

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1978/12

ECONOMISCHE AUTONOMIE EN ECONOMISCHE UNIE.

KRACHTLIJNEN VOOR EEN DUURZAME OPLOSSING

Dirk HEREMANS

November 1978

23. XI. 1978

**CENTRUM VOOR
ECONOMISCHE STUDIËN**

**E. Van Evenstraat 2B
B-3000 LEUVEN**



I. INLEIDING

De blauwdrukken die in allerhaast voor de toekomstige staatsher-
vorming in België worden voorgelegd getuigen van een verregaande
slordigheid in het economisch huiswerk. De economische dimensie
van de problematiek wordt onderschat. De voorgestelde oplossingen
bevatten allerhande scheeftrekkingen, al of niet ten voordele van
een of ander gewest, en bieden weinig waarborgen voor een duurzame
regeling.

Wel moet toegegeven worden dat precieze inzichten sterk bemoeilijkt
worden door het ontbreken van voldoende statistische gegevens en
kwantitatieve empirische inzichten. Ook de economische theorie
heeft deze problematiek enigszins verwaarloosd, mede omdat federa-
lisme gewoonlijk slechts als een "second best" oplossing wordt be-
schouwd. Nochtans is er hier vooruitgang en ontstaat er een groei-
ende belangstelling voor de studie van de zgn. "Institutionele Eco-
nomie", met name de toepassing van economische analyseschema's op
politieke en institutionele processen. Kenmerkend ervoor is dat
naast de marktfaalingen nu ook de politieke faalingen in het debat
betrokken worden.

Toch zijn er de laatste jaren belangrijke inzichten gegroeid met
betrekking tot de problematiek van de economische autonomie. Maar
dan vanuit een heel andere invalshoek. Meer bepaald vanuit de stu-
die van de internationale economische integratie. Deze zijn tot
stand gekomen naar aanleiding van de ervaringen met het Europese
integratiestreven. Het baart dan ook geen verwondering dat van
die zijde de veelgehoorde vraag komt naar de zin van een federali-
sering binnen een klein land t.o.v. de noodzaak aan integratie op
Europees vlak.

Een evenwichtige visie op het federaliseringsproces in België ver-
eist een benadering vanuit deze twee invalshoeken. Vanuit de
eerste wordt de vraag gesteld welke institutionele decentralisatie
de meest doelmatige beleidsvorming garandeert. Er wordt gezocht
naar criteria i.v.m. aantal bestuursniveau's, de reikwijdte ervan,
en de verdeling van functies tussen de bestuursniveau's. Het be-
perkt zich echter tot de vraag naar de optimale voorziening van
publieke goederen (1). Vandaar het belang de gestelde problemen
ook te benaderen vanuit de invalshoek van de economische integra-
tie en de economische unie. Deze benadrukt de optimale voorziening
van zgn. private goederen, zoals deze tot uiting komt op de markt.
Cruciaal staat hier marktintegratie tegenover institutionele decen-
tralisatie.

II. FEDERALISME EN ECONOMISCHE AUTONOMIE

Het wordt vaak voorgehouden dat federalisme een werkelijke decentralisatie, d.w.z. een delegatie van normatieve bevoegdheden naar regionale organen veronderstelt. Deconcentratie, waarbij elke subcentrale entiteit uitvoerende taken uitoefent zou hieraan niet beantwoorden. T.a.v. de complexe economische realiteit klinkt dit onderscheid tussen normering en uitvoering te strikt juridisch. De overheid gaat steeds verder ingrijpen in het economisch leven. De selectieve instrumenten die erbij gehanteerd worden (bijvoorbeeld inzake subsidiebeleid) geven aan de uitvoerende macht een grote discretionaire bevoegdheid. Het uitoefenen van deze zgn. uitvoerende taken op het gewestelijk vlak beantwoordt in feite dikwijls aan een ware autonomie.

2.1. Federalisme : een compromis

Belangrijk uitgangspunt voor elke economische benadering van het federalisme is dat de argumenten moeten gesitueerd worden op het vlak van de publieke goederen, en niet op het vlak van de private goederen. Publieke goederen zijn goederen die collectief geconsumeerd worden en in ruime mate door middel van overheidsbeslissingen tot stand komen. Daaruit volgt dat zij in grosso-modo gelijke hoeveelheden aan alle economische subjecten verschaft worden. Indien dan de consumptiepreferenties van de betrokkenen sterk uiteenlopend zijn ontstaat er grote consumptieverliezen. Vandaar het efficiëntie-argument voor federalisme : publieke goederen kunnen meer optimaal binnen kleinere bestuurseenheden verstrekt worden in zoverre er daar meer homogeniteit van preferenties bestaat.

Hetzelfde probleem stelt zich niet voor de private goederen. Deze worden meestal voortgebracht door de markt. Als gedecentraliseerde instelling bij uitstek is de markt in staat de verschillen in preferenties van de verbruikers op te vangen. De optimale voorziening van private goederen veronderstelt specialisatie, arbeidsverdeling en mededinging en daarom een zo ruim mogelijke markt. M.a.w. het criterium verwijst hier ondubbelzinnig naar een uitbreiding van de reikwijdte van de bestuurseenheid.

Dergelijk eenduidig criterium bestaat er niet voor de publieke goederen. Bepaalde factoren zoals homogeniteit van preferenties, participatiegraad in het beslissingsproces, en zelfs competitie tussen de jurisdicties inzake de voorziening van publieke goederen, verwijzen naar een beperking van de grootte van de bestuursentiteiten. Andere factoren van meer technische aard zoals schaalvoordelen en externe effecten vereisen grotere bestuurseenheden (2). Een te kleine schaal leidt tot een lagere kwaliteit van diensten waarvoor men meer dient te betalen dan noodzakelijk is. Schaalearde effecten doen zich sterk gevoelen voor publieke goederen die een grote graad van specialisatie vragen o.m. bepaalde aspecten van defensie, justitie,

volksgezondheid, ... Voor elk publiek goed of bestuursfunctie dient er een "trade-off" bepaald te worden tussen het verlangen naar grotere decentralisatie en de technische nood naar meer centralisatie in de besluitvorming.

Toepassing van deze criteria leidt bovendien tot een bestuursgrootte die verschillend kan zijn van publiek goed tot publiek goed (3). Hieruit ontstaat de behoefte aan een complex net van elkaar overlappende bestuurseenheden : een zgn. functioneel federalisme. Daartegenover staat dan weer het gevaar van een proliferatie van bestuurseenheden en bureaucratieën, zonder cohesie tussen hun acties, en geen enkele met dominante autoriteit. Ook inzake het aantal bestuurseenheden zullen compromissen moeten gesloten worden, zoniet wordt de kost om het politiek bestel te doen functioneren prohibitief groot.

Uit een en ander volgt dat er zomaar niet a-priori een twee- of drieledige indeling van België, of een combinatie van beide, als optimale oplossing kan vooruitgeschoven worden. Degenen die dat doen gaan impliciet de souvereiniteit van een bepaald gewest of gemeenschap als een publiek goed op zichzelf stellen, meer zelfs als het alles dominerende publieke goed. Wordt dan het nationaal unitarisme niet gewoonweg vervangen door het gewestelijk unitarisme ? Het kan zijn dat zij bereid zijn een economische prijs te betalen in de vorm van een minder efficiënte voorziening van andere publieke (en ook private) goederen, in ruil voor een eigen economisch systeem, nationaal prestige of gevoel van culturele identiteit. Deze keuze moet dan echter klaar en duidelijk gemaakt worden. Voor Vlaanderen dreigt bovendien dergelijke culturele identiteit aangetast te worden door voorstellen i.v.m. inschrijvingsrechten en cultuurcommissies.

Terloops moet hier ook de bestaansreden van Brussel als afzonderlijk gewest in vraag gesteld worden. Door Brussel als afzonderlijk gewest te voorzien wordt de specifieke rol als hoofdstad veronachtzaamd. Is de hoofdstedelijke functie geen publiek goed dat de grenzen van het stadsgewest Brussel te buiten gaat ? Verder vormt het, evenmin als talrijke andere stadsgewesten die men zich in België zou kunnen indenken, een echte economische entiteit. Het stadsgewest is suboptimaal voor de voorziening van private goederen en zou op zichzelf niet leefbaar zijn. Voor de voorziening van publieke goederen beantwoordt het niet aan het criterium van voldoende homogeniteit van preferenties (i.v.m. de aanwezigheid van twee en zelfs meer taalgemeenschappen) noch aan de criteria inzake schaalgrootte.

Het is onvermijdelijk dat elke vorm van federalisme een aantal uiterst moeilijke compromissen inhoudt : ten eerste tussen optimale voorziening van private en van publieke goederen, ten tweede tussen schaaffecten en homogeniteit van preferenties inzake publieke

goederen, ten derde tussen functionele verdeling van de bestuursfuncties en een coherente en daadwerkelijke beslissingsmacht.

Wij zouden niet in België zijn, indien er daar geen andere aan toegevoegd zouden moeten worden, die op voorhand een intelligente en evenwichtige oplossing onmogelijk maken : een compromis tussen de twee taalgemeenschappen i.v.m. de inhoud van de te federaliseren bevoegdheden, en een compromis tussen de levensbeschouwelijke zuilen. Van Vlaamse zijde wordt sinds lange tijd geijverd voor een culturele autonomie. Wallonië is, zij het meer recent, nog meer gebrand geraakt op een autonomie op economisch vlak. Hoewel het volgens de Belgische gebruiken dan vanzelfsprekend wordt dat beide tegelijk doorgevoerd worden, is dit van meet af aan een ongelukkig en onevenwichtig compromis. In de eerste plaats omdat men vanuit welvaartsstandpunt culturele autonomie en economische autonomie niet op gelijke voet kan plaatsen. Voor materies zoals onderwijs, cultuur, opvoeding spelen de collectieve preferenties een grote rol, en zijn de schaaffecten en externe effecten minder belangrijk. Vanuit welvaartsstandpunt is een grotere autonomie hier aangewezen. Geldt echter wel hetzelfde voor de economische materies waar schaaffecten en externe effecten belangrijker lijken en verschillen in preferenties minder belangrijk? Wordt de federalisering hier niet ingegeven door de aard van het economisch systeem als het overheersend publiek goed voorop te stellen, op welk vlak er dan verschillen bestaan tussen de gewesten? Het roept levensgrote vragen op i.v.m. de verdere ontwikkelingen en het behoud van de economische unie. In elk geval stelt men vast dat in tal van gefederaliseerde landen zoals de U.S.A., Canada, West-Duitsland, Zwitserland het federalisme weinig uitgesproken economische kentrekken vertoont. Op de koop toe dreigt juist inzake de niet-economische materies de federalisering in België uitgehold te worden. Bepaalde materies zoals onderwijs worden niet gedelegeerd naar de gewesten in naam van een levensbeschouwelijk pluralisme.

2.2. Welke economische overheidsfuncties?

De taak van de overheid in het economisch leven bestaat in de eerste plaats in het scheppen van gunstige voorwaarden voor het functioneren van het marktmechanisme, d.w.z. een reglementair kader voor economische en sociale transacties, en het stabiliseren van prijzen en tewerkstelling. Kortom een reglementerende functie en een macro-economische stabilisatiefunctie. Het wordt verder aangevuld met een herverdelingsfunctie. Op dit ogenblik doet er zich een trend voor waarbij de overheid ook meer en meer rechtstreeks gaat ingrijpen in de consumptieve en de produktieve sfeer, m.a.w. zich ook gaat inlaten met de allocatiefunctie. Welk is nu de optimale grootte van de bestuurseenheden voor het vervullen van deze vier verschillende functies. Welke komen in aanmerking om gedelegeerd te worden naar het gewestelijk niveau en welke niet?

Voorop staat het beginsel dat de autonomie van een bestuursentiteit beperkt wordt door de mobiliteit van de onderhorigen. Deze mobiliteit is afhankelijk van allerlei factoren zoals taal, etnische groep, tradities ... en uiteraard ook de grootte van de jurisdictie. De autonomie inzake algemene reglementeringsbevoegdheid wordt beperkt door de mobiliteit van de ondernemingen. Eens deze reglementeringen verder gaan dan wat als aanvaardbaar wordt geoordeeld door de mobiele ondernemingen zullen deze het bestuursgebied verlaten voor een minder gereguleerd gebied. Hetzelfde geldt voor de herverdelingsfunctie. De doelmatigheid van de fiscale en sociale herverdelingspolitiek wordt door de uitwijkingsgedragingen aangetast. In de mate er een sterk verschillend sociaal-economische politiek in de gewesten zou gevoerd worden zullen zich dergelijke migraties in België voordoen. Vandaar het argument dat - althans vanuit het standpunt van de doelmatigheid - het sociaal en het fiscaal beleid slechts op het ruimere nationale niveau kan gevoerd worden. Het argument is niet ondubbelzinnig. De doelmatigheid van het beleid wordt niet in alle regio's aangetast, maar slechts in deze die bijvoorbeeld de meest restrictieve economische reglementeringen opleggen, de hoogste belastingsdruk hebben, enz. Er kan een competitie tussen de gewesten ontstaan, waarbij zelfs meer economisch verantwoorde oplossingen uit de bus kunnen komen dan bijvoorbeeld de gemene deler die uit overleg op nationaal vlak zou resulteren. Op andere domeinen echter (bv. subsidiebeleid) kan een competitief opbod ongunstige effecten hebben.

De talrijke inspanningen via locomotiefstrategieën, konvooi-strategieën, enz. om een conjunctuurpolitiek op wereldvlak te voeren wijzen er ten overvloede op dat de economische stabilisatie slechts doelmatig binnen een zo ruim mogelijk economisch gebied kan bereikt worden. Naargelang het economisch gebied groter wordt en de openheid afneemt verkleinen ook de lekken in de economische kringloop. De macro-economische multiplicatoren worden groter en de efficiëntie van de conjunctuurpolitiek neemt toe. Moet er ook geen rekening gehouden worden met de bronnen van conjunctuurverstoring? Maakt het geen verschil of deze voornamelijk van interne of externe oorsprong zijn? Het voordeel van de ruimere dimensie bestaat er juist in dat de verstoringen, wanneer deze optreden volgens een verschillend patroon elkaar gaan compenseren en zo de stabiliteit van het geheel bevorderen. Bovendien zal binnen kleinere gebieden waar de efficiëntie van de interne conjunctuurpolitiek gering is, de impact van de externe verstoringen evenzeer beperkt zijn. Alleen wanneer de verstoringen sterk overwegend vanuit de andere regio zouden komen, kan in België een gewest er belang bij hebben van zich af te zonderen (4).

Er blijft dan grosso-modo slechts de allocatieve functie over om naar de gewesten te delegeren. Het is ook deze die geïllustreerd wordt wanneer men het - niet zonder de nodige retoriek - heeft over de noodzaak dat de gewesten zelf hun eigen lot in handen nemen, hun

eigen economische problemen oplossen en hun eigen groeimogelijkheden tot ontwikkeling brengen.

Eigenlijk staat men hier voor een paradoxale situatie, die zich ook op wereldvlak aftekent. Tengevolge van het toegenomen handelsverkeer zijn de nationale economieën steeds meer open komen te staan naar buiten en hebben acties van het ene land steeds grotere effecten op de andere landen. Door deze toegenomen interdependentie is in elk land het globale stabilisatiebeleid steeds meer en meer onmachtig geworden. Het zou moeten leiden tot de bewustwording dat het economisch beleid steeds meer op internationaal vlak zou moeten gevoerd worden. In de realiteit echter wordt men geconfronteerd met allerlei nationalistische reacties en een tendens om de verloren autonomie inzake economisch beleid te gaan terugwinnen door meer selectief werkende en allocatieve instrumenten. Daarbij voegt zich een groeiende bekommernis voor een veelheid van sociale objectieven. De overheid gaat zich meer en meer om subentiteiten en particuliere groepen bekommeren en gaat daarom prioriteit verlenen aan het welzijn van allen op een gedecentraliseerd niveau (5).

Ook België ontsnapt niet aan deze evolutie. Uitgerekend in deze crisisomstandigheden klinkt de eis van economisch federalisme steeds luider. Indien op wereldvlak dergelijke allocatieve aanpak via allerlei protectionistische reacties de situatie alleen maar dreigt te verslechteren, hoe kan dan in België het economisch federalisme een oplossing brengen voor de gestelde economische problemen? Toegegeven dat economische structuuraanpassingen dringend noodzakelijk zijn, blijft nog de vraag of deze door een verdere opdeling van het beleid zullen in de hand gewerkt worden. Tegenover deze evoluties groeit op wereldvlak het inzicht dat in de eerste plaats een nieuwe expansie van de wereldhandel noodzakelijk is om de economische groei opnieuw op gang te brengen. Alleen in dergelijk groeiklimaat wordt er nieuwe werkgelegenheid gecreëerd en kunnen de sociale weerstanden worden overwonnen om de noodzakelijke industriële aanpassingen tot stand te brengen. Om deze groeipotentialiteiten te verwezenlijken is niet een verdere opdeling, maar integendeel de uitbouw van een grote gemeenschappelijke markt een essentiële voorwaarde (6).

2.3. De gemengde economie

Uit een en ander volgt dat de vraag naar economisch federalisme in sterke mate afhankelijk is van de rol die men toekent aan de overheid in de economie. Het is zeker geen verwonderlijke conclusie voor België waar het in de eerste plaats Wallonië is dat aanstuurt op economisch federalisme.

In de mate het economisch systeem een duidelijke prioriteit vertoont voor het marktmodel ligt de klemtoon op marktintegratie en

markteenheden, en stellen zich minder problemen van economisch federalisme. Bijvoorbeeld in de U.S.A., Canada, West-Duitsland vertoont het federalisme weinig uitgesproken economische kentrekken. In de gemengde economie echter liggen de prioriteiten minder duidelijk. De huidige overlegeconomie berust op een verdeling van functies en verantwoordelijkheden tussen overheid, bedrijven, gezinnen en private organisaties (sociale partners, politieke partijen ...)(7). Zal een economisch federalisme, dat zich vooral situeert in de allocatieve sfeer, dit broze evenwicht niet verder verstoren? Zal in Wallonië de balans niet naar de overheid overhellen, en omgekeerd in Vlaanderen?

Daarbij zijn een tweetal ontwikkelingen niet zonder belang. Ten eerste worden zoals in Wallonië, ook in Vlaanderen tot het ingrijpen in de allocatieve sfeer de nodige instrumenten en instellingen gecreëerd. Deze instellingen zullen, indien niet de economische dynamiek, dan toch de eigen bureaucratistische dynamiek (gebaseerd op macht, prestige of gewoon zelfbehoud) ontwikkelen (8). Zal Vlaanderen dan in staat zijn tegen de stroom in te roeien en eventuele politieke falingen te weren? Ten tweede, komen Wallonië en Vlaanderen in competitie te staan. Zal dit een sociaal-economische matiging in Wallonië in de hand werken afhankelijk van de graad van mobiliteit van de economische subjecten? Of zal integendeel Vlaanderen meegesleurd worden? Wanneer bijvoorbeeld Wallonië de eigen bedrijven artificieel gaat bevoordelen, zal dan dezelfde eis tot verder overheidsingrijpen ook in Vlaanderen niet opduiken?

III. ECONOMISCHE AUTONOMIE EN ECONOMISCHE UNIE

De voorgaande tendenzen naar economische autonomie confronteren ons met de cruciale vraag of deze de economische unie zelf niet in het gedrang zullen brengen. Anders geformuleerd, hoe kan men de voordelen van economische autonomie verwerven zonder deze van de economische unie te verliezen.

Het veronderstelt een voorafgaandelijk inzicht in de essentiële kenmerken en voordelen van de economische unie. Een economische unie wordt gekenmerkt door eenheid van het economisch beleid en door marktintegratie. De voordelen ervan liggen ook op dit dubbel vlak (9).

- (i) Een grotere bestuurseenheid vormt een meer optimale dimensie voor het verzorgen van bepaalde publieke goederen of m.a.w. voor de uitoefening van bepaalde economische beleidsfuncties. Dit werd reeds voldoende belicht in wat voorafging.
- (ii) Van groter belang zijn de voordelen i.v.m. de voorziening van private goederen. Marktintegratie in een economische unie leidt tot een meer optimale voorziening via specialisatie en arbeidsverdeling (10).

I.v.m. het overwegend belang van deze voordelen wordt de kernvraag deze van de verenigbaarheid van institutionele decentralisatie met marktintegratie.

Dat de marktintegratie de eerste bestaansredenen van de economische unie uitmaakt wordt al te veel met het oog verloren. De discussie omtrent de vraag welke bevoegdheden nationaal dienen te blijven is hiervoor typerend. Veelal wordt het voorgesteld dat teneinde de economische unie in stand te houden, het monetair beleid, het kredietbeleid, het fiscaal beleid, het sociaal beleid ... kortom het macro-economisch beleid moet nationaal blijven. Tegelijk ziet men er weinig graten in dat het micro-economisch beleid, met name vooral de industriële politiek, naar de gewesten gedelegeerd wordt. Dergelijk standpunt berust op een dubbele misvatting. Ten eerste overschat men de implicaties van de eis van macro-economische convergentie i.v.m. het in stand houden van de economische en monetaire unie. Ten tweede onderschat men de gevaren van micro-economische divergentie.

3.1. Marktintegratie : alternatieve regionalisatieschema's

Het één houden van het zgn. omgevingsbeleid en macro-economisch beleid wordt gewoonlijk als voorwaarde voor de instandhouding van de economische unie gesteld. Hierdoor wordt de discriminatie tussen de gewesten verhinderd en de markteenheid bewaard. Marktdiscriminatie vertoont nochtans meerdere dimensies :

- (i) Op het vlak van de regio's kan er gediscrimineerd worden tussen produkten van binnen en van buiten de regio. Het gewestelijk discriminatoir beleid staat hier tegenover het nationaal beleid.
- (ii) Er kan ook gediscrimineerd worden tussen sectoren, bedrijven of produkten onderling via een allocatief of selectief beleid. Dergelijk beleid van micro-economische aard staat tegenover het globale of macro-economische beleid.

Samengebracht in een beleidsmatrix onderscheiden wij dan vier beleidstypes, waaraan voor elk een vector van beleidsmaatregelen beantwoordt (11).

Tabel 1 : Beleidsmatrix

	Beleidsdiscriminatie		Geen	Wel
	op vlak van regio's gewesten	sectoren, bedrijven, produkten	Globaal beleid	Selectief beleid
Geen	Nationaal beleid		NG _i	NS _i
Wel	Regionaal, gewestelijk beleid		RG _i	RS _i

NG_i verwijst naar nationaal-globale beleidsmaatregelen die niet discrimineren tussen gewesten, en niet tussen sectoren, produkten of bedrijven.

NS_i staat voor de nationaal-selectieve instrumenten, die niet discrimineren tussen de gewesten, maar wel tussen sectoren, produkten of bedrijven.

RG_i betreft instrumenten die discriminerend werken tussen de gewesten, maar niet tussen sectoren, produkten of bedrijven, m.a.w. gewestelijk-globale beleidsmaatregelen.

RS_i omvat de gewestelijk-selectieve instrumenten, die discrimineren én tussen de gewesten én tussen sectoren, produkten of bedrijven.

De eerste kolom verwijst naar de overheidsfuncties die, zoniet noodzakelijk voor de goede werking van de markt, dan toch conform ermee zijn : vnl. de reglementerings- en de stabilisatiefunctie. Voor deze wordt het als het ware als vanzelfsprekend aangezien dat een opsplitsing ervan tussen de gewesten de goede marktwerking zou verstoren. De tweede kolom bevat de overheidsmaatregelen die ingrijpen in de markt zelf, vnl. de instrumenten van de directe industriële politiek zoals bv. subsidiebeleid. Omtrent de effecten van deze laatste bestaat er heel wat myopie, zodat in het federaliseren van deze bevoegdheden niet onmiddellijk een conflict gezien wordt met de marktintegratie. Verschillen in selectief of allocatief beleid tussen de gewesten beïnvloeden nochtans rechtstreeks de comparatieve voordelen, en tasten op die wijze de basis zelf van de interregionale handel aan. Het suboptimale handels- en specialisatiepatroon dat er het gevolg kan van zijn houdt een potentieel welvaartsverlies in (12).

Van belang voor de verdere discussie is ook het onderscheid tussen beleidsmaatregelen die betrekking hebben op het verwerven van inkomsten voor de overheid, en deze die gepaard gaan met overheidsuitgaven. De eersten hebben uiteraard een globaal karakter, de

laatststen kunnen zowel globaal als selectief werken.

Uit de diverse combinaties van beleidstypes uit tabel 1, kunnen we verschillende modellen van economisch federalisme distilleren. De twee extreme situaties zijn de combinatie NG_i en NS_i d.w.z. economisch unitarisme, en de combinatie RG_i en RS_i of economisch separatisme. Van belang zijn een aantal tussenvormen die een min of meer grote graad van economische decentralisatie weerspiegelen. In tabel 2 worden drie modellen weergegeven, gerangschikt volgens toenemende graad van economische autonomie.

Tabel 2 : Alternatieve beleidsmodellen (13)

Model I		Model II		Model III	
NG_i	NS_i	NG_i	NS_i	(NG_i)	
RG_i		(RG_i)	RS_i	RG_i	RS_i

In de huidige Belgische situatie ligt de klemtoon op de beleidscombinaties van Model I. Voorop staat het globaal nationaal beleid, waartoe ook het inkomstenbeleid behoort. Het gewestelijk beleid is nog hoofdzakelijk van globale aard (o.m. infra-structuurbeleid). Hoewel er zich in de uitvoering een evolutie naar RS_i begint af te tekenen, is het selectieve beleid nog sterk nationaal, getuige daarvan de Nieuwe Industriële Politiek die nationaal opgevat is.

De voorliggende staatshervorming beantwoordt aan Model II. Het globale beleid blijft hoofdzakelijk nationaal. Het gewestelijk beleid wordt verder verschoven naar het selectieve vlak, zonder dat er een eigen fiscaliteit voor de gewesten komt. Het selectief beleid wordt opgesplitst over het nationaal en het regionaal niveau. Het is ook het conflictmodel, in de zin dat er de meeste mogelijkheden tot conflicten tussen nationale en gewestelijke bevoegdheden in besloten liggen.

Model III beantwoordt grosso-modo aan de voorstellen van het Vlaams Economisch Verbond en gaat het verst inzake economische autonomie (14). Het selectieve beleid wordt naar de gewesten getransfereerd. Ook het regionaal globaal beleid wordt uitgebreid met het geheel van het infra-structuurbeleid en met eigen fiscale bevoegdheid van de gewesten. Impliciet in deze voorstellen ligt ook dat het Model III te splitsen valt in een marktmodel NG_i en RG_i voor Vlaanderen, en een model met grotere overheidsinterventie : d.w.z. een verschuiving van RG_i naar RS_i voor Wallonië.

Tegenover deze drie modellen worden verschillende bezwaren geformuleerd. Tegen het huidige model I wordt opgeworpen dat de financiering van gewestelijke infra-structuur RG_i via het compensatiesysteem uit nationale middelen NG_i tot verspillingen leidt. In de voorliggende staats Hervorming, model II, dreigt dit ten top gedreven te worden. Niet alleen de gewestelijke infra-structuur RG_i , maar ook het gewestelijk industrieel beleid RS_i wordt uitgebouwd, eveneens te financieren uit nationale middelen NG_i . Het dreigt de conflicten tussen de gewesten te doen toenemen. Model III komt aan deze laatste bezwaren tegemoet door minder conflicterende bevoegdheden toe te kennen, en ook de middelen te regionaliseren. De vraag stelt zich daarbij echter of de uitholling van NG_i ook niet het einde van de monetaire unie zal betekenen. Zal bovendien m.b.t. model II en III een divergente ontwikkeling tussen Vlaanderen en Wallonië inzake industriële politiek, RS_i , de marktintegratie niet aantasten? Het zijn vragen naar de coherentie, stabiliteit en duurzaamheid van deze regionalisatiemodellen, die verder onder de loupe moeten genomen worden.

3.2. Macro-economische convergentie

Een eerste bezwaar was dat een uitholling van de macro-economische politiek op nationaal vlak NG_i de economische en monetaire unie in gevaar brengt. De economische en monetaire unie kan immers slechts in stand gehouden worden indien er convergentie op macro-economisch gebied tussen de gewesten bestaat. Dit is ook de les die volgt uit het mislukken van de pogingen tot Europese Monetaire Unie in het verleden. Wat impliceert deze macro-economische convergentie precies voor het macro-economisch beleid? Legt het de strenge voorwaarde op dat gans het macro-economisch beleid op nationaal vlak moet gehouden worden, zoals nogal eens wordt vooropgezet?

Macro-economische convergentie vereist eerst en vooral dat er zich geen monetaire onevenwichten tussen de gewesten ontwikkelen. Vooraan staat hier de noodzaak van een gelijklopend inflatieritme tussen de gewesten. Daarom moet er een convergente monetaire politiek door de gewesten gevoerd worden, wat alleen kan bereikt worden door een aanzienlijke centralisatie van monetaire instellingen. Het monetair beleid moet dus één blijven, waaronder ook de financiering van de begrotingen moet ressorteren, wanneer deze geschieden door geldcreatie of door beroep op de kapitaalmarkt. Binnen een monetaire unie en een geïntegreerde kapitaalmarkt worden trouwens eventuele betalingsonevenwichten tussen de gewesten automatisch opgevangen door interregionale kapitaalstromen. De hele voorraad van financiële activa binnen de monetaire unie kan de rol van reserves vervullen om betalingsonevenwichten op te vangen. Een handelstekort

van Wallonië bijv. wordt automatisch opgevangen door een toevloei van fondsen naar Wallonië in ruil voor financiële activa. Dit verklaart ook waarom er geen financiële crisissen tussen Vlaanderen en Wallonië optreden.

Wat betreft reële verschillen tussen de gewesten, bijvoorbeeld tengevolge van verschillen in produktiviteitsontwikkeling, zit het heel wat moeilijker. Dergelijke verschillen veroorzaken onevenwichten in de handel tussen de gewesten evenals werkloosheid in het minder produktieve gewest. De betalingsimplicaties ervan worden nochtans ook opgevangen door de reeds geciteerde interregionale kapitaalbewegingen. M.a.w. er grijpt een automatische stabilisatie plaats. Of er werkloosheid veroorzaakt wordt in het minder produktieve gewest is afhankelijk van de loonontwikkeling en de mobiliteit van arbeidskrachten. Produktiviteitsverschillen kunnen gecompenseerd worden door een verschillende loonontwikkeling tussen de gewesten. Binnen een monetaire unie echter is er een tendens tot egalisatie van de lonen tussen de regio's, zodat er verlies aan arbeidsplaatsen dreigt in het minder produktieve gebied. Ook van de mobiliteit van arbeidskrachten is er geen oplossing te verwachten voor het werkloosheidsprobleem. De arbeidsmobiliteit tussen de gewesten wordt beperkt door de aanzienlijke sociale kosten die vaak aan deze migraties verbonden zijn. T.a.v. deze dreiging van werkloosheid bestaat het alternatief voor het minder produktieve gewest in een devaluatie, m.a.w. het verbreken van de monetaire unie. Wil men dit laatste vermijden dan moeten de verschillen tussen de gewesten opgevangen worden door transfers van het meer produktieve naar het minder produktieve gewest. Vandaar de vaak benadrukte eis tot solidariteit tussen de gewesten teneinde de economische en monetaire unie in stand te houden (15).

Welke vormen de interregionale solidariteit moet aannemen is afhankelijk van de doeleinden die ermee nagestreefd worden. Gaat het om een grotere gelijkheid in de interpersonele verdeling, of om een grotere gelijkheid tussen de gewesten zelf ?

Voor het eerste geval worden de sociale gevolgen van de werkloosheid opgevangen door sociale transfers. Indien het sociale beleid nationaal gehouden wordt zullen de transfers naar het gewest met de grotere werkloosheid automatisch plaatsgrijpen, hoewel de automaticiteit geen noodzakelijke vereiste is. De tweede, nl. grotere gelijkheid tussen de gewesten, is een doelstelling die zich eerder op lange termijn aandient. Het bedoelt de basis van de inkomensverschillen tussen de gewesten weg te werken via transfers voor produktieve doeleinden (infra-structuurbeleid en eventueel industrieel beleid). Ook hier zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste, de transfers grijpen als 't ware automatisch plaats indien de belastingsheffing nationaal blijft en de inkomsten toegewezen worden tussen de gewesten volgens een aangepaste verdeelsleutel. Ten tweede, dezelfde transfers kunnen ook rechtstreeks geschieden tussen

de gewesten onderling, nadat deze hun middelen verkregen hebben uit een gewestelijke belastingsinning. Hierdoor worden de transfers meer transparant, hetgeen ook meer waarborgen kan inhouden voor een produktieve aanwending van deze middelen. Interregionale solidariteit vereist dan niet noodzakelijk een nationaal fiscaal beleid.

Bijgevolg blijkt het solidariteitsargument niet zo zwaar te wegen bij het nationaal houden van bepaalde bevoegdheden. Het is bovendien slechts één van de criteria om uit te maken of een bepaald macro-economisch beleidsinstrument al dan niet op nationaal vlak dient gehanteerd te blijven. In feite zijn er drie criteria : ten eerste, interregionale solidariteit i.v.m. de noodzakelijke macro-economische convergentie; ten tweede, niet-discriminatie tussen de gewesten i.v.m. de marktintegratie; ten derde, doelmatigheid bij de tenuitvoerlegging.

Deze drie criteria verwijzen ondubbelzinnig naar een nationaal houden van het monetair beleid en de kredietpolitiek. Opsplitsing van deze kredietpolitiek leidt tot een desintegratie van de geld- en kapitaalmarkt. Daaruit volgt niet alleen een globaal welvaartsverlies voor alle gewesten, maar het is bovendien bijzonder nadelig voor het gebied met betalingstekorten dat nu niet langer geniet van een automatische solidariteit via kapitaalbewegingen. De Waalse verzuchtingen voor een afzonderlijke kredietpolitiek getuigen niet van een goed inzicht in de werking van deze mechanismen.

Voor de sociale politiek lopen de implicaties van de drie criteria uiteen. Interregionale solidariteit vereist niet noodzakelijk een nationale aanpak, behalve voor degenen die speculeren op een automatische solidariteit. Niet-discriminatie pleit wel voor een nationale aanpak, - zoniet ontstaan er kunstmatige kostenverschillen -, hoewel een normering op nationaal vlak hier volstaat. Doelmatigheid bij de tenuitvoerlegging veronderstelt een nationale aanpak, alleen indien er een grote arbeidsmobiliteit tussen de gewesten bestaat.

Inzake de fiscale politiek pleit een niet-automatische solidariteit, of een beheerste solidariteit voor een niet-nationale aanpak. Niet-discriminatie i.v.m. de marktintegratie vereist een nationale aanpak alleen van de belastingen die rechtstreeks de produktiekosten beïnvloeden zoals bijv. de indirecte belastingen. Nochtans kan een nationale normering hier volstaan. Doelmatigheid bij de tenuitvoerlegging veronderstelt een nationale politiek in zover er ontwikkelingsmogelijkheden bestaan. Dit verschilt van belasting tot belasting. Verder is ook hier een nationale normering voldoende. Samengevat is er ruimte voor een inningsautonomie van de belastingen, en ook een zekere mate van autonome normering, in het bijzonder voor sommige belastingen (16).

3.3. Micro-economische divergentie

Macro-economische convergentie is een noodzakelijke voorwaarde voor het instandhouden van de economische unie, echter geen voldoende voorwaarde. De marktintegratie tussen de gewesten kan evenzeer verstoord worden door een uiteenlopend selectief beleid op micro-economisch vlak. Zullen de verschillende bevoegdheden die op het allocatieve vlak naar de gewesten worden overgeheveld deze markteenheid niet in het gedrang brengen. Deze vraag haakt in op het tweede bezwaar dat tegen verschillende regionalisatiemodellen geformuleerd werd.

De delegatie van economische bevoegdheden naar het gewestelijk niveau vertrekt van het beginsel dat elk gewest het best zijn eigen groeimogelijkheden kan aktiveren. Concreet worden er aan de gewesten bevoegdheden toegewezen inzake de exploitatie van natuurlijke rijkdommen, gewestelijke infra-structuur en de gewestelijke economische expansie. Dat de noodzaak bestaat om de groeipotentialiteiten van de gewesten uit te bouwen behoeft geen betoog. Het is overigens het middel om de reële verschillen tussen de regio's weg te werken en daardoor de economische en monetaire unie te bestendigen. De vraag is echter op welke wijze, m.a.w. door middel van welke beleidstypes dit zal gebeuren.

Een infra-structuurpolitiek op gewestelijk niveau lijkt hier aangewezen. Het verhoogt de globale groeikansen van de regio en interfereert niet met de marktintegratie. Een moeilijkheid ontstaat wanneer er externe effecten zijn op andere regio's. Een doelmatig beleid zou dan een aanpak op een ruimer bestuursniveau vereisen. Het kan echter ook opgevangen worden door een subsidieregeling die overeenstemt met deze gunstige externe effecten.

Ook het ontwikkelen van de eigen natuurlijke rijkdommen door de gewesten lijkt voor de hand liggend. Hier moet echter gewaakt worden dat de spelregels van de economische unie gerespecteerd worden, nl. vrijhandel en ongehinderde beweging van produktiefactoren. De verleiding voor restrictieve praktijken en handelsbelemmeringen is hier groot. Bij wijze van voorbeeld: het voorhouden van de houtvoorraden voor verdere bewerking in Wallonië vormt een exportcontrole, het stellen van een hogere prijs voor het water komt neer op een exporttaks. Dergelijke praktijken interfereren met de marktintegratie en leiden tot een welvaartsverlies voor het geheel van de economische unie omwille van een niet optimale allocatie en arbeidsverdeling.

Bij de gewestelijke bevoegdheden ligt ongetwijfeld de nadruk op wat als gewestelijke economische expansie bestempeld wordt. Het betreft hier hoofdzakelijk de directe industriepolitiek via hulp aan ondernemingen, via het openbaar industrieel initiatief en - bijna onvermijdelijk in het politieke proces - via de oprichting

van nieuwe instellingen zoals de Gewestelijke Investeringsmaatschappijen. Industriële politiek kan op bepaalde theoretische gronden verdedigd worden, vooral wanneer het gaat om een innovatiebeleid (17). Er komen echter onvermijdelijk heel wat vraagtekens te staan, wanneer wij de praktische ervaringen nagaan, zowel in België als meer algemeen op Europees vlak.

Opgevat als het aktiveren van de industriële expansie, is de industriepolitiek in België vlug gekanaliseerd geworden naar het heroriënteren van de industriële structuren. De expansiewetten zijn dan te pas en te onpas ingezet geworden ten gunste van in moeilijkheden verkerende bedrijven. In plaats van een werkelijke herstructuratie te beogen volgens bepaalde criteria is het een "ad hoc" beleid geworden dat vooral de werkgelegenheid op korte termijn trachtte te beschermen. Veeleer dan de economische groei te bevorderen wordt hier het statu-quo in de hand gewerkt en de noodzakelijke aanpassingen uitgesteld. De pogingen om de voordelen van de expansiewetgeving te differentiëren al naargelang van de sectoren of van bepaalde deelactiviteiten binnen de sectoren hebben in feite geleid tot een ware wildgroei van allerlei vormen van steun aan het bedrijfsleven (18). Vele overheidsinstellingen zijn erbij betrokken, zodat zich ook het probleem stelt an coherentie. Intrestsubsidies, investeringstoelagen, belastingsvrijstellingen vormen nog enigszins expliciete vormen van steunverlening. Daarnaast hebben zich ook heel wat impliciete subsidies ontwikkeld. Overheidsbestellingen aan prijzen boven de geldende marktprijzen maken een subsidie uit voor het prijsverschil. Ook bij het openbaar industrieel initiatief is er het latente gevaar dat het door allerlei voorkeurregimes zal bevoordeeld worden. Men spreekt zowaar van de subsidiologie als een nieuwe wetenschap.

Tengevolge hiervan dreigen er economische scheeftrekkingen te ontstaan. Wanneer verliezen gesubsidieerd worden, verliezen prijzen en winst hun waarde als marktsignaal, zodat de aanpassingen worden uitgesteld. De industriële structuur wordt bevroren en de toekomstige sociaal-economische vooruitgang zwaar gehypothekeerd. Er wordt betoogd dat de industriële mutaties juist belemmerd worden door toenemende rigiditeiten en groeiende overheidsinterventies die het wezen van de markteconomische ordening steeds verder uithollen. Overheidssubsidies worden ook een concurrentiewapen. De normale concurrentieverhoudingen worden scheefgetrokken wanneer sectoren en bedrijven die op een verschillende wijze gesubsidieerd worden met elkaar gaan wedijveren (19). Op internationaal vlak wordt meer en meer de vraag gesteld of dergelijke verschillen in subsidiering tussen de landen niet dreigt te leiden tot een suboptimaal handels- en produktiepatroon dat niet langer berust op comparatieve kostenverschillen (20). Ook in Europa geeft men zich er rekenschap van dat dergelijke handelwijzen niet alleen een verdere uitbouw van de gemeenschappelijke markt in de weg staan, maar deze zelfs bedreigen. Vandaar de noodzaak om het industrieel

beleid naar het Europese vlak op te tillen. Het gaat een dubbele richting uit : enerzijds is het contra-interventionistisch, overeenkomstig het mededingingsbeleid tracht men de nationale interventies in de markt te beperken; anderzijds, indien interventies onvermijdelijk blijken (om economische, sociale of politieke redenen) wordt ernaar gestreefd via bepaalde formules de nationale interventies op Europees Gemeenschapsniveau te coördineren.

I.v.m. het overhevelen van bevoegdheden van het industrieel beleid naar de gewesten moeten de volgende twee vragen dan eerst beantwoord worden. Ten eerste, biedt het gewestelijk niveau meer waarborgen dat er inderdaad een groeigerichte industriepolitiek zal gevoerd worden ? Ten tweede, gaan er geen scheefftrekkingen tussen de gewesten ontstaan die de eenheid van de Belgische markt in gevaar brengen ?

Hoewel dit in een bepaalde retoriek, vnl. in het Zuiden van het land tot uiting komt, kan men a-priori zomaar niet stellen dat de gewesten een industriële politiek zullen voeren die meer op industriële vernieuwing zal gericht zijn. Het zou neerkomen op ofwel een miskennen van het feit dat er naast marktfalingen ook politieke falingen zijn, ofwel op een blind geloof dat de politieke falingen zullen verminderen wanneer elk baas in eigen huis is. Zal de meer directe participatie in het gewestelijk beleid ook niet tot gevolg hebben dat de gewestelijke instellingen onder grotere druk komen te staan dan de nationale om te interveniëren ten voordele van bedrijven in moeilijkheden ? De nog korte ervaring met de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen zou reeds in die richting kunnen wijzen. Zoals reeds betoogd werd kan de competitie die tussen de gewesten ontstaat misschien matigend werken, maar kan het anderzijds ook tot een escalatie van tussenkomsten leiden, waardoor de middelen in een verkeerde richting dreigen georiënteerd te worden.

Zal het dan met die economische scheefftrekkingen wel zo een vaart lopen, indien zoals in de voorliggende staatshervorming het sectorieel beleid nationaal blijft ? Vooreerst zal in de praktijk het onderscheid tussen nationaal sectorieel beleid en gewestelijk expansiebeleid moeilijk te maken vallen en een voortdurende bron van conflicten zijn. Waar ligt vaak het onderscheid tussen hulpverlening aan bedrijven en aan sectoren ? Bovendien worden gewestelijke instellingen opgericht die een eigen bureaukratische dynamiek gaan ontwikkelen waardoor de gewestelijke bevoegdheden stelselmatig worden uitgebreid. Verder blijkt het uit de ervaring - o.m. op Europees vlak - ook moeilijk systematisch een aantal criteria voor hulpverlening a-priori voorop te zetten. Het is zelfs gevaarlijk in de mate het tot een veralgemening van de steunverlening kan leiden, zelfs in gevallen waar deze niet absoluut noodzakelijk zou zijn. Veeleer dan voor een selectief industrieel beleid

moet er in de eerste plaats gepleit worden voor een ondubbelzinnige contra-interventionistische industriële politiek en concurrentiepolitiek in België, teneinde scheeftrekkingen tussen de gewesten te vermijden. In de gevallen dat dit niet haalbaar is, moet er gestreefd worden naar een coördinatie op ruimer vlak, d.w.z. beter zelfs een Europese dan een nationale aanpak.

Zelfs indien deze spelregels aanvaard worden, zal de toepassing ervan nog uiterst moeilijk blijven bij een gewestelijke autonomie, zoals ook de Europese ervaring uitwijst. Selectieve interventies lijden in wezen aan een gebrek aan transparantie. Het geschiedt op basis van discretionaire bevoegdheden die zich moeilijk door een normering laten vatten. De uitvoering ervan via allerhande instrumenten en instellingen is vaak zo ondoorzichtig, de informatiekost zo hoog, dat een controle zeer moeilijk wordt. Dit geldt a-priori voor het publiek-industrieel initiatief. Vooral het gevaar van een opdeling van de toch zeer belangrijke markt van overheidsbestellingen mag niet onderschat worden, wanneer de gewesten gaan beschikken over eigen begrotingen. De verleiding zal groot zijn om deze middelen te kanaliseren naar bedrijven uit het eigen gewest, en op die wijze dikwijls een impliciete subsidie te verlenen. Zelfs indien het principe van niet-discriminatie onbeperkt zou gelden biedt dit geen waarborg, aangezien deze transacties moeilijk transparant kunnen gemaakt worden. Daarentegen is nochtans een uitgebreide markt van overheidsbestellingen één van de sleutels tot industriële vernieuwing.

Het volstaat hier om te verwijzen naar de moeilijkheden die men ondervindt in de Europese Gemeenschap om de diverse overheidsinterventies in de markt te coördineren en meer in het bijzonder bij het openstellen van de markten voor overheidsbestellingen. Anderzijds is er een groeiende bewustwording dat de onbelemmerde toegang tot een markt met grote dimensies, onderworpen aan de regels van loyale concurrentie de voornaamste motor blijft voor economische structuuraanpassingen. Eigen middelen en eigen instellingen in de lidstaten zijn in Europa reeds voldoende voorwaarden voor een tendens naar compartementalisering van de markten. In België zal voor de gewesten de verleiding tot on-economische gedragingen des te groter zijn, indien hieraan geen sanctie in de vorm van fiscale verantwoordelijkheid verbonden is.

Welk is tenslotte nog de betekenis van de ene markt in België, en van de Belgische economische unie, indien de gewesten de implicaties ervan kunnen ondergraven? Hulpverlening, ook op het gewestelijk niveau, kan maar verantwoord worden indien het bijdraagt tot industriële vernieuwing in de gewesten. M.a.w. het moet er op gericht zijn de welvaart van het geheel te vergroten, door deze af te stemmen op de principes van comparatieve voordelen en optimale specialisatie. Het mag niet neerkomen op het verhogen van de welvaart van het ene gewest ten koste van het andere, waarbij

de globale welvaart ondermijnd wordt. Het is ook veelbetekenend dat enerzijds de meest gefederaliseerde landen het sterkst het marktmodel aankleven, en dat anderzijds in landen waar de overheid het sterkst tussenkomt in het economisch leven er minder ruimte gegeven wordt voor economisch federalisme.

3.4. Opties voor een duurzame oplossing

Een belangrijke gevolgtrekking is dat de economische en monetaire unie zowel micro-economische als macro-economische convergentie vereist, maar bovendien om tot een duurzame oplossing te komen, ook een evenwicht tussen de micro-economische en macro-economische evoluties. Grotere convergentie op micro-vlak veronderstelt grotere convergentie op macro-vlak en omgekeerd. De recente ervaringen binnen de Europese Gemeenschap wijzen erop dat er een nauwe wisselwerking bestaat tussen vrijhandel, monetaire unie en openbare financiën. Meer produktieve landen zoals West-Duitsland moeten bereid zijn tot grotere solidariteit teneinde de gemeenschappelijke markt in stand te houden en verder uit te bouwen. Omgekeerd een land zoals Groot-Brittannië blijkt slechts bereid tot grotere monetaire integratie indien daar ook een grotere solidariteit aan beantwoordt.

Voor de Belgische situatie impliceert een evenwichtige oplossing enerzijds een zekere solidariteit, anderzijds het behoud van een geïntegreerde Belgische markt. Bij aanzienlijke verstoringen van deze marktintegratie zullen de spanningen tussen de gewesten toenemen en zal ook de solidariteit in vraag gesteld worden. Bij gebrek aan voldoende solidariteit zal zoals reeds beschreven werd de marktintegratie moeilijk kunnen in stand gehouden worden. Anderzijds mag deze solidariteit evenmin onvoorwaardelijk zijn maar moet zij beheerst worden. Een te sterke solidariteit, zoals deze nu als 't ware automatisch opgevat wordt, zal evenzeer de economische en monetaire unie in gevaar brengen. Bij het ontbreken van een fiscale verantwoordelijkheid van de gewesten, wordt de band tussen uitgaven en inkomsten verbroken en oneconomische gedragingen in de hand gewerkt. Een onverantwoord uitgavengedrag zet de macro-economische stabiliteit van de monetaire unie op de helling, en onverantwoorde selectieve uitgaven bedreigen de marktintegratie.

De bestaande situatie in België (model I) getuigt reeds van een onevenwicht. Het probleem bestaat in de koppeling van NG_1 langs de inkomstenzijde en RG_1 langs de uitgavenzijde. De gewestelijke infra-structuur wordt volgens een stelsel van compensaties betaald uit nationale fondsen. Het leidt regelrecht tot verspilling en budgettaire escalatie. Vandaar ook dat er stemmen opgaan om dit te veranderen.

De remedie dreigt echter erger te worden dan de ziekte. In de voorliggende staatshervorming worden deze conflicten nog verder geaccentueerd. Via de overwegende plaats die toegekend wordt aan een dotatiestelsel wordt de automatische solidariteit verstevigd (21). De asymmetrie tussen inkomsten en uitgaven wordt versterkt door ook het selectieve uitgavenbeleid naar de gewesten te delegeren. Door de uitbouw van RS_1 kunnen gemeenschapsgelden niet alleen verspild worden, maar ook tot concurrentievervalsing tussen de gewesten leiden. Hierdoor zullen de conflicten worden ten top gedreven en zal de economische en monetaire unie op de helling komen te staan.

Er zijn dan slechts twee oplossingen : ofwel het tegengaan van de micro-economische divergentie, ofwel het afzwakken van de macro-economische convergentie. De eerste, het bewaren van de markteenheid, veronderstelt dat een wildgroei van het beleidstype RS_1 wordt in toom gehouden. De industriepolitiek moet in elk geval gecoördineerd worden op nationaal en zelfs beter op Europees vlak. De tweede oplossing impliceert dat de macro-economische convergentie ook een grotere fiscale verantwoordelijkheid van de gewesten bevat. Daardoor wordt de macro-economische stabilisatie van de economische en monetaire unie in de hand gewerkt. Mogelijk betekent het ook een rem voor oneconomische gedragingen op het selectieve vlak en draagt het bij tot het behoud van de geïntegreerde markt.

Een globaal evenwichtige en duurzame oplossing moet beide voorgaande oplossingen combineren. Een coherent model dient dan de volgende krachtlijnen voor een evenwichtige verdeling tussen de verschillende beleidstypes te bevatten.

Ten eerste, wordt de marktintegratie tussen de gewesten het best beveiligd door het in toom houden van de beleidstypes NS_1 en RS_1 . De uitbouw van een doelmatige markteconomie, m.a.w. het versterken van het beleidstype NG_1 door het formuleren van een aantal spelregels inzake vrije mededinging, is een essentiële voorwaarde voor een duurzame oplossing. In de mate de overheid toch tot rechtstreeks ingrijpen in de markt en in het productieproces gedwongen wordt biedt een aanpak op ruimer vlak de meeste waarborgen. Concreet betekent het dat beleidstype RS_1 moet gecoördineerd worden op een hoger niveau, nl. teruggebracht tot NS_1 of zelfs tot Europees niveau.

Ten tweede, voor de gewestelijke economische expansie binnen een economische unie kan vooral beleidstype RG_1 verder geregionaliseerd worden. Teneinde conflicten te vermijden kan er hier gedacht worden het volledige infra-structuurbeleid te regionaliseren

eventueel aangevuld met een subsidiestelsel om de externe effecten op te vangen. In de mate de beleidsfunctie RS_1 uitgebouwd wordt, moet erover gewaakt worden dat het inderdaad de industriële vernieuwing in de hand werkt en niet concurrentievervalsend is. Vernieuwing kan ook geactiveerd worden via een subsidiëringsbeleid dat gericht is bv. op onderzoek en ontwikkeling, op omscholing van arbeidskrachten ... Concurrentievervalsing wordt tegengegaan indien subsidies beperkt worden tot sectoren, bedrijven of produkten die niet binnen het interregionaal handelspatroon vallen (bijv. huisvesting, vele diensten ...) (22).

Ten derde, moet langs de inkomstenzijde het accent verlegd worden van NG_1 naar RG_1 , althans in zover het gaat om een inningsautonomie van de belastingen. De mate waarin dit dient te geschieden kan afhankelijk gemaakt worden van de autonomie langs de uitgavenzijde, zodat de fiscale verantwoordelijkheid maximaal kan spelen. Het staat een beheerste solidariteit niet in de weg die vanuit RG_1 kan uitgebouwd worden. Teneinde meer economische gedragingen in de hand te werken kan er zelfs aan gedacht worden meer expliciete bindingen tussen uitgaven en inkomsten voor de verschillende beleidstypes uit te bouwen. Allerlei modaliteiten kunnen uitgewerkt worden : bijvoorbeeld bestedingen volgens RS_1 integraal uit eigen gewestelijke middelen RG_1 te financieren, uitgaven volgens RG_1 gedeeltelijk te financieren door beroep te doen op de nationale solidariteit via leningsfaciliteiten op nationaal niveau NG_1 .

Bij gebrek aan dergelijk consistent geheel van spelregels biedt een verdergaande economische autonomie geen duurzame oplossing, en wordt het voortbestaan van de economische en monetaire unie in België problematisch.

IV. BESLUIT

Een federale oplossing is uiteraard een compromisoplossing. Wij zouden niet in België leven indien daar niet tengevolge van onze multi-dimensionele verzuilingen, een aantal compromissen moesten aan toegevoegd worden. Hierdoor worden intelligente en evenwichtige oplossingen a-priori sterk bemoeilijkt. Het rechtvaardigt echter nog niet de ondoordachte improvisatie waarvan wij getuige zijn. Daarentegen is er noodzaak aan een inzichtelijk compromis, gebaseerd op het afwegen van een aantal criteria : zoals langs de ene kant homogeniteit van preferenties, participatiegraad in het politiek proces, competitie tussen de gewesten; en langs de andere kant schaalvoordelen, externe effecten, en daadwerkelijke politieke beslissingsmacht.

Vooral bij het economisch federalisme gaat de improvisatie zeer ver en worden de implicaties onderschat. Uit de toepassing van de verschillende criteria volgt reeds dat economisch federalisme geen pasmunt is voor een verminkt cultureel federalisme. De verwezenlijking ervan is evenmin hoogstdringend aangezien er bezwaarlijk een oplossing voor de huidige economische moeilijkheden kan van verwacht worden. Ook industriële structuuraanpassingen worden zomaar niet door een opsplitsing van het beleid tot stand gebracht, indien ze nog niet meer bemoeilijkt worden.

Opteert men voor een verdergaande autonomie ook op economisch vlak - en deze keuze lijkt bijna onvermijdelijk in de huidige omstandigheden - dan zijn er toch heel wat duidelijkere inzichten in de wijze waarop deze best kan tot stand gebracht worden.

Voor de verdeling van bevoegdheden tussen het nationale en het gewestelijke vlak moeten er drie criteria afgewogen worden : vereiste van doelmatigheid van het beleid, van solidariteit en van niet-discriminatie in de markt. Het belang van de twee eersten wordt veelal te eenzijdig benadrukt, en dat van het laatste onderschat. Een afwegen van de drie criteria laat een grotere delegatie van macro-economische bevoegdheden naar de gewesten toe dan veelal wordt vooropgezet. Dit geldt niet voor het monetaire beleid en het kredietbeleid, maar wel voor het sociaal en het fiscaal beleid. Een grote mate van overeenstemming tussen de gewesten inzake normering blijft vereist, maar niets belet bijvoorbeeld een grote inningsautonomie van de belastingen.

Bij de uitwerking van regionalisatieschema's moet ten allen prijze vermeden worden in een nieuw conflictmodel terecht te komen, waarbij dan de monetaire en economische unie uiteindelijk onhoudbaar zouden blijken. Stof voor conflicten ligt vooral besloten in een slecht opgevatte solidariteit, en in een aantasting van de markt-integratie. Elke duurzame oplossing vereist daarom dat er hier een aantal spelregels aanvaard en geëerbiedigd worden. In de eerste plaats dient een autonomie inzake uitgaven ook gepaard te gaan met een grotere fiscale verantwoordelijkheid. Deze moet aangevuld worden met een beheerste solidariteit tussen de gewesten die ook zichtbaar gemaakt wordt. In de tweede plaats dient een gedragscode geëerbiedigd te worden teneinde alle handelingen die interfereren met vrijhandel en loyale mededinging tussen de gewesten te vermijden. Beide spelregels zijn een *conditio sine qua non* voor de federalisering.

In de huidige situatie in België is er reeds conflictstof voorhanden. De remedie in de voorliggende staatshervorming dreigt erger te worden dan de ziekte. De scheefftrekkingen worden er versterkt zodat deze uiteindelijk onhoudbaar zullen worden. Bovendien dreigt Vlaanderen bij het uitstippelen van het beleid op nationaal vlak geminoriseerd te worden door de twee andere gewesten.

De vraag naar de wenselijkheid van een economisch federalisme hangt overigens in grote mate af van het al of niet in rekening nemen van deze krachtlijnen. Worden de spelregels aanvaard, dan wordt de economische kost beperkt gehouden, zoniet dreigt deze zeer hoog op te lopen. Vooreerst is er een welvaarts-kost die afhangt van de wijze waarop de marktintegratie en monetaire unie in België na de federalisering zal evolueren. Verder is er een solidariteitskost - voor het ene geweest een kost, voor het andere een voordeel - afhankelijk van de wijze waarop deze solidariteit beheerst wordt.

Op dit ogenblik wordt dergelijke economische kostenafweging naar het achterplan verdrongen door een derde criterium van socio-politieke aard. Alles draait om de voordelen van een zelfstandig beleid en de kost van de eenheid van het beleid. Men gaat er van uit dat een zelfstandig beleid per definitie dergelijke kwalitatieve beleidsverbetering zal inluiden dat bovenstaande economische kostenafweging bijna irrelevant wordt. Enigszins paradoxaal worden deze voordelen in Vlaanderen verwacht van een vermindering van de politieke falingen, in Wallonië van het creëren van meer ruimte ervoor. De appreciaties van dit criterium lopen verder uiteen in Vlaanderen, waar anderen in het behoud van de eenheid van het beleid juist de mogelijkheid zien tot valorisatie van de Vlaamse meerderheid op economisch vlak.

Welk specifiek gewicht men ook aan dit socio-politiek criterium wil toekennen, van belang is dat alleen een federalisering volgens de vooropgezette krachtlijnen waarborgen voor een duurzame oplossing biedt. Zoniet dreigt men tot oplossingen te komen die on-dubbelzinnig inferieur zijn aan de huidige staatsstructuren, maar ook aan een volledige zelfstandigheid voor de gewesten.

VOETNOTEN

- x De auteur dankt het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek voor de financiering van zijn onderzoeksactiviteiten.
- (1) Publieke goederen worden hier in de meest ruime zin opgevat en hebben betrekking op alle functies van de overheid in de maatschappij. Een verder onderscheid dat hier niet gemaakt wordt kan bestaan in collectieve goederen enerzijds, quasi-collectieve of sociale goederen anderzijds. Zie hierover W. MOESEN en V. VAN ROMPUY, *Inleiding tot de Openbare Financiën*, Acco, Leuven 1977, blz. 15-17.
- (2) Wanneer een economische handeling "externe effecten" heeft pleit men vanuit welvaartsstandpunt voor het "internaliseren" ervan binnen een grotere economische dimensie.
- (3) De moeilijkheid is dat er een duidelijke en consistente ordening van publieke goederen of bestuursfuncties ontbreekt.
- (4) Zie hierover R.N. COOPER, *Worldwide versus Regional Integration : Is there an Optimum Size of the Integrated Area ?* in F. MACHLUP (ed.), *Proceedings Conference International Economic Association*, MacMillan, London, 1976.
- (5) Zie A. LINDBECK, *Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World*, O.E.C.D., Paris 1977.
- (6) Zie E. DAVIGNON, *Europese Industriële Politiek*, Openingsrede Vlaamse Economische Hogeschool, 29 september 1978.
- (7) Zie A. LINDBECK, *Can Pluralism Survive ?*, University of Michigan, 1977.
Pluralisme en politieke democratie veronderstellen een stelsel van gedecentraliseerde besluitvorming en verdeling van functies en verantwoordelijkheden. Een goed functionerend marktstelsel is een essentiële voorwaarde, zonet vervalt men in een verregaande centralisering van het economisch beslissingsproces en verantwoordelijkheden.
- (8) Zie hierover P. DE GRAUWE, *Bureaucratische Kontroles en het Economisch Systeem*, *Leuvense Economische Standpunten*, 1978/8.
- (9) Onder de voordelen van de economische unie begrijpen wij ook deze van de monetaire unie : een doelmatiger macro-economisch beleid, betere integratie van goederenmarkten en van kapitaalmarkt. Zie hierover : P. DE GRAUWE, D. HEREMANS, E. VAN ROMPUY, *Naar een Relance van de Europese Monetaire Unie ? Teksten en Documenten*, n^o 305, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel 1975.

- (10) De bestaande graad van marktintegratie in België is heel wat belangrijker dan dikwijls wordt voorgehouden. Daarbij moeten wij niet alleen rekening houden met de goederenstromen tussen de gewesten maar ook met de integratie van de markten van produktiefactoren. Volgens de theorie van de internationale handel is het ene immers een substituuat voor het andere.
- (11) De beleidstypes in de eerste kolom zijn kenmerkend voor het marktmodel. Verdere overheidsinmenging impliceert een horizontale verschuiving naar de beleidstypes in de tweede kolom. De federalisering van de economie geeft een verticale verschuiving naar de beleidstypes onderaan te zien. De beleidsmatrix is ook bruikbaar voor het integratiestreven op Europees vlak, waarbij nationaal dan staat voor communautair en regionaal voor nationaal. De Europese monetaire unie betekent een verschuiving van RG_i naar NG_i , en het Europees industrieel beleid vooral een beweging van RS_i naar NS_i .
- (12) Het onderscheid is van belang omdat volgens de wet van de comparatieve voordelen, handel en specialisatie optimaal is indien het gebaseerd is op allocatieve verschillen, eerder dan op globale verschillen. Verschillen in globale voorwaarden beïnvloeden de interregionale handel niet in zoverre deze opgevangen worden door wisselkoersaanpassingen. Binnen een monetaire unie echter kunnen verschillen in het globaal beleid tussen de gewesten onevenwichten veroorzaken. Vandaar dat een monetaire unie niet alleen een coördinatie van de wisselkoersen, maar ook een coördinatie van de globale beleidsmaatregelen vereist. Daaruit echter besluiten dat eenheid van de globale instrumenten m.a.w. macro-economische convergentie de enige voorwaarde is, getuigt van een gebrek aan inzicht i.v.m. het wezen van de interregionale handel.
- (13) De verschillende beleidstypes verwijzen naar een vector van beleidsinstrumenten. De voorstelling zou meer aanschouwelijk kunnen gemaakt worden door deze instrumenten telkens te expliciteren onder de desbetreffende hoofding.
- (14) Zie hierover : V.E.V., *Het Gemeenschapspakt : Een Eigen Economisch Beleid voor Vlaanderen*, Antwerpen, 5 juni 1978.
- (15) De solidariteitsvoorwaarde moet dan enigszins gerelativeerd worden. Ze is niet zozeer een korte termijn stabilisatievoorwaarde teneinde betalingsproblemen tussen de gewesten te vermijden, maar eerder een lange termijn gelijkheidsvoorwaarde om de gevolgen van de verschillen in werkloosheid tegen te gaan.
- (16) Zie ook de voorstellen van Prof. Dr. F. VANISTENDAEL, Rijk en Gewesten inningsautonomie verschaffen, *De Standaard*, 16 oktober 1978.

- (17) Zie hierover : D. HEREMANS, *Industrieel Beleid in België. Waarheen ?*, *Tijdschrift voor Economie en Management*, n° 4, 1977, blz. 460-475.
- (18) Zie hierover : KREDIETBANK, *Industriële structuur en industriebeleid in België*, *Sociaal-economische studiën*, 1978.
- (19) Zie hierover : P. DE GRAUWE, *European Monetary Union and Market Distortions*, 1978, niet gepubliceerd.
- (20) In België dreigen er dan handelsstromen te ontstaan die minder betrekking hebben op comparatieve kosten, dan op de subsidiestructuur van de gewesten. Op korte termijn betekent het concurrentievervalsing, wat zal leiden tot verliezen en economische moeilijkheden bij de benadeelde bedrijven. Op lange termijn zullen de gewesten een tendens hebben te specialiseren in de verkeerde produkties nl. deze waarvoor zij geen comparatief voordeel hebben. Dit betekent een potentieel welvaartsverlies.
- (21) Daarop werd reeds in diverse publicaties gewezen door Prof. Dr. S. PLASSCHAERT.
- (22) Te vermijden zijn integendeel subsidies die een rechtstreeks effect hebben op de invoer en uitvoer tussen de gewesten, evenals subsidies aan sectoren, bedrijven of produkten die in het interregionaal handelsverkeer vallen. Zie hierover G. DENTON, S. O'CLEIREACAIN, S. ASH, *Trade Effects of Public Subsidies to Private Enterprise*, Trade Policy Research Centre, MacMillan, London, 1975.