomstig van het grondgebied van een bepaalde lagere overheid, tenminste voor zover dit grondgebied (economisch gezien) klein is in verhouding tot het totale grondgebied. Daardoor verzwakt de « incentive » van lagere overheden tot een groeigericht beleid⁹⁰.
- **Ten tweede** hebben vooral de **armere** lagere overheden **nood** aan hefboomen voor het voeren van een groeigericht beleid, inbegrepen het belastingbeleid. Zij beschikken niet over de agglomeratievoordelen van de rijkere gebieden, en hebben daardoor het instrument van de belastingconcurrentie nodig als tegengewicht voor deze agglomeratievoordelen. Ironisch genoeg is dus echte decentralisatie (d.w.z. belastingfederalisme) precies een instrument voor **armere** regio's om te concurreren tegen de agglomeratievoordelen van rijkere regio's. Armere regio's moeten proberen de rijkere gebieden “op prijs te kloppen”. Immers, voor armere regio's is het veel moeilijker, zometoegankelijk, om de rijkere gebieden te “kloppen op kwaliteit” (kwaliteit zijnde in belangrijke mate agglomeratievoordelen). (zie ook Baldwin en Krugman 2004)
- **Ten derde** hebben deze hefboomen het grootste potentiële **rendement** in **armere** gebieden. Anders gezegd: armere gebieden kunnen het hardste groeien dankzij beleidsinnovatie (omdat hun armoede –tenminste deels- te wijten is aan precies grote onbenutte productiefactoren). (OECD 2016 blz. 14-15)

Een voorbeeld is het voorstel om de Belgische vennootschapsbelasting te laten heffen door de Belgische gewesten. Paradoxaal genoeg zou vooral het armere Wallonië daarbij kunnen winnen. Dit is een paradox want **in het algemeen** kunnen **rijkere** lagere overheden het zich eerder veroorloven om een “belasting-race” aan te gaan dan armere overheden. (zie subhoofdstuk 1.8.) Maar omdat Wallonië vrij weinig bedrijvigheid op zijn grondgebied heeft in vergelijking met de rest van België –mede omdat Wallonië **klein** is tegenover de rest van België-, zou het lage belastingtarieven kunnen zetten. De negatieve begrotingsweerslag hiervan zou op korte termijn immers beperkt zijn- en de maatregel zou op middellange termijn veel bedrijvigheid kunnen (intern) genereren of (extern) aantrekken⁹¹. (zie ook Bucovetsky 1991 en Kanbur en Keen 1993)

In dit verband noemt Schaltegger (2015) “laboratory federalism” het belangrijkste voordeel van decentralisatie: grote autonomie –inbegrepen inzake belastingen- staat decentrale overheden toe te experimenteren met nieuw beleid. Andere decentrale overheden in een vergelijkbare situatie kunnen deze experimenten dan kopiëren indien ze slagen. De kans dat een experiment wordt opgezet is

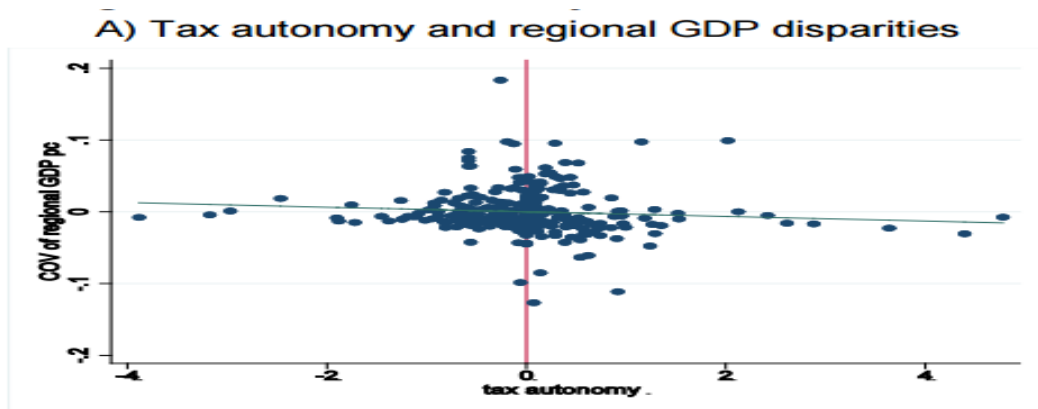
⁹⁰ Voor **rijkere** lagere overheden dreigt er in geval van dotatiefinanciering een omgekeerd probleem: als zij een groeigericht beleid voeren dreigen de baten hiervoor niet de vorm aan te nemen van toegenomen **eigen** belastingontvangsten, maar van toegenomen belastingontvangsten voor de **centrale** overheid, die deze deels omzet in meer dotaties voor de **armere** overheden.

⁹¹ Eenzelfde redenering zou kunnen gelden voor een grotere Waalse PB-autonomie, hoewel burgers minder mobiel zijn dan bedrijven.

bovendien groter in een context van decentralisatie, en de schade in geval van mislukking minder groot, vergeleken met centralisatie.

OECD (2016) heeft onlangs empirisch aangetoond dat belastingautonomie gepaard gaat met kleinere regionale verschillen in BBP per capita binnen hetzelfde land. De regressielijn in onderstaande grafiek toont namelijk een (weliswaar zwak) negatief verband tussen de mate van belastingautonomie van de lagere overheden in een OECD-land en de spreiding (COV = covariantie) van het BBP per capita van de regio's van dat land⁹². (Elk punt in de grafiek stelt een OECD-land/jaar voor.)

Grafiek: Belastingautonomie vermindert de regionale verschillen in BBP per capita binnen een land



Bron: OECD 2016

Als illustratie van bovenstaande grafiek tonen Schaltegger e.a. (2018) aan dat echt federalisme de inkomensgelijkheid binnen een land vergroot. De reden is dat de combinatie van vele machtige maar qua grondgebied kleine decentrale overheden betekent dat deze dicht genoeg bij de burger staan om hem een beleid naar zijn voorkeuren te **kunnen** bieden, én dat een grote belastingautonomie van deze decentrale overheden maakt dat deze ook alle **belang** hebben bij een “tailored” beleid gericht op een hoog inkomen van hun burgers. Deze mix resulteert in hoge en vrij gelijke primaire inkomens in Zwitserland. M.a.w. al voordat herverdeling plaatsvindt zijn de inkomens tamelijk gelijk⁹³.

Een andere illustratie is onderstaande Eurostat-grafiek waarvan de staven per land het verschil in beschikbaar inkomen per capita tussen de armste en de rijkste regio weergeven (met de hoofdstedelijke gebieden aangeduid door een (groene) stip)⁹⁴. De dotatiefederaties België en Duitsland kennen langere staven dan de belastingfederaties Zweden en Finland⁹⁵. Het grote verschil in belastingautonomie zou hiervan één van de oorzaken zou kunnen zijn. Voor België is het onrustwekkender dan voor Duitsland dat het een langere staaf heeft dan Zweden en Finland gezien de geografisch (zeer) kleine omvang van België.

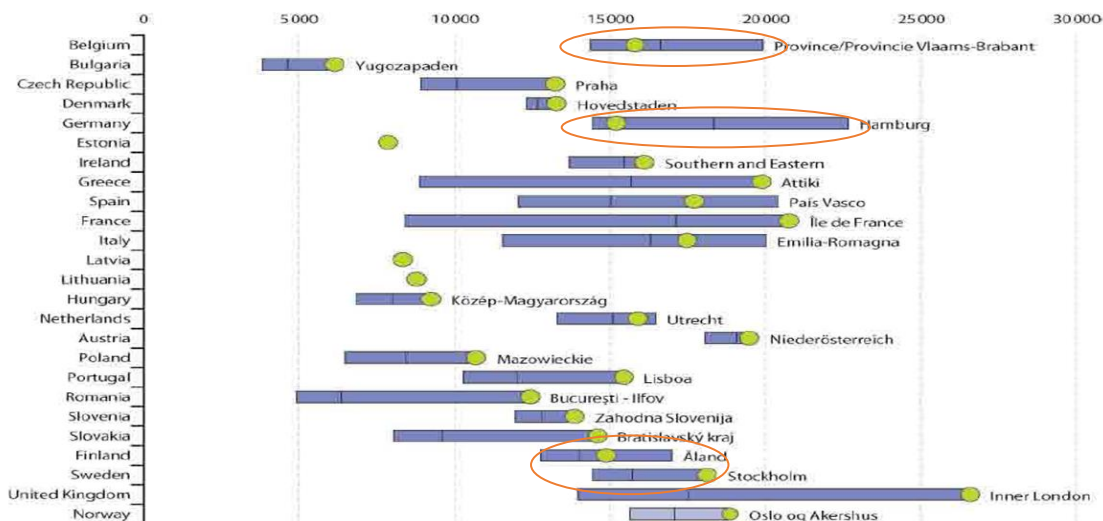
⁹² Een mogelijke verklaring van het zwakke verband is dat lagere overheden natuurlijk naast belastingautonomie nog een aantal belangrijke “incentives” hebben (al waren het maar electorale) om de welvaart van hun burgers te verhogen.

⁹³ Dit staat in contrast met de “conventional wisdom”. Zie b.v. The Economist (22 december 2018) die stelt dat geografische overheidsfragmentatie de ongelijkheid vergroot.

⁹⁴ Relevanter zou uiteraard eenzelfde Eurostat-grafiek maar dan voor het **primaire inkomen** geweest zijn (d.w.z. voordat herverdeling plaatsvindt via belastingen en overheidsuitkeringen).

⁹⁵ In deze tekst gebruiken we zoals gezegd het begrip federatie in de economische betekenis, d.w.z. een land waar tenminste de uitgavenbevoegdheden in belangrijke mate gedecentraliseerd zijn. Dat Zweden en Finland in de wettelijke betekenis geen federale staten zijn, negeren we in deze tekst.

Grafiek: Verschil in beschikbaar inkomen (euro per capita) tussen de armste en de rijkste regio binnen hetzelfde land



Bron : Eurostat 2012

Hierboven veronderstellen we dat dotaties over de lagere overheden worden verdeeld op basis van demografische criteria, en niet op basis van de belastingontvangsten die de centrale overheid per grondgebied van een lagere overheid genereert. De eerste soort dotaties zouden we “behoefte”-dotaties (of “kosten”-dotaties) kunnen noemen, en de tweede soort “verdienste”-dotaties. “Verdienste”-dotaties lijken -in tegenstelling tot “behoefte”-dotaties- een groeigericht beleid van de lagere overheden aan te moedigen, gezien het volume aan “verdienste”-dotaties ontvangen door een bepaalde lagere overheid sterk afhangt van de prestaties qua economische groei op het grondgebied van die lagere overheid⁹⁶.

De meest zuivere vorm van “verdienste”-dotaties zijn de zgn. “gedeelde belastingen”, wat een misleidende naam is voor het “terugstorten” door de federale overheid van een **vast deel** (uitgedrukt in %) van de belastingontvangsten die zij genereert op het grondgebied van een lagere overheid. Het gros van de dotaties aan de Duitse deelstaten zijn “gedeelde belastingen”. De Duitse deelstaten innen de federale belastingen (die het overgrote deel van de Duitse belastingen uitmaken) en houden daar een voorafbepaald en voor alle deelstaten gelijk deel van bij (uitgedrukt als een procent). Het Duitse vereveningssysteem (“Finanzausgleich”) zorgt er vervolgens echter voor dat elke deelstaat per capita ongeveer hetzelfde nettobedrag aan ontvangsten overhoudt, door toedoen van horizontale vereveningsbetalingen van Duitse deelstaten aan elkaar. Een dergelijke ontvangstenverevening doet uiteraard de groeibevorderende “incentive” van de Duitse gedeelde belastingen teniet. D.w.z. de Duitse gedeelde belastingen of “verdienste”-dotaties zijn dat enkel in naam. Wat met de ene federale hand wordt “gegeven”, wordt prompt met de andere federale hand teruggenomen.

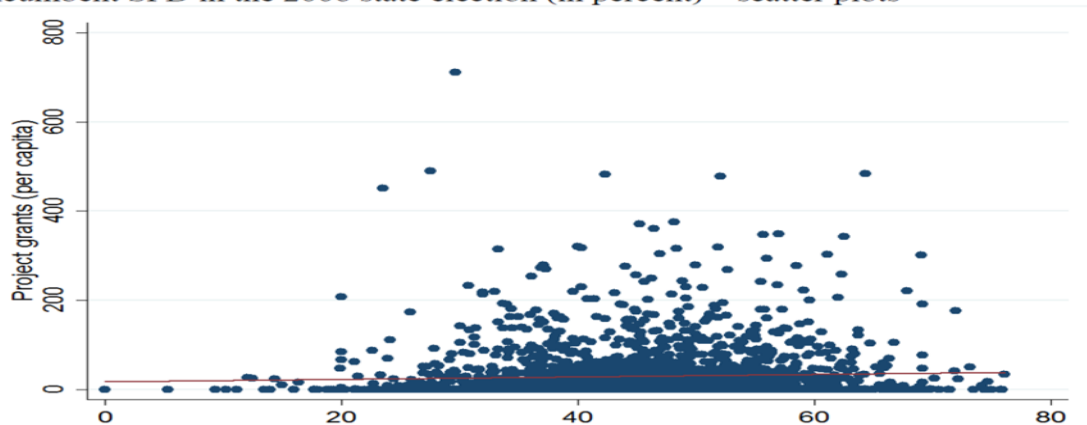
⁹⁶ We hebben geen weet van wetenschappelijke empirie inzake de vraag of “verdienste”-dotaties effectief bepaalde voordelen met belastingautonomie gemeen hebben. Het is ons niet bekend of ook wetenschappelijk is aangetoond dat “verdienste”-dotaties de economische convergentie bevorderen net zoals belastingautonomie dat blijkt te doen.

2.2.4. Dotaties staan de hogere overheid toe de financiering van lagere overheden te manipuleren om electorale/partijpolitieke redenen

In tegenstelling tot middelenvoorziening uit belastingautonomie, staan dotaties de hogere overheid toe de financiering van lagere overheden in zekere mate te manipuleren om electorale/partijpolitieke redenen. Zulke electorale/partijpolitieke dotaties worden ook “pork-barrel grants” genoemd. Hierover bestaat een uitgebreide literatuur in de politieke economie. Een voorbeeld is de toenmalige SPD-overheid van de Duitse deelstaat Rijnland-Pfalz, die na de deelstaatverkiezingen van 2006 die gemeenten extra beloofde met dotaties voor investeringsprojecten waar SPD meer stemmen had behaald. Dit blijkt uit de (licht) positieve helling van de rode regressielijn in onderstaande grafiek.

Grafiek : Verband tussen het gemeentelijke SPD-stemmenaandeel in de deelstaatverkiezingen van 2006 in Rijnland-Pfalz en dotaties aan gemeenten voor investeringsprojecten

Figure 5: **Discretionary** project grants 2008-2011 (per capita) and vote share of the incumbent SPD in the 2006 state election (in percent) – scatter plots



Bron : Kauder e.a. 2015

2.3. Dotaties hebben ook een voordeel: ze bemoeilijken schadelijke (belasting- en uitgaven-)concurrentie en “income sorting”

Naast de hierboven opgesomde nadelen erkennen we ook een belangrijk voordeel van dotatiefinanciering van lagere overheden in vergelijking met belastingautonomie. Dit voordeel wordt aangebracht door de literatuur van het « coöperatieve federalisme », zijnde de school van het federalisme die ervan uitgaat dat overheden goedwillend zijn, d.w.z. de welvaart van hun inwoners maximaliseren. Dotaties bemoeilijken namelijk schadelijke –d.w.z. welvaartsverlagende– belastingconcurrentie tussen lagere overheden. In tegenstelling tot heilzame belastingconcurrentie⁹⁷ beoogt schadelijke belastingconcurrentie niet de “Leviathan” te temmen, maar louter belastbare basis (o.m. inkomen uit arbeid, winst, en consumptie) te doen migreren van het grondgebied van een lagere overheid naar dat van een andere. Dergelijke belastingconcurrentie wordt ook “beggar-thy-neighbour”-beleid genoemd, d.w.z. **belastinggrondslag** bedelen –of beter gezegd: stelen– bij de buuroverheden. Ook schadelijke **uitgaven**concurrentie kan plaatsvinden, en deze is evenzeer een geval van “beggar-thy-neighbour”-beleid“ (**uitgaven** stelen bij de burens). Ze betreft vooral sociale bijstand, omdat lage bijstandsuitkeringen armere burgers –die een overheid meer uitgaven kosten en minder ontvangsten opleveren dan rijkere burgers– aanmoedigen te verhuizen naar het grondgebied van

⁹⁷ Die ook wordt bemoeilijkt door dotaties. (zie subhoofdstuk 2.2.1.)

andere lagere overheden (of daar te blijven). Daardoor zetten die armere burgers een opwaartse druk op de uitgaven van die andere overheden⁹⁸. (zie ook hierboven onder subhoofdstuk 1.3.)

Als het om lagere overheden gaat die alle een vrij efficiënt geproduceerde bundel van publieke voorzieningen aanbieden⁹⁹, wordt de efficiëntie (de welvaart) door zo een (belasting- of uitgaven-)migratie niet verhoogd maar verlaagd. (zie subhoofdstukken 1.3. en 1.8. hierboven) Concurrentie is in dat geval een negatieve externaliteit die lagere overheden op elkaars inwoners uitoefenen. Dergelijke concurrentie is vooral potentieel schadelijk als ze plaatsvindt tussen armere en rijkere lagere overheden. De rijkere overheid kan het zich beter veroorloven een lager belastingtarief te zetten c.q. lagere sociale uitgaven te verstrekken zonder zijn aanbod van publieke goederen in gevaar te brengen dan de armere overheid. De negatieve externaliteiten van belastingverlaging c.q. lage sociale uitgaven worden daardoor vooral uitgeoefend van rijkere overheden op de inwoners van armere overheden. Negatieve externaliteiten veroorzaakt door belasting- of uitgavenconcurrentie¹⁰⁰ zijn een argument voor ingrijpen door de **centrale** overheid. Een belangrijke vorm van zo'n ingrijpen is compenserende dotatieverstrekking –met name aan de armere overheden-, als complement van belasting- en uitgavenautonomie.

2.3.1. Vereveningsdotaties

Vele centrale overheden verschaffen hun armere lagere overheden een vereveningsdotatie « to level the playing field » qua publieke-dienstverlening, en zo schadelijke (belasting- en uitgaven-)concurrentie tussen lagere overheden en « opportunistische » migratie van rijkere burgers uit armere naar rijkere lagere overheden af te zwakken of te vermijden. (zie ook Wildasin 1989) Hiervan is het bedrag typisch omgekeerd evenredig met de grootte van de **belastbare basis** van een lagere overheid. Dit komt erop neer dat een vereveningsdotatie sterker de armere lagere overheden bevoordeelt dan gewone dotaties die worden versterkt volgens demografische criteria (d.w.z. volgens kostencriteria, zoals aantal kinderen, leerlingen, ouderen, of zieken per capita)¹⁰¹. (Een ander verschil met een vereveningsdotatie is dat gewone dotaties vaak geormerkt zijn aan bepaalde uitgavenbevoegdheden, en een vereveningsdotatie niet.)

Verder is het typisch dat een vereveningsdotatie niet de **effectieve** belastingontvangsten van lagere overheden verevent –want dit zou een “incentive” zijn voor lagere overheden om weinig belastingen te innen-, maar integendeel (een deel van) hun belastingontvangstencapaciteit¹⁰². Meestal wordt als uitgangspunt berekend wat de belastingopbrengsten per capita van een lagere overheid zouden zijn

⁹⁸ Het verschil met belastingconcurrentie tussen lagere overheden is dat uitgavenconcurrentie tussen lagere overheden zowel “to the bottom” (= inzake uitgavensoorten die in het bijzonder gewaardeerd worden door arme burgers) als “to the top” kan zijn (= inzake uitgavensoorten die in het bijzonder gewaardeerd worden door **rijkere** burgers of door bedrijven, zoals subsidies aan bedrijven). (Boadway en Shah 2009 blz. 146)

⁹⁹ Merk op dat dit binnen het « competitieve federalisme » een sterke veronderstelling is, gezien deze school een « Leviathan »-kijk heeft op overheden.

¹⁰⁰ Of positieve externaliteiten veroorzaakt door het tegendeel van concurrentie: vrijgevig uitkeringen of hoge belasting van de rijkere. (zie subhoofdstuk 1.3.)

¹⁰¹ België en Duitsland zijn de enige landen die we kennen die ook dotaties verschaffen op basis van een “verdienste”-criterium (i.p.v. op een kostencriterium), nl. volgens de deelstaat van “herkomst” van de federale belastingopbrengsten. Maar de verschillen in ontvangsten die hierdoor ontstaan tussen de deelstaten worden in beide landen vrij volledig weggewerkt door de betrokken (expliciete + impliciete) vereveningssystemen. Immers, niet alleen verschillen in belastingtarieven en –ontvangsten maar ook verschillen in ontvangen dotaties kunnen tot schadelijke (uitgaven- of belasting-)concurrentie leiden.

¹⁰² Dergelijk gevaar op vermindering van de “tax effort” van de lagere overheden bestaat uiteraard veel minder in federaties met een **beperkte** belastingautonomie zoals Duitsland en België. In deze federaties kan de verevening zonder veel “incentive”-verstoringen wat “tax effort” betreft gebeuren op basis van **werkelijke** ontvangsten. De reden is dat de werkelijke ontvangsten van de deelstaten in Duitsland en België grotendeels tot stand komen op basis van belastingheffing door de **federale** overheid, die vervolgens wordt omgezet in dotaties.

In België en Duitsland betreffen de belangrijkste “incentive”-verstoringen qua beleid gericht op economische groei daarentegen het gebrek aan belastingautonomie voor de lagere overheden “in the first place”, alsook de verevening tot nagenoeg **100%** van de gemiddelde ontvangsten van alle deelstaten. (zie ook Kirchgässner 2008 blz. 570)

als zij het gemiddelde belastingtarief van alle lagere overheden zou toepassen op haar belastbare basis. De uitkomst van deze berekening noemen we de belastingcapaciteit. (Een deel van) het verschil met de **gemiddelde** belastingopbrengsten per capita van alle lagere overheden uit dat gemiddelde tarief wordt dan gestort aan de betrokken lagere overheid in de vorm van een vereveningsdotatie, uiteraard mits de belastingopbrengsten van de betrokken lagere overheid uit dat gemiddelde tarief **lager** uitvallen¹⁰³. Esteller-Moré en Solé-Ollé (2002), Büttner (2006) en Egger e.a. (2010) tonen empirisch aan dat vereveningsdotaties schadelijke belastingconcurrentie afremmen¹⁰⁴.

Ook dotaties waarvan het bedrag per capita afhangt van demografische criteria verevenen in zekere mate de belastingcapaciteit, omdat dotaties op basis van zulke criteria meestal gelijkjer over de lagere overheden zijn verdeeld dan de belastingcapaciteit, m.a.w. dan hun belastbare bases. Terwijl een vereveningsdotatie **expliciet** de belastingontvangstencapaciteit verevent, verevenen dotaties toegekend volgens demografische criteria **impliciet** de belastingontvangstencapaciteit. Immers, net als een vereveningsdotatie verschaffen deze laatste dotaties armere lagere overheden meer middelen dan in verhouding tot hun belastingcapaciteit. Er is ons echter geen systeem van verevening bekend dat niet alleen de ontvangstencapaciteit verevent (armere brengen minder belastingontvangsten op), maar ook de extra uitgaven die specifiek armeren veroorzaken (armere “veroorzaken” meer uitgaven aan sociale bijstand, onderwijs, enz.)¹⁰⁵.

De eerste 4 kolommen van onderstaande tabel tonen dat in verschillende OECD-landen het effect van vereveningsdotaties op het verschil in ontvangstencapaciteit tussen lagere overheden vrij drastisch is, resp. voor de jaren 2005 en 2012. Dit verschil blijkt overigens vrij constant doorheen de tijd te zijn (tenminste over de periode 2005-2012). Het is verrassend dat het effect van vereveningsdotaties –in termen van verkleining van de Gini-coëfficiënt¹⁰⁶ van de ontvangstencapaciteit van de deelstaten- in “competitieve federaties” als Canada en Zwitserland **van dezelfde grootte-orde** blijkt als in een “coöperatieve federatie” als Zweden. Een van de redenen is dat in Zweden de ontvangstencapaciteit al **voorafgaand** aan verevening veel minder blijkt te verschillen tussen de lagere overheden dan in “competitieve federaties”. Hierdoor **kan** het effect van verevening er niet groter zijn dan dat het is, gezien de verevening er (quasi-)totale gelijkheid van ontvangstencapaciteit bereikt. Een andere “competitieve federatie” is de VS, maar die wordt niet getoond in de tabel omdat er in dat land **geen expliciete vereveningsdotatie is**. In de VS bestaat er wel **impliciete verevening** omdat de federale overheid en de deelstaten dotaties aan deelstaten voor gezondheidszorg voor de armeren en omdat

¹⁰³ Omwille van de eenvoud negeren we hier de vraag of het vereveningssysteem “verticaal” dan wel “horizontaal” is, m.a.w. of de centrale overheid dan wel de lagere overheden met een grotere belastingcapaciteit de betrokken vereveningsdotaties aan de lagere overheden met een kleinere belastingcapaciteit verstrekken. Immers, ook in de schaarse “horizontale” vereveningssystemen is de verevening opgelegd door de centrale overheid, m.a.w. ze is slechts formeel “horizontaal”. Een praktisch verschil tussen “verticale” en “horizontale” vereveningssystemen is dat “horizontale” verevening vollediger blijkt te zijn. D.w.z. de Duitse deelstaten die per capita hogere dan gemiddelde belastingontvangsten innen “betalen” binnen de “Finanzausgleich” rechtstreeks aan de deelstaten die per capita minder dan het gemiddelde innen. Hierdoor houdt elke deelstaat, ook de deelstaten die aanvankelijk boven het gemiddelde zaten, precies het gemiddelde over. In contrast hiermee staan “verticale” vereveningssystemen zoals Canada, die maken dat zelfs als de verevening gebeurt tot 100% van het gemiddelde van de belastingcapaciteit of belastingontvangsten, de deelstaten boven het gemiddelde na verevening nog altijd een grotere ontvangstencapaciteit per capita hebben dan het gemiddelde, precies omdat het de centrale overheid is die de vereveningsdotaties verstrekt aan de deelstaten die onder het gemiddelde zitten.

¹⁰⁴ Merk op dat in de meeste landen vereveningsdotaties de **totale** belastingontvangstencapaciteit verevenen, niet alleen de capaciteit om ontvangsten te genereren uit **mobiele** belastinggrondslagen. Immers, lagere overheden met grote ontvangsten uit immobiele belastinggrondslagen kunnen deze ontvangsten gebruiken om ontvangsten uit meer mobiele grondslagen te verlagen of om uitgavenposten die door rijkere burgers worden gewaardeerd te verhogen. Vandaar is het schadelijk dat in Canada – immobiele- grondstoffenontginning niet in het vereveningsmechanisme is opgenomen, gezien de ontvangsten van de grondstoffenrijke provincies uit hun belasting van grondstoffenontginning hen toestaan schadelijke ontvangsten- en uitgavenconcurrentie met de andere provincies aan te gaan.

¹⁰⁵ B.v. de Duitse deelstaten worden door de federale overheid niet gecompenseerd voor de hogere sociale uitgaven die zij door de federale overheid opgelegd krijgen als zij meer arme inwoners hebben.

Maar in Zweden wordt wel een kleine dotatie van het vereveningssysteem toegekend in functie van het aantal werklozen in een gemeente. En in België verevent de federale overheid wel een deel van de hogere sociale-bijstandsuitgaven van lokale overheden gekenmerkt door veel armen op hun grondgebied (middels de federale cofinanciering van het zgn. “leefloon”).

¹⁰⁶ De Gini-coëfficiënt is een maatstaf van (relatieve) ongelijkheid, waarbij 1 staat voor totale ongelijkheid, en 0 voor totale gelijkheid.

de federale overheid en de deelstaten dotaties aan armere schooldistricten verstrekken. Desondanks blijven de verschillen in ontvangstencapaciteit tussen Amerikaanse lagere overheden groot.

Tabel: Effect van vereveningsdotaties op verschil in ontvangstencapaciteit van lagere overheden in OECD-landen (2012)¹⁰⁷

Equalising grants and their fiscal disparity-reducing effect, 2012

Country	Gini coefficient of differences in tax raising-capacity				Ratio of highest to lowest tax-raising capacity			
	Before equalisation		After equalisation		Before equalisation		After equalisation	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Federal/regional countries								
Australia	0.05	0.07	0.00	0.00	4.8	7.5	1.0	1
Austria			0.02	0.05			1.1	1.5
Canada	0.10	0.11	0.07	0.08	2.4	2.4	1.7	1.8
China	0.33	0.31	0.25	0.18	14.4	10.3	9.5	5.3
Germany	0.06	0.06	0.02	0.02	1.7	1.7	1.2	1.1
Italy	0.21	0.19	0.10	0.04	6.1	4.5	1.3	1.3
Spain	0.15	0.13	0.04	0.05	2.1	3.0	1.4	1.4
Switzerland	0.15	0.17	0.11	0.11	3.8	4.3	2.5	2.6
Unitary countries								
Chile (2010)		0.49		0.14		20.6		2.3
Denmark	0.08	0.06	0.04	0.03	2.2	1.4	2.0	1.2
Finland	0.11	0.12	0.03	0.05	1.8	1.8	1.1	1.4
Japan	0.20				3.2			
Norway	0.13	0.13	0.05	0.04	2.2	2.1	1.3	1.2
Portugal	0.34		0.14		12.7		2.1	
Sweden	0.06	0.07	0.01	0.01	1.4	1.5	1.1	1.1
Turkey	0.22		0.06		65.0		1.7	
Average	0.16	0.16	0.07	0.06	8.8	5.1	2.1	1.8

Source: OECD (2014), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.

Bron: OECD 2014 blz. 105

Echter, vereveningsdotaties zijn uiteraard vatbaar voor alle hierboven in subhoofdstuk 2.2. opgesomde nadelen van dotaties. Het nadeel dat een dotatie een “disincentive” vormt voor een beleid gericht op economische groei (zie subhoofdstuk 2.2.3.) geldt zelfs **sterker** inzake vereveningsdotaties dan inzake gewone dotaties. Immers, de kleinere belastingcapaciteit die resulteert uit een weinig groeigericht beleid wordt uiteraard in grotere mate **gecompenseerd** door een vereveningsdotatie dan door een gewone dotatie¹⁰⁸. (Boadway 2004) Bovendien is deze compensatie –tenminste in de meeste landen- **groter** naarmate het beleid **minder** groeigericht is. Immers, in de meeste landen ziet elke deelstaat zijn ontvangstencapaciteit verevend tot een **vast en voor elke deelstaat gelijk** percentage van het gemiddelde, hoe weinig groeigericht het beleid ook is (b.v. 85% in Zwitserland en 100% in Zweden).

Hierdoor worden de “incentives” voor een groeigericht beleid trouwens niet alleen zwakker voor de armere overheden, maar ook voor de rijkere overheden. Immers, hoe groter de ontvangstencapaciteit van de rijkere overheden, hoe groter de vereveningsdotatie die vereist is om de ontvangstencapaciteit van de armere overheden te verhogen tot een bepaald percentage van de gemiddelde ontvangstencapaciteit. Terwijl vereveningsdotaties bedoeld zijn om welvaartsvernietigende belastingconcurrentie tegen te gaan, verzwakken zij dus tegelijk de “incentives” van de lagere overheden om een beleid gericht op economische groei te voeren.

Vereveningsdotaties –en het verevenende karakter van dotaties in het algemeen- zwakken niet enkel de economische groei af doordat zij de “incentives” van de lagere overheden om een groeigericht beleid te voeren afzwakken. Zij zwakken tevens de economische groei af doordat zij de “incentives”

¹⁰⁷ Merk op dat de economie van het federalisme geen aandacht besteedt aan het onderscheid “federal” versus “unitary” in de OECD-tabel. Het enige relevante verschil tussen de “federal” en de “unitary countries” in de tabel is dat de 1^{ste} groep 3 belangrijke overheidsniveaus heeft en de tweede groep slechts 2 (de 2^{de} groep heeft geen deelstaten).

¹⁰⁸ Dit probleem wordt het “base tax-back”-probleem genoemd. Dit probleem geldt uiteraard ook voor landen waar niet de belastingcapaciteit, maar de **effectieve** ontvangsten worden verevend, zoals België en Duitsland.

Daarnaast is er het “rate tax-back”-probleem, met name het probleem dat deelstaten die een vereveningsdotatie ontvangen een “incentive” hebben om hun belastingtarief te verhogen, omdat dit hun belastingcapaciteit verlaagt, en daardoor de vereveningsdotatie die deze deelstaten ontvangen verhoogt.

van burgers afzwakken om te migreren, niet alleen om “opportunistische” belastingredenen, maar ook om redenen die de economische groei **bevorderen**, met name om de “Leviathan te temmen”¹⁰⁹ én om werkredenen. Zo stelt Albouy (2012) vast dat het Canadese vereveningssysteem de minder productieve provincies subsidieert ten koste van de meer productieve provincies, en daardoor netto burgers vasthoudt in en/of aantrekt naar deze minder productieve provincies. De Canadese vereveningsdotaties beïnvloeden daardoor de geografische arbeidsmobiliteit op een voor het land in zijn geheel netto-welvaartsverlagende manier. Vereveningsdotaties beogen een afzwakking van de “locational inefficiency” –m.a.w. een vermindering van migratie van burgers naar plaatsen waar ze minder productief zijn-, maar zij werken in Canada precies “locational inefficiency” **in de hand**. Het resultaat is dat vereveningsdotaties de welvaart in rijkere, productieve Canadese provincies sterker verlagen dan dat ze de welvaart in armere, minder productieve Canadese provincies verhogen¹¹⁰.

Het netto schadelijke effect van vereveningsdotaties in Canada blijkt volgens Albouy (2012) in belangrijke mate toe te schrijven aan het feit dat ze geen rekening houden met de « cost of living », die hoger is in de rijkere, productievere gebieden dan in de armere, minder productieve gebieden, en die tot hogere overheidsuitgaven –vooral tot hogere loonuitgaven- leidt in rijkere gebieden¹¹¹. Bovendien worden vereveningsdotaties in belangrijke mate betaald met belastingen op arbeid in de productieve provincies. Deze zijn evenmin aan de plaatselijke “cost of living” gekoppeld en op de koop toe progressief, waardoor de financiering van vereveningsdotaties eveneens buiten verhouding de inwoners van dure en productieve regio’s benadeelt. Vereveningsdotaties zowel als hun financiering hebben “locational inefficiency” voor gevolg¹¹².

Albouy (2012 blz. 827) stelt daarom voor vereveningsdotaties te koppelen aan de plaatselijke “cost of living”. M.a.w. vereveningsdotaties dienen de **reële** ontvangstencapaciteit van een lagere overheid te verevenen. Daarbij dient er wel over te worden gewaakt dat enkel een hoge “cost of living” –in feite: een hoge kost van publieke-dienstverlening- wegens een grote productiviteit wordt verevend, en niet een hoge “cost of living” wegens “amenities” (b.v. historische gebouwen of mooie natuur zoals een meer)¹¹³. Een land dat deze aanbeveling deels in de praktijk brengt is Zweden, waar de stedelijke en rijke Stockholm-regio de enige regio is die aanzienlijk wordt begunstigd door een “cost of living”-vereveningsdotatie¹¹⁴. Hoe de grotere “cost of living” in de Stockholm-regio die toe te schrijven is aan haar grotere productiviteit daarbij wordt onderscheiden van de grotere “cost of living” die toe te schrijven is aan haar talrijkere “amenities” is echter onduidelijk.

De negatieve welvaartseffecten van het losgekoppeld zijn van dotaties -en van de belastingen die ze financieren- van de “cost of living” lijken kleiner in geografisch **kleinere landen**, zoals België. In zulke landen lijkt het effect van deze loskoppeling op de “locational efficiency” kleiner omdat er daar een “incentive” lijkt te bestaan om tegelijk in weinig productieve, goedkopere plaatsen te **wonen** en in meer productieve, duurdere plaatsen te **werken**. Het resultaat hiervan is pendel, welke de hogere lonen van productieve plaatsen combineert met de lage woonkosten van weinig productieve plaatsen.

Eveneens schadelijk voor de “locational efficiency” is dat in sommige landen dotaties aan lagere overheden (deels) afhangen van het **historische uitgavenpeil** van die overheden. Dit historische

¹⁰⁹ M.a.w. misschien is het grondgebied van de armere decentrale overheden die een vereveningsdotatie ontvangen wel armer omdat deze overheden niet bekwaam/bereid zijn publieke goederen van hoge kwaliteit aan te bieden (“Leviathan overheden”).

¹¹⁰ Rattsø en Stokke (2017) en Henkel e.a. (2018) komen tot een gelijkaardige bevinding voor Noorwegen resp. Duitsland.

¹¹¹ En de hogere belastingontvangsten die de lagere overheden in dure, productieve gebieden genereren volstaan typisch niet om deze hogere overheidsuitgaven te dekken.

Merkwaardig genoeg meende al in 1983 Oates (1983 blz. 94-97) dat “er weinig of niets te verevenen is” zodra rekening wordt gehouden met plaatselijke prijsverschillen.

B.v. Weinand en von Auer (2019) berekenen dat de levensduurte in de productiefste (en rijkste) plaatsen in Duitsland 27% hoger ligt dan in de goedkoopste plaatsen.

¹¹² Albouy (2009) stelt voor de VS een gelijkaardige “locational inefficiency” vast als in Canada, maar in de VS wordt die vooral veroorzaakt door de federale PB, gezien er in de VS geen expliciete vereveningsdotatie is.

¹¹³ Een hoge “cost of living” als gevolg van “income sorting” (zie subhoofdstuk 1.8.) mag natuurlijk evenmin worden verevend. “Income sorting” gaat meestal gepaard met een toename van de grondprijzen.

¹¹⁴ De Stockholm-regio is echter een grote netto-betaler in het **totale** Zweedse vereveningssysteem.

uitgavenpeil kan zowel een weerspiegeling van kosten zijn als van voorkeuren. Eveneens schadelijk voor de “locational efficiency” is dat dotaties in sommige landen de hogere kosten van de kleine schaal en/of de lage bevolkingsdichtheid die bepaalde lagere overheden kenmerken willen compenseren. Zulke dotaties hebben des te meer negatieve gevolgen voor de totale welvaart als lagere overheden de betrokken kosten kunnen **beïnvloeden** (“moral hazard”). In zekere mate beïnvloedbare kosten zijn kosten die het gevolg zijn van een dure demografische structuur (zoals een demografie die bestaat uit veel kinderen, leerlingen, ouderen, of zieken). (zie ook Chernick 2004 blz. 90 en OECD 2007 blz.20) Tegelijk kunnen dotaties ter compensatie van een dure demografische structuur natuurlijk ook positieve effecten hebben, omdat een dure demografie kan samengaan met een armere bevolking, waardoor zulke dotaties schadelijke (belasting- en uitgaven-)concurrentie tegengaan.

2.3.2. Decentralisatie van belastingen met een minder mobiele basis als alternatief voor vereveningsdotaties

Er bestaan minder drastische remedies tegen schadelijke belastingconcurrentie dan een vereveningsdotatie. Zo kan ook de **samenstelling** van de belastingautonomie van de lagere overheden « opportunistische » migratie van belastbare basis beperken. Het « coöperatieve » federalisme schrijft voor om de belasting van **weinig mobiele** grondslagen te **decentraliseren** en de belasting van **meer mobiele** grondslagen te **centraliseren**. Onderstaande tabel op basis van Boadway en Shah (2009 blz. 193-195) wijst belastingsoorten toe aan overheidsniveaus met als criterium de mobiliteit van hun belastbare basis. Echter, net zoals bij vereveningsdotaties moeten de voordelen van centralisatie van bepaalde belastingsoorten altijd worden afgewogen tegen de nadelen ervan, nl. dat ze institutionele congruentie, Leviathan temmende migratie, en “Tiebout-sorting” belemmert. Het “competitieve” federalisme wijst erop dat Leviathan temmende migratie en “Tiebout-sorting” precies mobiliteit van belastinggrondslagen **vereisen**. Belastingcompetitie is daardoor altijd een tweesnijdend zwaard. (Wilson 1999 blz. 298)

Tabel: Verdeling van belastingsoorten over overheidsniveaus volgens de mobiliteit van hun belastbare basis

Schadelijke concurrentie vermeden en inkomensherverdeling gevrijwaard	Lokaal	Metro-politaan	Regio-naal	Cen-traal	Supra-centraal
“User fees”	X	X	X	X	
Vastgoedbelastingen	X	X			
PB	X	X	X	X	
Sociale bijdragen			X	X	
Verbruiksbelastingen			X	X	
Vermogensbelastingen			X	X	
Vennootschapsbelasting			X	X	X

Bron: Boadway en Shah 2009 blz. 193-195

We bespreken hierna de toewijzing van de verschillende belastingsoorten aan overheidsniveau’s in volgorde van toenemende mobiliteit van hun belastbare basis:

- **“User fees”**: Als lagere overheden hun dienstverlening volledig met “user fees” zouden financieren, zou er geen schadelijke belastingconcurrentie mogelijk zijn. (De rijkere zouden dan niet kunnen worden aangetrokken met lagere tarieven, gezien arm en rijk een en dezelfde “fee” zouden betalen onafhankelijk van hun inkomen.) Er zou daardoor enkel nog “Leviathan temmende”- en Tiebout-concurrentie zijn. (Mueller 2004 blz. 137 en Mueller en Uddhammar 2004 blz. 159) Maar zulke financiering is slechts mogelijk als 2 voorwaarden zijn vervuld:

- Een voldoende inkomensgelijkheid, zoniet kunnen de armen zich onvoldoende dienstverlening veroorloven of kunnen de armen geweerd worden door de “user fees” **hoog** te zetten. (Anders gezegd: “user fees” zijn een regressieve “belasting”.)
- Uitsluitbaarheid / geringe externaliteiten, d.w.z. het goed/ de dienst is eerder een privé-goed (zoals watervoorziening, “openbaar” vervoer, en riolering). Sommige door lagere overheden aangeboden goederen en diensten zijn echter moeilijk of niet uitsluitbaar (zoals politie en milieubescherming)¹¹⁵. (Bird en Slack 2007 blz. 738)
- **Vastgoedbelastingen** (zie ook subhoofdstuk 1.4.: het kapitalisatiethorema): Financiering van lagere overheden met vastgoedbelastingen vermindert de belastingconcurrentie:
 - De reden is dat decentrale vastgoedbelastingen meer dan andere decentrale belastingen **kapitaliseren** in de waarde van het vastgoed. De heffing van een vastgoedbelasting leidt tot een –weliswaar kleinere- verlaging van de prijs van het vastgoed in kwestie. Anders gezegd: het eigenaarschap van vastgoed is onvoldoende “liquide”/”mobiel” opdat een vastgoedeigenaar zijn vastgoed van de hand zou kunnen doen voordat de markt de belasting ingecalculeerd heeft. Omgekeerd leidt een verlaging van een vastgoedbelasting tot een verhoging van de prijs van het vastgoed in kwestie. De burger / het bedrijf (als toekomstige eigenaar) baseert zijn locatiebeslissing uiteraard op de **totale** waarde van het vastgoed na belastingen (en niet op de hoogte van de vastgoedbelasting alleen). Daarom zal de burger / het bedrijf (als eigenaar) niet zoveel “incentives” hebben om te verhuizen naar een plaats waar een vastgoedbelasting verlaagd is of uit een plaats waar een vastgoedbelasting verhoogd is. (Slack 2016 blz. 19) Vanuit het oogpunt van het “coöperatieve federalisme” is een vastgoedbelasting daarom een vrij efficiënte / weinig schadelijke belasting. Omdat een vastgoedbelasting –tenminste deels- kapitaliseert in de vastgoedwaarde, verandert de heffing van een vastgoedbelasting het gedrag van de betrokken eigenaars niet zoveel. Nog anders gezegd: burgers/bedrijven zijn weinig geneigd om louter te verhuizen om redenen van vastgoedbelastingen¹¹⁶.
 - Echter, het eigenaarschap van vastgoed is uiteraard **niet totaal immobiel**. Daardoor verbaast het niet dat Gérard e.a. (2009) wel degelijk **enige** concurrentie vaststellen tussen Belgische gemeenten op basis van de voor hun begroting belangrijkste vastgoedbelasting, de zgn. opcentiemen op de onroerende voorheffing. Fiva en Rattsø (2007) vinden in dezelfde zin dat een Noorse gemeente een grotere kans heeft op het heffen van een vastgoedbelasting als **ook** de buurgemeenten deze belasting heffen. Mobiliteit van vastgoedeigenaarschap blijkt tevens doordat lagere overheden in de VS aan bedrijven aanzienlijke kortingen verstrekken op

¹¹⁵ Merk wel op dat uitsluitbaarheid meer geldt voor dienstverlening door lagere overheden dan voor dienstverlening door de centrale overheid. (zie de tabel in subhoofdstuk 1.3.) Weinig externaliteiten, m.a.w. vrij goede uitsluitbaarheid, dient precies decentraal aangeboden “publieke” goederen te kenmerken. Hierdoor zijn “user fees” meestal precies beter geschikt om geheven te worden door lagere overheden dan door de centrale overheid.

¹¹⁶ Merk op dat het hier de eerste keer in dit literatuuroverzicht is dat kapitalisatie een nadeel toont. Immers, als kapitalisatie **schadelijke** belastingconcurrentie afremt, remt het natuurlijk ook **heilzame** belastingconcurrentie af. Hiervoor hebben we enkel maar voordelen van kapitalisatie besproken: kapitalisatie geeft decentrale overheden een “incentive” publieke voorzieningen van goede kwaliteit aan te bieden (want deze verhogen de opbrengsten uit vastgoedbelastingen) en kapitalisatie geeft vastgoedeigenaars een “incentive” deze goede kwaliteit te bewaken (want deze verhoogt de waarde van hun vastgoed).

vastgoedbelastingen op nieuwbouw¹¹⁷ (zie b.v. Kenyon 2012 e.a.), en doordat Haughwout e.a. (2004) vinden dat een verhoging van de vastgoedbelastingen in New York en Philadelphia bedrijven zou doen verhuizen.

- **Belastingen op inkomen, vooral uit arbeid (PB en sociale bijdragen):** Inkomen uit arbeid hoort zoals vastgoed tot de minder mobiele grondslagen, wat ze eveneens geschikt maakt voor decentrale belastingheffing vanuit “coöperatief” oogpunt. Net als decentrale vastgoedbelastingen **kapitaliseert** een decentrale belasting op arbeid in de waarde van het vastgoed. Echter, de kapitalisatie is (nog) minder sterk dan in het geval van een vastgoedbelasting, o.m. omdat een aantal burgers op wie de decentrale belasting op arbeid wordt geheven geen vastgoedeigenaars maar huurders zijn, en huurders mobieler zijn dan eigenaars. Belastingen op arbeid zijn echter minder geschikt voor decentrale heffing omdat ze het meest geschikt zijn voor **herverdeling**, met name om een **progressieve** structuur te hebben. Tegelijkertijd is een **centrale** overheid net beter geschikt om herverdeling uit te voeren dan **lagere** overheden, omdat een centrale overheid uiteraard minder bloot staat aan “income sorting”¹¹⁸.
- **Belastingen op omzet/verbruik:** In die « grote-ruimte-federaties » waar verbruiksbelastingen deelstaatbelastingen zijn (Canada en de VS) loont « cross-border shopping » tussen deelstaten minder omdat de afstanden er veel groter zijn¹¹⁹. De basis van verbruiksbelastingen is er minder mobiel. Wellicht om die reden zien Boadway en Shah (2009 blz. 194) een rol voor verbruiksbelastingen als ontvangstenbron op deelstaatniveau¹²⁰. Echter, in geval een verbruiksbelasting zou worden geheven door een overheid met een klein grondgebied hoort verbruik tot de meer mobiele grondslagen, waardoor verbruik minder geschikt is voor decentrale belastingheffing vanuit “coöperatief” oogpunt. Heffing van verbruiksbelastingen hangt bovendien samen met de bevoegdheden handel en marktwerking, wat bij uitstek (supra-)centrale bevoegdheden zijn. (Boadway en Shah 2009 blz. 134-135)
- **Belastingen op (opbrengsten uit) financieel vermogen en op winst:** Financieel vermogen en winst vormen de meest mobiele grondslagen, wat ze het minst geschikt maakt voor decentrale belastingheffing vanuit “coöperatief” oogpunt. Maar zie hierboven: agglomeratie-economieën maken ondernemingen minder mobiel dan vaak wordt aangenomen. Misschien is het daardoor dat in Zwitserland en Canada de vennootschapsbelasting gesplitst is tussen de centrale en de deelstaten –in Zwitserland zelfs tussen de 3 overheidsniveaus-. Bovendien is één van de weinige gedecentraliseerde belastingen in Duitsland de gemeentelijke “Gewerbsteuer”, een belasting op de omzet van bedrijven geheven door de

¹¹⁷ Nieuwbouw is per definitie aanzienlijk “mobieler”/veranderlijker dan bestaand vastgoed, zodat een lagere vastgoedbelasting op nieuwbouw minder kapitaliseert in de waarde van het betrokken gebouw. (zie ook Mieszkowski 1972)

¹¹⁸ Dotaties maken dus niet alleen inkomensherverdeling door de centrale overheid **tussen haar burgers** beter mogelijk. Immers, hoe groter de dotaties aan lagere overheden, hoe meer gecentraliseerd de heffing van belastingen, inbegrepen die van sterk herverdelende belastingen. Nog anders gezegd, centralisatie van belastingheffing vergroot de ruimte voor inkomensherverdeling, nl. op 2 manieren. Ten eerste is de beschikbare “pool” om de herverdeling uit te financieren uiteraard groter als een centrale overheid de belastingen heft. Ten tweede hebben de lagere overheden uiteraard minder ruimte om “income sorting” uit te lokken als het de centrale overheid is die de belastingen heft, terwijl “income sorting” precies de ruimte voor herverdeling door alle overheidsniveaus samen genomen vermindert. Als gevolg hiervan is een centrale overheid beter geplaatst om via belastingheffing inkomen te herverdelen dan lagere overheden, zeker naarmate productiefactoren mobieler zijn en naarmate de geografische inkomensongelijkheid groter is.

¹¹⁹ Courchene (2013 blz. 12-13) stelt b.v. dat door zijn olierijkdom o.m. te gebruiken om geen “sales tax” te heffen –eerder dan b.v. geen vennootschapsbelasting-, de Canadese provincie Alberta met andere provincies vreemd genoeg de minst schadelijke belastingconcurrentie aangaat die er is.

¹²⁰ Echter, e-commerce bemoeilijkt ook in “grote-ruimte-federaties” een decentrale verbruiksbelasting, gezien de moeilijkheid om de locatie van de aankoop te bepalen. (OECD 2006 blz. 223)

gemeenten. Ironisch genoeg wordt in Zwitserland een zeer mobiele grondslag als financieel vermogen zelfs **enkel** belast door de gemeenten en de kantons. (zie ook Brühlhart e.a. 2016)

Merk op dat Boadway en Shah (2009 blz. 193-195) meerdere belastingsoorten **aan meerdere overheidslagen tegelijk** toewijzen. Immers, geen enkele belastingbasis is perfect mobiel en geen enkele belastingsoort dient dus volledig aan de centrale overheid te worden toegewezen. Bovendien wordt spreiding van belangrijke belastingsoorten –zoals belastingen op verbruik en op inkomen- over overheidslagen bijna onvermijdelijk zodra lagere overheden grote uitgavenbevoegdheden hebben. (Boadway en Tremblay 2012 blz. 1072) Een argument voor spreiding van in het bijzonder een belasting met een mobiele grondslag als de vennootschapsbelasting over meerdere overheidslagen is congruentie: in de meeste landen verlenen meerdere overheidslagen diensten aan bedrijven, zodat het aangewezen is dat zij bedrijven daar ook voor belasten.

2.3.3. Andere vormen van afremming van belastingconcurrentie dan vereveningsdotaties en het decentraliseren van belastingen met minder mobiele grondslagen

Schadelijke belastingconcurrentie wordt empirisch niet zo vaak vastgesteld¹²¹. (zie b.v. Baskaran en Lopes da Fonseca 2013) Een uitzondering is wellicht in zekere mate de internationale concurrentie wat de vennootschapsbelasting van multinationale ondernemingen betreft en de belasting van grote vermogens. Oorzaken van de relatieve zeldzaamheid van schadelijke belastingconcurrentie zijn de volgende (zie ook OECD 2011b blz. 24):

- De meeste landen steunen al **zowiezo** sterk op (hetzij expliciet, hetzij impliciet verevenende) **dotaties** ter financiering van hun lagere overheden. Zelfs de meest gedecentraliseerde landen ter wereld financieren hun lagere overheden deels met dotaties.
- Een ander instrument waardoor belastingconcurrentie –zeker in Europa- voor een stuk **preventief** onmogelijk wordt gemaakt is belastingharmonisatie. De meeste federaties **harmoniseren** de belastingstelsels van hun deelstaten in bepaalde mate. (Harmonisatie is een drastischere remedie tegen schadelijke belastingconcurrentie dan dotaties.)
- Migratie is voor burgers (nog) duurder dan voor bedrijven, om redenen van geografische afstand én om redenen van culturele afstand. Er zijn m.a.w. veel te weinig “kleine-ruimte-federaties”, d.w.z. lagere overheden bestrijken in de meeste landen een te groot grondgebied om sterk met elkaar te concurreren (naast het feit dat hun autonomie meestal beperkt is). Wat culturele afstand betreft zijn de grenzen binnen federaties vaak niet toevallig « getrokken ». Het betreft vaak « **cultuur** »-grenzen. Concurrentie tussen lagere overheden is daardoor vaak eerder van het imperfecte “Hotelling-type”¹²².

¹²¹ Decoster en Proost (2010 blz. 3) menen echter dat “tax races to the bottom” tussen Europese landen wel vaak voorkomen. Dit is ook de “conventional wisdom”. Zie b.v. The Economist (22 december 2018): “Businesses use {local government} fragmentation to their advantage, making known their interest in moving to a metropolitan area and playing its constituent cities off against each other.”

¹²² In die zin zijn “exit” om de Leviathan te temmen (“perfecte concurrentie”) en Tiebout-“exit” (“imperfecte concurrentie”) op zoek naar de publieke bundel die het best de voorkeuren van een burger weerspiegelt, in zekere mate met elkaar in conflict. In de meeste federaties –zeker in cultureel heterogene federaties als België, Canada, Spanje, het VK, Zwitserland, en natuurlijk ook de EU- weerspiegelen de deelstaatgrenzen immers in belangrijke mate cultuurverschillen. Vele burgers moeten dan een afweging maken tussen niet-migreren uit de deelstaat waarin ze “cultureel zijn grootgebracht” en migreren naar een deelstaat die dezelfde publieke goederen goedkoper aanbiedt. In Zwitserland wordt dit dilemma deels vermeden doordat de 2 grootste taalgebieden – het Franse en vooral het Duitse- uit meerdere kantons bestaan.

- Een andere oorzaak van het feit dat lagere overheden slechts imperfect met elkaar concurreren is dat vele steden het zich kunnen veroorloven een deel van de **agglomeratie-economieën** op hun grondgebied “af te romen” in de vorm van hogere belastingen.
- De **rigiditeit van uitgaven** van lagere overheden blijkt behoorlijk groot. B.v. Parchet (2014) stelt vast dat Zwitserse gemeenten het moeilijk vinden hun uitgaven op korte termijn te verlagen –en zodoende ruimte te creëren voor een belastingverlaging-, zodat ze daartoe pas overgaan als naburige gemeenten een aanzienlijke belastingvermindering doorvoeren.

Schadelijke belastingconcurrentie wordt ook afgebot doordat belasting-« races to the bottom » tussen lagere overheden onderling –en het welvaartsverlies dat ermee gepaard kan gaan- voor een deel ongedaan worden gemaakt door **belasting-« races to the top »** tussen lagere overheden aan de ene kant en de hogere overheid aan de andere kant. (Wilson 1999 blz. 289-291) Het betreft de vele gevallen (b.v. Canada, Zwitserland, België) waar **hogere en lagere overheden** een belastingbasis met elkaar delen, meestal inkomen uit arbeid¹²³. In geval van een (verticaal) gesplitste belasting hebben beide types overheden –hogere en lagere- er belang bij om een zo **hoog** mogelijk tarief te zetten i.p.v. een zo laag mogelijk. De reden is dat verticale splitsing van een belasting een “common pool problem” creëert doordat een tariefverhoging door het ene overheidstype (tot op zekere hoogte) leidt tot meer belastingopbrengsten ten koste van de belastingopbrengsten van het andere type overheid. Als het andere overheidstype zijn overheidsontvangsten intact wil houden, dient het eveneens zijn tarief te verhogen. Op zich beschouwd kunnen “races to the top” uiteindelijk:

- zowel de totale **welvaart** van een maatschappij verminderen: elke belastingverhoging levert een zekere “excess burden” op in de vorm van een verkleining van de belastbare basis, vaak inkomen uit arbeid
- als de totale **belastingontvangsten** van alle overheden samen verminderen: wat de tariefverhoging van het ene overheidstype opbrengt, wordt uiteindelijk meer dan gecompenseerd door het ontvangstenverlies dat het andere type hierdoor ondergaat.

Maar terwijl zowel “races to the top” als “races to the bottom” afzonderlijk beschouwd allebei welvaartsverlies voor de maatschappij kunnen veroorzaken, maakt de ene “race” het mogelijke welvaartsverlies van de andere “race” in zekere mate ongedaan, indien deze “races” tegelijkertijd voorkomen.

Voor de Zwitserse (verticaal) gesplitste PB tonen Brühlhart en Jametti (2006) aan dat niet alleen “races to the top” en “races to the bottom” elkaar tegenwerken, maar ook dat qua omvang “races to the top” “races to the bottom” zelfs **overheersen**. Dat de centrale overheid in de “race to the top” minder gehinderd wordt door een compenserende “race to the bottom” dan de lagere overheden houdt hiermee verband. De reden is dat lagere overheden typisch meer met elkaar concurreren (“to the bottom”) dan dat een centrale overheid (“to the bottom”) concurreert met andere centrale overheden¹²⁴. Maar een centrale overheid heeft in de meeste landen –ook de landen met (verticaal) gesplitste belastingen- de volgende kenmerken:

- Ze is min of meer **samengesteld** uit de lagere overheden. D.w.z. politici die de lagere overheden besturen overlappen in min of meerdere mate met politici die de centrale overheid besturen (des te meer naarmate het aantal lagere overheden kleiner is). Overlappende politici hebben een

¹²³ In wezen zijn niet alleen de PB (hoofdzakelijk) maar ook de sociale bijdragen een belasting op (inkomen uit) arbeid, zodat inzake belastingconcurrentie PB en sociale bijdragen samen moeten worden beschouwd.

¹²⁴ Kiezers van lagere overheden vergelijken ook meer met andere lagere overheden dan dat kiezers van een centrale overheid vergelijken met andere centrale overheden.

“incentive” om het “race to the top”-gedrag van de centrale overheid te milderen.

- Ze is een **belangrijke dotatieverstrekker** aan de lagere overheden. Deze dotaties zouden deels kunnen worden gezien als een –onbedoelde– compensatie voor de neiging van de centrale overheid om te hoge belastingtarieven te zetten¹²⁵.

Daarom mag evenmin het argument van “races to the top” vanwege de centrale overheid worden overdreven.

Een laatste reden om de potentiële schade van belastingconcurrentie te relativeren, is dat als belastingconcurrentie tegengegaan wordt via b.v. doorgedreven dotatiefederalisme of belastingharmonisatie, lagere overheden **andere instrumenten kunnen inzetten** –en mogelijk meer schadelijke– **om met elkaar te concurreren**¹²⁶. (Wilson 1999 blz. 289 en Boadway 2003 blz. 10) Schadelijke “races to the bottom” of “to the top”¹²⁷ kunnen namelijk ook gebeuren inzake regelgeving (b.v. inzake bouw-, milieu-, en arbeidsregelgeving¹²⁸), en inzake uitgaven :

- Aan de uitgavenzijde kunnen schadelijke « **races to the bottom** » (“beggar-thy-neighbour”-beleid) plaatsvinden inzake herverdelende uitgaven of uitgaven die meer gewaardeerd worden door armeren dan door rijkere. Decentrale overheden kunnen deze uitgaven laag houden met het oog op het vermijden van immigratie van –budgettaire « onrendabele »- armen. Voor Zwitserland stelt Schaltegger (2003) een kantonale “race to the bottom” vast inzake “social welfare” (d.w.z. bijstandsuitgaven). Voor Zweden stelden Dahlberg en Edmark (2008) een dergelijke “race to the bottom” vast tussen gemeenten, tot in 1998 de centrale overheid de gemeenten een minimum oplegde inzake sociale bijstand¹²⁹.
- Aan de uitgavenzijde vinden/vonden schadelijke « **races to the top** » vaak plaats inzake subsidies aan bedrijven (zie b.v. Wilson 1999 blz. 269) en inzake uitgaven die door rijkere inwoners meer worden gewaardeerd dan door armere. Een « race to the top » inzake subsidies aan bedrijven komt neer op een « race to the bottom » inzake bedrijfsbelastingen. Beide leiden ofwel tot een verhoging van andere dan bedrijfsbelastingen¹³⁰, ofwel tot een verlaging (« crowding out ») van andere dan subsidie-uitgaven, ofwel tot een verhoging van de schuld. Het is niet evident te bepalen welke uitgaven door rijkere inwoners meer worden

¹²⁵ Merk de analogie tussen **dotaties die (belasting-)“races to the top” tussen centrale en lagere overheden** moeten tegengaan aan de ene kant en **vereveningsdotaties die (belasting-)“races to the bottom” tussen lagere overheden** moeten tegengaan aan de andere kant.

Deels zouden dotaties van de centrale overheid aan de lagere overheden ook kunnen worden gezien als een compensatie voor de positieve externaliteiten die –b.v. in het geval van België– de deelstaten genereren in de vorm van ontvangsten van de federale overheid (vooral uit de PB en de sociale bijdragen) via hun beleid en hun uitgaven ter bevordering van de werkgelegenheid (zoals inzake onderwijs, arbeidsbemiddeling, infrastructuur en sectorbeleid). Van dit beleid en deze uitgaven plukken de Belgische deelstaten slechts gedeeltelijk of amper de belastingopbrengsten. D.w.z. terwijl lagere overheden in geval van een (verticaal) gesplitste belasting op arbeid een “incentive” hebben voor een “race to the top” aan de ontvangstenzijde, hebben zij een “incentive” voor een “race to the bottom” aan de uitgavenzijde (wat uitgaven ter bevordering van de werkgelegenheid betreft). (Decoster en Proost 2010 blz. 12)

¹²⁶ In het algemeen: als de nadelen van decentralisatie worden tegengegaan via centralisatie, zullen lagere overheden of regio's –minder transparante– manieren zoeken om met elkaar te concurreren, b.v. via lobbying van de centrale overheid.

¹²⁷ B.v. dat de Canadese provincies bevoegd zijn voor productreglementering en erkenning van beroepsgroepen leidt ertoe dat verschillende provincies importen en arbeidsimmigratie beperken via **extra strenge** regelgeving. (Boadway 2011 blz. 307 en 316 en The Economist 2016 en 2017)

¹²⁸ “Tiebout-sorting”/Hotelling-concurrentie is ook de reden dat **regelgevende** “races to the bottom” evenmin veel werden waargenomen. (zie Carruthers en Lamoureaux 2016) Een andere reden is dat centrale overheden regels uitvaardigen inzake minimumvereisten waaraan niet alleen bepaalde uitgaven maar ook bepaalde regelgeving van lagere overheden moet voldoen. (Joumard en Kongsrud 2003)

¹²⁹ Het risico op dergelijke uitgaven-“races to the bottom” is een argument om een dotatie voor **ontvangstencapaciteitsverevening** aan te vullen met een of meer dotaties ter verevening van de **capaciteit om armoede-gerelateerde uitgaven** te verrichten. De aanwezigheid van armeren zorgt immers niet enkel voor lagere belastingontvangsten, ze leidt ook tot een verhoging van bepaalde uitgavencategorieën.

¹³⁰ En misschien tot een **verhoging** van de totale belastingdruk, i.p.v. tot een verlaging.

gewaardeerd dan door armere. B.v. Case e.a. (1993) en Baicker (2005) vinden dat een Amerikaanse deelstaat reageert op een verhoging van de gezondheidsuitgaven van een naburige deelstaat met een –bijna even sterke– verhoging van zijn eigen gezondheidsuitgaven. B.v. Schaltegger (2003) vindt dat een Zwitsers kanton reageert op een verhoging van de uitgaven aan milieubescherming, onderwijs, en transport door naburige kantons met een verhoging van de eigen uitgaven daaraan. Dergelijke uitgavenverhogingen suggereren dat deze uitgaven worden gewaardeerd door de rijkere.

Kaderstuk: Samenvatting van hoofdstuk 2

In een tweede deel van dit literatuuroverzicht focussen we het economische federalisme nog meer dan in het eerste deel op het **begrotingsfederalisme**. Immers, een groot vraagstuk binnen het economische federalisme betreft de samenstelling van de decentrale overheids**ontvangsten**. Met het oog op welvaartsmaximalisatie is de vraag in welke mate een lagere overheid dient te worden gefinancierd met dotaties verstrekt door de hogere overheid (= centralisatie) dan wel door deze lagere overheid de macht te geven zelf belastingen te heffen om zijn uitgaven te financieren (= decentralisatie). De literatuur levert vooral empirische evidentie voor de **nadelen van financiering van lagere overheden met dotaties** in vergelijking met financiering via belastingautonomie, in termen van welvaart en begrotingsresultaten. Daarom dienen lagere overheden vooral te worden gefinancierd met belastingautonomie.

De nadelen van dotaties kunnen worden samengevat als volgt:

- Dotaties zijn een « one size fits all » -instrument die een bedreiging vormen voor het ideaal van een “**kleurenpalet**” van lagere overheden die elk die belasting/regelgeving/publieke-goederen-bundel aanbieden die overeenstemt met de voorkeuren van de burgers op hun grondgebied.
- Dotaties **verminderen de institutionele congruentie** tussen de beslisser/gebruiker en de betaler van de decentrale publieke goederen.

Deze institutionele incongruentie leidt op zijn beurt tot volgende nadelen:

- Dotatiefinanciering zet lagere overheden aan tot het verrichten van **hogere uitgaven**. (« the flypaper effect ») Dit komt o.m. doordat dotaties heilzame – d.w.z. welvaartsverhogende- (belasting-)concurrentie (« Leviathan temmende » concurrentie) tussen lagere overheden bemoeilijken.
- Dotatiefinanciering zet lagere overheden aan tot het lopen van **strategische begrotingstekorten** (« the soft budget effect »), in de hoop **een dotatieverhoging uit te lokken**. De begrotingsregels die hogere overheden « top-down » opleggen aan dotatie-afhankelijke lagere overheden blijken dit « soft budget effect » niet tegen te gaan.
- Dotatiefinanciering ontnemt vooral de armere lagere overheden de “**incentives**” (« de dotaties komen toch ») en de **instrumenten** (het belastingbeleid is centraal) voor een **beleid gericht op economische groei**.
- Dotaties staan de hogere overheid toe haar financiering van lagere overheden in zekere mate te **manipuleren om electorale/partijpolitieke redenen**.

Er is ook een belangrijk **voordeel van dotatiefinanciering** van lagere overheden, zoals dat wordt besproken in de literatuur van het « coöperatieve federalisme ». Dit is de school van het federalisme die ervan uitgaat dat overheden goedwillend zijn, d.w.z. van nature de welvaart van hun inwoners maximaliseren. Dotaties bemoeilijken namelijk **schadelijke** –d.w.z. welvaartsverlagende- (belasting)concurrentie tussen lagere overheden. D.w.z. zij bemoeilijken « races to the bottom » inzake belastingtarieven, “races to the bottom” die “locational inefficiency” en een vermindering van het aanbod aan publieke goederen tot gevolg zouden kunnen hebben.

We nemen dergelijke « races to the bottom » echter niet zoveel waar, want concurrentie tussen lagere overheden is niet « perfect ». D.w.z. concurrentie gebeurt zelden enkel op basis van « prijs » (= belastingtarief). Bovendien vertonen overheden waarschijnlijk « Leviathan-gedrag » dat vanuit welvaartsoogpunt precies « getemd » moet worden via (dreiging met) « exit ».

Annex: “Top-down” opgelegde begrotingsregels gaan een “soft budget effect” niet tegen

De bestaande empirische evidentie suggereert dat begrotingsregels die van bovenaf worden opgelegd aan lagere overheden geen goede bescherming bieden tegen “bailouts”¹³¹. Deze regels kunnen verschillende vormen aannemen, waarvan de meest voorkomende zijn: saldoregels, maximale-uitgaven-regels, minimale-ontvangsten-regels, schuldenregels, en beperking van de leningscapaciteit.

Rodden (2002) stelt vast dat als de centrale overheid de mogelijkheden voor de lagere overheden aan banden legt om te lenen op de kapitaalmarkt, het begrotingssaldo van deze lagere overheden **verslechtert**. Hoewel de schuld van de Zweedse lokale overheden zeer laag is, zien Edmark en Ågren (2007 blz. 850) geen duidelijk effect van de centraal opgelegde (maar niet afgedwongen) begrotingsevenwichtsregel op het begrotingsbeleid van de Zweedse gemeenten. OECD (2013) stelt vast dat (verstrenging van) “top-down”-begrotingsregels opgelegd aan lagere overheden na de aanvang van de financiële crisis in het voorbije decennium, hebben geleid tot een vermindering van de investeringsuitgaven door deze lagere overheden. Gezien deze vermindering de economische groei op langere termijn verslechtert, zou hetzelfde kunnen gelden voor de begrotingsresultaten op langere termijn. Argimon en Hernandez de Cos (2012) resp. Foremny (2014) vinden geen effect van “top-down” begrotingsregels op de begrotingssaldi van de Spaanse deelstaten resp. de deelstaten van die EU15-landen waar er deelstaten zijn. (Beide onderzoeken vinden daarentegen een **positief** effect van belastingautonomie op de betrokken begrotingssaldi.)

Ook het “Stabiliteits- en Groeipact” (SGP), zijnde de set van begrotingsregels van de imperfecte federatie die de Eurozone is, is rekbaar gebleken, en in het algemeen niet effectief. Zie Bergman e.a. (2016), die vinden dat supranationale begrotingsregels opgelegd aan de EU-lidstaten tijdens de periode 1990-2012 geen versterkend effect hebben gehad op al bestaande nationale begrotingsregels¹³². Het SGP is een vreemde eend binnen het begrotingsfederalisme, omdat ondanks de **totale** belastingautonomie van de Eurozone-lidstaten, de “nobailout commitment” van de Eurozone-overheid niet “credible” is, wat tot steeds strengere SGP-regels heeft geleid. Sinds de Euro-crisis zijn de begrotingsregels van het SGP ook uitgebreid geworden naar de lagere overheden van de lidstaten van de Eurozone. Meer bepaald moeten de centrale overheden van de lidstaten zorgen voor een verdeling van de door het SGP vereiste inspanningen ter vermindering van het begrotingstekort tussen de centrale overheid en de lagere overheden, en moeten de centrale overheden ingrepen voorzien voor het geval waarin een overheid van de overeengekomen verdeling afwijkt.

Uitzonderingen lijken de Vlaamse, Canadese, en Italiaanse lokale overheden te zijn, waar van bovenaf opgelegde begrotingsregels het begrotingstekort lijken te hebben verminderd. (zie ook Bird en Tassonyi 2003 blz. 86 en Grembi e.a. 2016)

De paradox is in het algemeen dat hoe meer de centrale overheid de financiën van de lagere overheid probeert te controleren, hoe meer er sprake blijkt van een « soft budget constraint ». (Wildasin 1997 blz. 26) Precies sterke bemoeienis met of controle op de begroting van de lagere overheden door de centrale overheid “signaleert” dat de centrale overheid in geval van grote problemen een “bailout” zal verschaffen (Bird en Tassonyi 2003 blz. 111), wat precies de druk om deze “bailout” te verschaffen verhoogt. (Borge en Rattsø 2012 blz. 26)

¹³¹ Eerder al kwamen Dahlberg en von Hagen (2004 blz. 73) tot dit besluit.

¹³² Voor een tegengestelde bevinding, zie Baskaran en Hossami (2017), die vaststellen dat de opschorting van het SGP in 2003 tot een toename van de begrotingstekorten in de Eurozone heeft geleid.

Bibliografie

- Ågren, Hanna, en Karin Edmark (2008), "Identifying strategic interactions in Swedish local tax policies", *Journal of Urban Economics*.
- Albouy, David (2009), "The unequal geographic burden of federal taxation", *Journal of Political Economy*.
- Albouy, David (2012), "Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalisation", *Journal of Public Economics*.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, en William Easterly (2004), "Public goods and ethnic divisions", *The quarterly journal of economics*.
- Algoed, Koen (2016), "Begrotingsfederalisme", in: "Openbare financiën: theorie en praktijk in België".
- Allers, M., en B. Geertsema (2014), "The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform".
- Argimon, Isabel, en Pablo Hernandez de Cos (2012), "Fiscal Rules and Federalism as Determinants of Budget Performance: An Empirical Investigation for the Spanish Case", *Public Finance Review*.
- Asatryan, Zareh, Lars Feld en Benny Geys (2012), "Partial fiscal decentralisation and sub-national government fiscal discipline: Empirical evidence from OECD countries".
- Baicker, K. (2005), "The spillover effects of state spending", *Journal of Public Economics*.
- Baldwin, R., en P. Krugman (2004), "Agglomeration, integration and tax harmonization", *Economic Review*.
- Banzhaf, S., Walsh, R.P. (2008), "Do people vote with their feet? An empirical test of Tiebout's mechanism", *American Economic Review*.
- Barrow, L., en C. Rouse (2004), "Using market valuations to assess public school spending", *Journal of public economics*.
- Baskaran, Thushyanthan, en Lars Feld (2011), "Federalism Commission II – Recent Reforms of Federal Länder Financial Relationships in Germany".
- Baskaran, Thushyanthan (2012), "Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: evidence from the German states", *Journal of Urban Economics*.
- Baskaran, Thushyanthan, en Mariana Lopes da Fonseca (2013), "The economics and empirics of tax competition".
- Baskaran, Thushyanthan, en Sebastian Blesse (2016), "Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state", *Regional Science and Urban Economics*.
- Baskaran, Thushyanthan, en Zohal Hessami (2017), "Monetary integration, soft budget constraints, and the EMU sovereign debt crises", *Economics and Politics*.
- Becker, Sacha, Peter Egger, en Maximilian von Ehrlich (2012), "Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy", *European Economic Review*.
- Bergman, U.M., M.M. Hutchison, en S.E. Hougaard Jensen (2016), "Promoting sustainable public finances in the European Union: the role of fiscal rules and government efficiency", *European Journal of Political Economy*.
- Berthold, Norbert, Holger Fricke, en Andreas Müller (2006), "Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?"
- Besley, Tim, en Anne Case (1995), "Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition", *American Economic Review*.
- Besley, Tim (2006), "Principled agents? The political economy of good government".
- Bikker, Jacob, en Daan van der Linde (2015), "The Optimum Size of Local Public Administration". Utrecht University.
- Bird, Richard, en Enid Slack (2007), "An approach to metropolitan governance and finance", *Environment and planning C: government and policy*.
- Bird, Richard, en Amos Tassonyi (2003), in: Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland, en Jennie Litvack, "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". The MIT Press, blz. 85-131.
- Boadway, Robin (2003), "Should the Canadian federation be rebalanced? A memo for Paul Martin".

- Boadway, Robin (2004), "The theory and practice of equalization".
- Boadway, R. en S. Dougherty (2018), "Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities", OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 21.
- Boadway, Robin, en Anwar Shah (2009), "Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance."
- Boadway, Robin (2011), "Fiscal federalism in Canada: principles, practices, problems".
- Boadway, Robin, en Jean-François Tremblay (2012), "Reassessment of the Tiebout-model", *Journal of Public Economics*.
- Bönnke, T., B. Jochimsen, en C. Schröder (2017), "Fiscal Federalism and Tax Administration - Evidence from Germany", *German Economic Review*.
- Borck, R., en M. Wrede (2009), "Subsidies for intracity and intercity commuting", *Journal of urban economics*.
- Bordignon, Massimo, en Gilberto Turati (2009), "Bailing out expectations and public health expenditure", *Journal of Health Economics*.
- Borge, Lars-Erik, en Jørn Rattsø (2003), "The relationships between costs and user charges: the case of a Norwegian utility service". CESifo München.
- Borge, Lars-Erik, en Jørn Rattsø (2007), "Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway", *European Economic Review*.
- Borge, Lars-Erik, en Jørn Rattsø (2012), "Fiscal federalism: international experiences and the Nordic response", in: Antti Moisio (ed.), "Local public sector in transition: A Nordic perspective".
- Borge, Lars-Erik, Jan K. Brueckner, en Jørn Rattsø (2014), "Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway", *Journal of Urban Economics*.
- Brennan, Geoffrey, en James Buchanan (1980), "The power to tax".
- Brueckner, Jan (1982), "A test for allocative efficiency in the local public sector", *Journal of public economics*.
- Brueckner, Jan (1983), "Property value maximization and public sector efficiency", *Journal of urban economics*.
- Brueckner, Jan (2011), "Lectures in urban economics".
- Brühlhart, Marius, Jonathan Gruber, Matthias Krapf, en Kurt Schmidheiny (2016), "Taxing Wealth: Evidence from Switzerland". NBER Working Paper.
- Brühlhart, Marius, en Mario Jametti (2006), "Vertical versus horizontal tax externalities: an empirical test", *Journal of Public Economics*.
- Brühlhart, Marius, en Mario Jametti (2016), "Does Tax Competition Tame the Leviathan?"
- Bucovetsky, Sam (1991), "Asymmetric tax competition", *Journal of urban economics*.
- Büttner, Thies, Robert Schwager, en Dan Stegarescu (2004), "Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States". ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper.
- Büttner, Thies (2006), "The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", *Journal of Public Economics*.
- Carruthers, Bruce G., en Naomi R. Lamoreaux (2016), "Regulatory Races: The Effects of Jurisdictional Competition on Regulatory Standards", *Journal of Economic Literature*.
- Case, Anne, Harvey S. Rosen, en James R. Hines (1993), "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states", *Journal of Public Economics*.
- Cattoir, P., J. Vaesen, M. Verdonck, G. Van der Stichele, en P. Zimmer (2009), "Finances publiques à Bruxelles. Analyse et enjeux", *Courrier hebdomadaire du CRISP*.
- Chernick, Howard (2004), "Fiscal equalization between Swedish municipalities", in: Per Molander (ed.), "Fiscal federalism in unitary states".
- Chernick, Howard, en Andrew Reschovsky (2006), "Local public finance: issues for metropolitan regions", in: OECD (2006), "Competitive cities in the global economy". OECD Territorial Reviews.

- Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, en Lawrence F. Katz (2016), "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment", *American economic review*.
- Ciaglia, Sarah en Heinemann, Friedrich (2012), "Debt rule federalism: The case of Germany." ZEW Discussion Papers, No. 12-067.
- Costa-Font, Joan, en Ada Ferrer-i-Carbonell (2017), "Can Regional Decentralisation Shift Health Care Preferences?", IZA discussion paper series.
- Courchene, Thomas, "Surplus recycling and the Canadian federation. Addressing horizontal and vertical fiscal imbalances." University of Toronto, Mowat Centre, 2013.
- CPB (Wouter Vermeulen, Coen Teulings, Gerard Marlet, en Henri de Groot) (2010), "Stad en land".
- CPB (Wouter Vermeulen, Coen Teulings, Gerard Marlet, en Henri de Groot) (2016), "Groei & Krimp, waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?".
- Dafflon, Bernard, en Krisztina Toth (2005), "Fiscal federalism in Switzerland". World Bank Policy Research Paper.
- Dahlberg, M., en P. Frederiksson (2001), "Migration and local public services".
- Dahlberg, Matz, en Karin Edmark (2008), "Is there a race to the bottom in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention", *Journal of Public Economics*.
- Dahlberg, M., E. Mörk, J. Rattsø, en H. Ågren (2008), "Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending", *Journal of Public Economics*.
- Dahlberg, Matz, Eva Mörk, en Hanna Ågren (2009), "On the size of political jurisdictions: Preference matching in local governments".
- Decoster, André, en Stef Proost (2010), "Waarom een splitsing van de personenbelasting geen goed idee is". *Leuvense Economische Standpunten*.
- Dejemeppe, M., en B. Vanderlinden (2006), "Actions du plan Marshall sur le marché du travail wallon", *Régards économiques*.
- Delgado, M. en I. Alvarez (2007), "Network Infrastructure Spillover in Private Productive Sectors: Evidence from Spanish High Capacity Roads", *Applied Economics*.
- De Morgen (12 juni 2018), "Fusie vult gemeentekas niet".
- Die Welt (5 oktober 2014), "Diese Steuerrevolution würde das Land verändern".
- Egger, Peter, Marko Köthenbürger, en Michael Smart (2010), "Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany", *Journal of Public Economics*.
- Eichenberger, Reiner (25 juli 1998), "Fusionen sind nicht die Lösung", *Aargauer Zeitung*.
- Eichenberger, Reiner, en David Stadelmann (2010), "How federalism protects future generations from today's public debts", *Review of Law & Economics*.
- Eichenberger, Reiner, Marco Portmann, en David Stadelmann (2015), "Income and policy choices: Evidence from parliamentary decisions and referenda", *Economics Letters*.
- Esteller-Moré, Alejandro, en Albert Solé-Oillé (2002), "Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada", *International Tax and Public Finance*.
- Eugster, Beatrix, en Raphaël Parchet (2019), "Culture and Taxes: Towards Identifying Tax Competition", *Journal of Political Economy*.
- Eurostat (2012), "Regional Statistical Yearbook".
- Eyraud, Luc en Lusine Lusinyan (2011), "Decentralising spending more than revenue: Does it hurt fiscal performance?" IMF Working Paper.
- Eyraud, Luc en Lusine Lusinyan (2012), "Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies". IMF Working Paper.
- Eyraud, Luc, en Marialuz Moreno Badia (2013), "Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe". IMF working paper.
- Feld, Lars P., en Matsusaka, John G. (2003), "Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons," *Journal of Public Economics*.
- Ferraresi, Massimiliano, Giuseppe Migali, en Leonzio Rizzo (2018), "Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions", *Journal of Regional Science*.

- Fischel, William (2001), "The homevoter hypothesis". Harvard University Press.
- Fiva, Jon, en Jørn Rattsø (2007), "Local choice of property taxation: evidence from Norway", Public choice.
- Focus (2013), "Berlin, Bremen und das Saarland könnten von der Karte verschwinden".
- Foremny, Dirk (2014), "Sub-national deficits in European countries. The impact of fiscal rules and tax autonomy.", European Journal of Political Economy.
- Fritz, Benedikt (2013), "Fiscal effects of municipal amalgamation. Evidence from a German state."
- Fuentes, A. (2013), "Making the Tax System Less Distortive in Switzerland". OECD Economics Department Working Papers.
- Gérard, Marcel, Hubert Jayet, en Sonia Paty (2009), "Tax interactions among Belgian municipalities. Does language matter?", CESifo Working Paper.
- Glaeser, Edward (2011), "Triumph of the city".
- Glaeser, Edward (2012), "Urban public finance". NBER working paper.
- Grembi, Veronica, Tommaso Nannicini, en Ugo Troiano (2016), "Do Fiscal Rules Matter?", American Economic Journal: Applied Economics.
- Hanes, Niklas (2015), "Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden", Local Government Studies.
- Hanniman, Kyle (2015), "Calm counsel. Fiscal federalism and provincial credit risk".
- Haughwout, A., R. Inman, S. Craig, en T. Luce (2004), "Local revenue hills: evidence from 4 US cities", The Review of Economics and Statistics.
- Henkel, Marcel, Tobias Seidel, en Jens Suedekum (2018), "Fiscal transfers in the spatial economy". CEPR discussion paper no. dp12875.
- Hirsch, Werner (1970), "The economics of state and local government".
- Hines, James R. Jr., en Richard H. Thaler (1995), "Anomalies. The flypaper effect", Journal of Economic Perspectives.
- Hirschman, Albert (1970), "Exit, voice, and loyalty".
- Holcombe, Randall, en DeEdgra Williams (2009), "Are there economies of scale in municipal government expenditures?", Public finance and management.
- Hoxby, Caroline (2000), "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?", American Economic Review.
- Hoyt, William H. (1991), "Property taxation, Nash equilibrium, and market power", Journal of urban economics.
- Inman, Robert (2003), "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism", in: Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland, en Jennie Litvack, "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". The MIT Press, blz. 35-84.
- Inman, Robert (2005), "Financing cities". NBER working paper.
- Inman, Robert, en Daniel Rubinfeld (2014), "Economics of federalism".
- Janeba, Eckhard, en Steffen Osterloh (2011), "A Theory of Local Tax Competition and Evidence for Germany."
- Jennes, Geert (2014), "Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?" Vives discussion paper.
- Jordahl, Henrik, en Che-Yuan Liang (2010), "Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics", Public Choice.
- Jourard, I., en P. Kongsrud (2003), "Fiscal Relations across Government Levels." OECD.
- Kanbur, R. en M. Keen (1993), "Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size", American Economic Review.
- Kauder, Björn, Niklas Potrafke, en Markus Reischmann (2015), "Do politicians gratify core supporters? Evidence from a discretionary grant program."
- Kenyon, D., A. Langley, en B. Paquin (2012), "Rethinking property tax incentives for business".
- Konings, Joep (2011), "Fiscale Autonomie en het Beheersen van de Overheidsuitgaven". KULeuven, Vives.

- Konings, J., en W. Torfs (2012), "Fiscal Federalism, Tax Competition, and Economic Agglomeration", in: "Fiscal Federalism in the European Union: EU Presidency Seminar". Larcier Publishers.
- Konings, Joep, en Luca Marcolin (2014), "Do wages reflect labor productivity? The case of Belgian regions", IZA Journal of European Labor Markets.
- Liberati, Paolo, en Agnese Sacchi (2013), "Tax decentralisation and local government size", Public Choice.
- Lüchinger, Simon, en Alois Stutzer (2002), "Economies of Scale in Municipal Administration. Empirical Analyses of Municipal Mergers", Swiss Political Science Review.
- Mieszkowski, P. (1972), "The property tax: An excise tax or a profits tax?", Journal of Public Economics.
- Moisio, A., en R. Uusitalo (2013), "The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland", Public finance and management.
- Mueller, Dennis (2004), "Why federalism?", in: Per Molander (ed.), "Fiscal federalism in unitary states".
- Mueller, Dennis, en Emil Uddhammar (2004), "Strengthening federalism in Sweden", in: Per Molander (ed.), "Fiscal federalism in unitary states".
- Nelson, M. (1992), "Municipal amalgamation and the growth of the local public sector", Journal of Regional Science.
- Oates, Wallace (1972, 1983), "Fiscal federalism".
- OECD (2006), "Competitive cities in the global economy". OECD Territorial Reviews.
- OECD (Hansjörg Blöchliger e.a.) (2007), "Fiscal equalisation in OECD countries."
- OECD (Willi Leibfritz) (2009), "Fiscal federalism in Belgium: main challenges and considerations for reform".
- OECD (2011), "Territorial review: Switzerland".
- OECD (Hansjörg Blöchliger en José Maria Pinero Campos) (2011b), "Tax Competition Between Sub-Central Governments".
- OECD (Camila Vammalle en Claudia Hulbert) (2013), "Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice".
- OECD (David Bartolini, Sibylle Stossberg en Hansjörg Blöchliger) (2016), "Fiscal decentralisation and regional disparities".
- OECD (2014), "Fiscal federalism 2014. Making decentralization work."
- Olson, Mancur (1965), "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups".
- Olson, Mancur (1969), "The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different levels of government", American Economic Review.
- Parchet, Raphael (2014), "Are Local Tax Rates Strategic Complements or Strategic Substitutes?"
- Petterson-Lidbom, Per (2010), "Dynamic commitment and the soft budget constraint: an empirical test", American Economic Journal: Economic Policy.
- Plasman, Robert, Michael Rusinek, François Rycx, en Ilan Tojerow (2009), "Should the setting of wages in Belgium be regionalized?" Re-Bel e-book 2.
- Pommerehne, Werner, en Susanne Krebs (1991), "Fiscal interactions of central city and suburbs: the case of Zurich", Urban Studies.
- Rattsø, Jørn, en Hildegunn Stokke (2017), "National income taxation and the geographic distribution of population", International Taxation and Public Finance.
- Ricardo, David (1815), "Essay on the Influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock".
- Rodden, Jonathan (2002), "The dilemma of fiscal federalism. Grants and fiscal performance around the world", American Journal of Political Science.
- Rodden, Jonathan (2005), "Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism". MIT.
- Rosen, Harvey, en Ted Gayer (2010), "Public finance".
- Samuelson, Paul (1954), "The pure theory of public expenditure", Review of Economics and Statistics.
- Sandsør, Astrid Marie Jorde, Torberg Falch, en Bjarne Strøm (2016), "Local government mergers and school quality".

- Schaltegger, Christoph (2003), "Zum Problem räumlichen Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen. Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus", in: "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik".
- Schaltegger, C., F. Somogyi, en J.-E. Sturm (2011), "Tax competition and income sorting: Evidence from the Zurich metropolitan area", *European Journal of Political Economy*.
- Schaltegger, Christoph (2015), "A survey on fiscal federalism". 6th Halle Colloquy on Local Public Economics.
- Schaltegger, Christoph, Lars Feld, Christian Frey, en Lukas Schmid (2018), "Fiscal Federalism and Income Inequality: an Empirical Analysis for Switzerland". CESifo working papers.
- Schmidheiny, Kurt (2006), "Income segregation and local progressive taxation: empirical evidence from Switzerland", *Journal of Public Economics*.
- Schmidheiny, Kurt (2017), "Emerging lessons from half a century of fiscal federalism in Switzerland".
- Slack, Enid (2016), "International comparison of global city financing. A report to the London Finance Commission."
- Small, Kenneth, en Erik Verhoeff (2007), "The economics of urban transportation".
- Sorribas-Navarro, Pilar (2011), "Bailouts in a federal system: evidence from Spain", *European Journal of Political Economy*.
- Stadelmann, David (2017), "How decentralisation improves efficiency and protects future generations".
- Stadelmann, David, en Nadia Yerly (2017), "Finanzautonomie und Fiskalregeln".
- Stiglitz, Joseph, en Richard Arnott (1979), "Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size", *Quarterly Journal of Economics*.
- Straubhaar, Thomas (5 augustus 2013), "Ökonomische Effekte einer Länderfusion gleich null", *Die Welt*.
- The Economist (3 november 2012), "Land of the corporate giants".
- The Economist (23 juli 2016), "The great provincial obstacle course".
- The Economist (2 september 2017), "How government policy exacerbates hurricanes like Harvey".
- The Economist (23 december 2017), "Unedifying: Trade in Canada".
- The Economist (24 maart 2018), "Gun laws. What works".
- The Economist (22 december 2018), "Less than the sum of their parts".
- Tiebout, Charles (1956), "A pure theory of local expenditures", *The Economic Journal*.
- Torgler, Benno (2005), "Tax Morale and Institutions". CREMA working papers.
- Van Puyenbroeck, Tom (2010), "Opmerkingen bij de studie voor een juiste financiering van het BHG".
- Verdonck, Magali (2010), "Evaluating the decentralization of tax powers: Lessons from the Belgian Regions".
- von Auer, Ludwig, en Sebastian Weinand (2019), "Anatomy of Regional Price Differentials: Evidence From Micro Price Data". Universität Trier.
- von Hagen, Jürgen, en Matz Dahlberg (2004), "Swedish local government: Is there a bailout problem?", in: Per Molander (ed.), "Fiscal federalism in unitary states".
- Wildasin, David (1989), "Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy", *Journal of urban economics*.
- Wildasin, David (1997), "Externalities and bailouts. Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations".
- Wilson, J.D. (1999), "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*.
- Zodrow, George, en Peter Mieszkowski (1986), "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods", *Journal of Urban Economics*.



VLAAMS INSTITUUT VOOR ECONOMIE EN SAMENLEVING
VLAMINGENSTRAAT 83
3000 LEUVEN, BELGIË



Geert Jennes
University of Leuven
geert.jennes@kuleuven.be
0497 75 28 20

Copyright © 2019

Discussion papers are in draft form. This discussion paper is distributed for purposes of comment and discussion only. It may not be reproduced without permission of the copyright holder.

An electronic version of the discussion paper is available on the VIVES website:
<http://www.feb.kuleuven.be/VIVES>