



Italiaanse les

Auteur(s):

M.A. Allers

De auteur is werkzaam aan het coelo (Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden) van de Rijksuniversiteit Groningen.

M.A.Allers@eco.rug.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4437, pagina 325, 9 juli 2004

Rubriek:

Beleid Wereldwijd

Trefwoord(en):

Het kabinet is van plan het gemeentelijke belastinggebied - dat voornamelijk bestaat uit de onroerendezaakbelastingen (ozb) - drastisch in te perken. Algehele afschaffing van de ozb is nog te duur, zodat eerst alleen de ozb op gebruikers van woningen wordt afgeschaft. De restende ozb-tarieven worden bovendien aan maxima gebonden, zodat de gemeentelijke beleidsvrijheid nog verder wordt beperkt. Van het decentrale belastinggebied, dat in Nederland al kleiner was dan in andere ontwikkelde landen, blijft zo weinig over. Iets dergelijks is een keer eerder gebeurd: in 1972 verloren Italiaanse gemeenten hun eigen belastinggebied. In ruil hiervoor werden de uitkeringen van de centrale overheid verhoogd. Dat is ook in Nederland de bedoeling. Het is interessant om te bezien wat in Italië de gevolgen waren van het ontbreken van lokale belastingen.¹

Aanvankelijk was iedereen in Italië tevreden met het nieuwe systeem. De centrale overheid kreeg meer greep op het overheidsbudget en lokale overheden waren verlost van de plicht zelf belasting te heffen. Na verloop van tijd verloor de lokale kiezer echter elk besef van het feit dat lokale voorzieningen geld kosten. Lokale bestuurders kwamen graag tegemoet aan de vraag om extra voorzieningen. Wanneer de zaak scheef liep, paste de centrale overheid uiteindelijk bij. Volgens de welvaartstheorie moeten beslissen, genieten en betalen in één hand liggen. Als beslissers en genietters niet betalen, worden de baten van overheidsvoorzieningen niet tegen alle kosten afgewogen en wordt het voorzieningenniveau te hoog. Dat was precies wat in Italië gebeurde. De overheidsuitgaven liepen zodanig op dat ingrijpen geboden was. Dit lukte pas begin jaren negentig, toen een schuldencrisis tot de val van de lire leidde. Vanaf 1993 kennen Italiaanse gemeenten weer een eigen belasting - een onroerendezaakbelasting. De ongebreidelde groei van de overheidsuitgaven kwam hiermee tot een einde, zodat Italië uiteindelijk in staat was te voldoen aan de Maastricht-criteria. Het Italiaanse experiment - wellicht uniek in de wereld - wordt door IMF en Wereldbank gebruikt om landen te adviseren om decentrale overheden vooral een levensvatbaar eigen belastinggebied te geven.²

Nederland is Italië niet, maar er zijn opmerkelijke parallellen. Net als in Italië gaat de afschaffing van het decentrale belastinggebied gepaard met een grotere uitgavenverantwoordelijkheid voor lagere overheden. Dat verhoudt zich slecht met een kleiner of een verdwijnend eigen belastinggebied. Zijn er redenen om aan te nemen dat de Nederlandse overheidsuitgaven, in tegenstelling tot die in Italië, niet zullen stijgen? In theorie is er geen probleem, omdat de lokale begrotingen sluitend moeten zijn. De praktijk is weerbarstiger.

Belangengroepen die nu gemeenten bestoken, zullen hun werkterrein verleggen naar het Binnenhof. Gemeenten leveren bij uitstek diensten waarmee mensen in hun dagelijkse bestaan worden geconfronteerd. In toenemende mate gaat het om diensten aan kwetsbare groepen (zieken, gehandicapten, ouderen), die door de politiek moeilijk kunnen worden genegeerd. Het valt te betwijfelen of Kamerleden - in tegenstelling tot hun Italiaanse collega's - de roep om meer geld kunnen weerstaan.

Die roep zal sterker worden naarmate gemeenten zelf geen belasting meer kunnen heffen. Doordat de band tussen beslissen en genieten enerzijds en betalen anderzijds wordt verbroken, verdwijnt de prikkel om kosten van voorzieningen tegen baten af te wegen. Electorale druk leidt tot uitgavenstijgingen, die immers niet langer met gemeentelijke belastingverhogingen gepaard gaan. Uitgavenstijgingen kunnen een tijdlang worden gemaskeerd door te laag te begroten. Als het uiteindelijk misloopt, draait het Rijk voor de schade op; de rijksuitkering aan gemeenten wordt verhoogd, of gemeenten die financieel in de put raken, moeten worden gesaneerd. Gemeenten die nu in financiële moeilijkheden komen, worden in ruil voor financiële steun gedwongen hoge belastingen te heffen. Dat kan straks niet meer. Bovendien zal het bijbehorende stigma op gemeenten in financiële problemen verdwijnen doordat het zonder eigen belastinggebied niet meer goed mogelijk zal zijn de algemene uitkering aan gemeenten goed af te stemmen op lokale kostenfactoren (Allers, 2003). Hierdoor wordt het moeilijk vast te stellen welke gemeenten buiten hun schuld in de problemen komen (door een te lage uitkering) en wie er een potje van maken.

Een ander uitgavenopdrijvend effect van het (grotendeels) afschaffen van het decentrale belastinggebied is dat er een einde komt aan belastingconcurrentie tussen overheden. Het bestaan daarvan is voor zowel Italië als Nederland aangetoond (Bordignon et al., 2003; Allers, 2004). Decentrale belastingheffing kan een rem zijn op de groei van de overheidsuitgaven, doordat lokale bestuurders huiverig zijn om hun tarieven boven die van buurgemeenten te laten uitkomen (Feld et al., 2004).

De conclusie is duidelijk: zonder centraal belastinggebied wordt het moeilijk om de overheidsuitgaven in de hand te houden. Het is ironisch dat juist Italië ons iets kan leren op het gebied van budgetdiscipline.

Literatuur

Allers, M.A. (2003) Lokale belasting blijft nodig, *ESB*, 5 september 2003, blz. 418-419.

Allers, M.A. (2004) Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burenen na? *Kwartaalschrift economie*, 1, 26-45.

Bibbee, A. en A. Goglio (2002) Public Spending in Italy: Policies to Enhance Its Effectiveness. OECD, *Economics Department Working Papers Nr. 324*.

Bordignon, M., F. Cerniglia en F. Revelli (2003) In Search of Yardstick Competition: a Spatial Analysis of Italian Municipal Property Tax Setting. *Journal of Urban Economics*, 54, 199-217.

Feld, L.P., G. Kirchgässner en C.A. Schaltegger (2004) Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. *Discussion paper*, Philipps University Marburg.

Piperno, S. (2000) Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons, te vinden op <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/italy.pdf>

1

Bronnen: Piperno (2000) en Bibbee en Goglio (2002).

2

Zie bijvoorbeeld <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/>
