

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1995-1996

9 JANUARI 1996

BELEIDSBRIEF

**Vlaanderen :
naar een begroting in evenwicht**

Beleidsprioriteiten 1995-1999

ingediend
door mevrouw Wivina Demeester,
Vlaams minister van Financiën en Begroting
en Gezondheidsbeleid

Met deze beleidsbrief wordt voor de periode 1995-1999 een meer concrete uitwerking gegeven van de basisopties vervat in het regeerprogramma. De nota is de weergave van de beleidsvisie van de functioneel bevoegde minister. Na discussie in het Vlaamse Parlement, zullen de concrete uitvoeringsmaatregelen ter goedkeuring aan de Vlaamse regering worden voorgelegd.

Als we ophouden
eilanden te zijn,
zwijgzaam dobberend
op zeeën van tijd

Als we verder kijken,
met vertrouwen
lerend van de wereld
buiten ons cocon

Als horen, zien en zwijgen
wijkt voor denken, durven, doen

Dan kunnen we waarlijk samen-leven
en heilzaam groeien
in welvaart, welzijn en geluk

Wivina Demeester
13-12-1995

INHOUD

1. VLAANDEREN : GEEN EILAND IN DE WERELD : DE EXTERNE UITDAGINGEN	6
1.1. Nieuw vertrouwen	7
1.2. Samenhang in verscheidenheid stimuleren	7
1.3. Geen vernieuwing zonder durf	7
1.4. Vlaanderen : de interne verschuivingen vormen evenzeer uitdagingen	7
1.5. Het Vlaams economisch kader - situatieschets en vooruitzichten op middellange termijn	9
1.5.1. Kader	9
1.5.2. Vooruitzichten	10
1.5.3. Conclusies	11
2. NORMERING EN BELEIDSRUIMTE - DE POLITIEKE INVALSHOEK	11
2.1. Van een beperkte, over een uitdeinende naar een inkrimpende rol van de overheid	11
2.2. Budgettaire normeringen : wat kunnen zij wel en niet ?	12
2.3. Huidige budgettaire normering	13
2.4. Op welke wijze moet de Vlaamse begroting gesitueerd worden t.o.v. de EMU-doelstellingen ?	13
2.5. Hoe groot moet dit primair overschot zijn ?	14
2.6. Beantwoordt Vlaanderen nu reeds binnen de hierboven geschetste context aan de Europese doelstellingen ?	15
2.7. De concrete invulling van het convergentieplan door Vlaanderen	16
2.8. Eigen Vlaamse begrotingsnorm	17
3. HET FINANCIËEL BELEID	18
4. DE NORM	19
4.1. De groeivoet	19
4.2. De norm-verankering	21
5. BEZINNING AANGAANDE DE AANWENDING VAN DE BESCHIKBARE BELEIDSRUIMTE	21
5.1. Schuldaufbouw	22
5.2. Reservevorming	22
5.3. Financiering van éénmalige acties of programma's	22
5.4. Financiering recurrente acties of programma's	23
5.4.1. Eventuele belastingverlaging	23
5.4.2. Loonsverhogingen	23
5.4.3. Financiering van (thans) federale bevoegdheden	23
6. NAAR EEN VOLWAARDIGE MEERJARENBEGROTING ALS CENTRAAL BUDGETTAIR BELEIDSinSTRUMENT	23
6.1. De voorloper : de begrotings-prefiguratie	23
6.2. Overgang van doelmatigheidsanalyse naar prestatiebegroting	25
6.2.1. Het begin : proeftuinen	25
6.2.2. De prestatiebegroting : zowel gericht naar beleidsniveau als naar operationeel niveau	25
6.2.3. Uitbreiding van de proeftuinen	25
6.2.4. Uitdieping van de doelmatigheidsanalyse	25
6.2.5. Consolidatie van de doelmatigheidsanalyse	26
6.3. Exploitatie van de prestatiebegrotingen	26
7. NAAR EEN VOLWAARDIG REGISTRATIESYSTEEM ALS CENTRAAL FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT	26
7.1. Probleemstelling	26
7.1.1. Een eenvormig en analytisch boekhoudstelsel	27
7.1.2. Relatie tot de Vlaamse Openbare Instellingen	27
7.1.3. Responsabilisering van de eigen diensten	28
7.2. Gevolgen	28
7.3. Responsabilisering vereist efficiënte controle	28
7.3.1. Fundamentele wijzigingen aan de drie-trapscontrole	28
7.3.2. De bijzondere audits	29
7.3.3. De zero-base benadering	29
7.3.4. Samenwerking met het Rekenhof	30

8. NAAR EEN VERFIJND FINANCIËEL MANAGEMENT	30
8.1. Verdere uitbouw van het schuldbeheer	30
8.1.1. Nieuwe uitdagingen : de herfinancieringen	30
8.1.2. Nieuwe uitdaging : een verfijnd risico-beheer	30
8.2. Verdere uitbouw van het kasbeheer	31
8.3. Alternatieve financieringen	31
9. VAN VERMOGENSINVENTARISATIE NAAR VERMOGENSBEHEER	32
9.1. De inventarisatie : de vermogensboekhouding	32
9.2. Het beheer van de onroerende goederen	32
9.2.1. De nieuw ingevoerde procedures	32
9.2.2. De nog in te voeren procedures	32
9.3. Het beheer van de Roerende goederen : Privatisering : geen doel op zich	33
10. VLAANDEREN EN DE EIGEN FISKALITEIT	33
10.1. Geen erkenbaarheid zonder herkenbaarheid	33
10.2. Rechtvaardige belastingen vereisen correcte controles	34
10.3. Doeltreffend beleid vereist coördinatie	35
10.4. Rechtvaardigheid en doeltreffendheid door eenvoud	35
11. SLOTBESCHOUWINGEN	36
UITLEIDING	36

1. VLAANDEREN : GEEN EILAND IN DE WERELD : DE EXTERNE UITDAGINGEN

Vlaanderen is geen eiland, dat ongestoord op zichzelf kan leven, terwijl de wereld om zich heen snel wijzigt. In dit groot mondiaal veranderingsproces kan Vlaanderen slechts een bescheiden bijdrage leveren. Maar hoe bescheiden ook, de Vlaamse samenleving moet mée.

De Vlaamse overheid moet daartoe stimulansen inbouwen, door zelf een voorbeeldfunctie uit te oefenen, door normerend op te treden en door financieel te sturen. In een lange termijnperspectief vormt een begroting hét instrument bij uitstek, waarmee de overheid een samenleving mee aan de top van dit veranderingsproces brengt en houdt.

Daarom is het aangewezen de fundamentele kenmerken van dit mondiaal veranderingsproces te duiden en de Vlaamse begrotingsvisie daarop te projecteren.

Vlaanderen beroemt er zich terecht op de “gouden toegangspoort tot Europa te zijn”. Vlaanderens centrale ligging heeft grote voordelen, maar ook

nadelen, verbonden aan een mogelijk verglijden van Europa. Dat Europa bevindt zich niet meer in de kern van de wereld, zoals dat gedurende eeuwen het geval was, maar komt meer en meer aan de rand ervan.

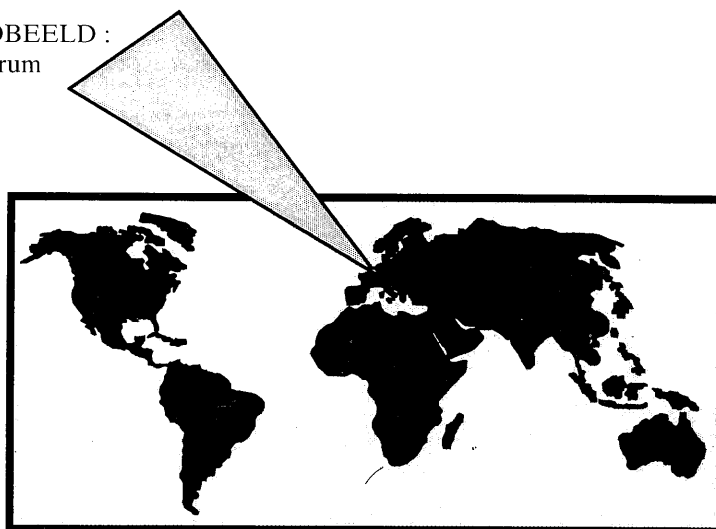
Eeuwenlang hebben Europese ideeën, percepties en perspectieven het wereldbeeld bepaald en gestroomlijnd. De renaissance, de grote reformatie, de industriële revolutie, de marxistische leer, de sociaal-democratiën, de wereldoorlogen : ze zijn allen in Europa ontstaan.

Thans verschuift het middelpunt van het wereldgebeuren, weg van Europa, weg van Vlaanderen. Het gebeuren van de 21ste eeuw lijkt zich meer en meer af te spelen rond de Stille Oceaan. De Pacific-handelsstromen zijn momenteel reeds 50 % groter dan de Atlantische. Tegen 2002 belopen zij het dubbele.

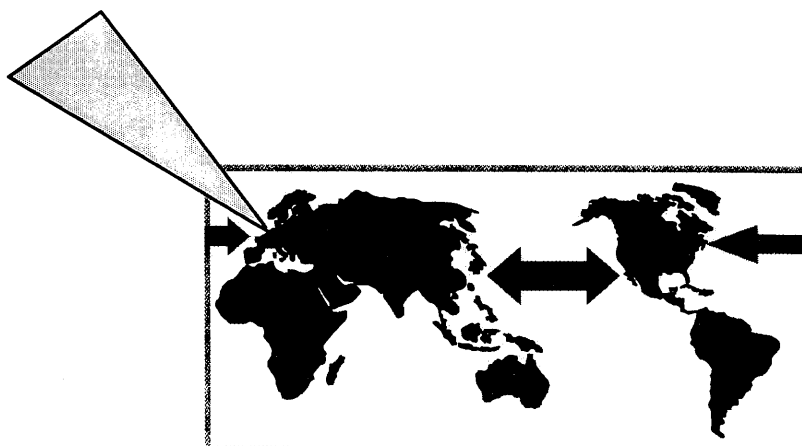
Dat plaatst Vlaanderen en Europa voor nieuwe uitdagingen, maar ook voor nieuwe mogelijkheden.

Voorals de Oost-Aziatische landen schijnen in overvloed te hebben wat Europa en Vlaanderen missen : samenhang, durf en vertrouwen.

TRADITIONEEL WERELDBEELD :
Vlaanderen in het wereldcentrum



NIEUW WERELDBEELD
Vlaanderen aan de rand



1.1. Nieuw vertrouwen

Economisch gezien is de Oost-Aziatische regio momenteel reeds even sterk als Europa. De groei is er reeds jarenlang meer dan dubbel zo hoog dan in Europa. Niets laat uitschijnen dat deze tendens zich omkeert. Europa wordt hoe dan ook definitief voorbijgestreefd door Oost-Azië.

De laatste twintig jaar werden in Europa 1 miljoen jobs gecreëerd, in de USA en Canada ca. 30 miljoen, in Oost-Azië ca. 100 miljoen. Terwijl de euforie hoogtij viert in Oost-Azië, begint de onzekerheid in Europa en Vlaanderen schaduwen te werpen op de toekomst : voor het eerst treedt een generatie jongeren aan die er niet meer zeker van zijn dat zij dezelfde welvaart zullen kennen als hun ouders.

Een kind dat vandaag in Vlaanderen geboren wordt, blijft belast met de hoge Belgische staatschuld. Slechts langzaam zal deze last afgebouwd worden. Gelukkig staat tegenover deze lasten een rijkdom aan infrastructuur en een evenwichtig uitgebouwde maatschappij. Het spiegelbeeld van de schuld vindt men terug in bezittingen zoals wegen, schoolgebouwen, ziekenhuizen enz.. en in een maatschappij, die “slechts” 6 % armen telt, nog (te) veel, maar hiermee aan de wereldtop staat inzake de armoede-bestrijding.

De uitdaging, waarvoor de Vlaamse samenleving zich geplaatst weet, is dit alles maximaal te rendabiliseren en terzelfdertijd de toekomstige uitdagingen in een versnelde dynamiek te exploiteren.

1.2. Samenhangendheid in verscheidenheid stimuleren

Europa bevindt zich jammer genoeg in een kring van geweld en instabiliteit : in het vroegere Oostblok, in de Maghreb, in het Nabije-Oosten. Daartegen sluit Europa zich af ; het wordt meer en meer integristisch en vijandig tegenover elk gedachtengoed, dat niet het hare is. De islamwereld wordt specifiek geïsoleerd als “de vijand”. Het maatschappijmodel is er anders en dus “verkeerd”. De Europese Gemeenschap bestaat gelukkig uit landen, die zweren bij het democratisch model ; jammer genoeg staat het anderzijds te weinig open voor haar multiculturele randomgeving.

De Oost-Aziatische tegenhanger ASEAN en de landen verenigd in APEC daarentegen omvatten landen, met een grote verscheidenheid aan culturen, ook Islamitische, die er vaak de motorrol spelen in een wervelende spiraal van snelle vooruitgang. Economische uitwisselingen zijn er niet gebaseerd op het vasthouden aan één maatschappijmodel, integendeel. De bevordering ervan geeft aan deze wereldregio een dynamiek, die nergens ter wereld zijn gelijke kent.

Het wordt voor Europa en Vlaanderen een uitdaging om de positieve wisselwerking en de economische uitwisselingen in een multicultureel verband niet te missen.

Dit houdt in dat Vlaanderen resoluut de keuze moet maken om zich in deze versnellende dynamiek van de wereldeconomie in te werken. Cocooning in eigen kring leidt alleen tot kortstondige zelfvoldoening.

1.3. Geen vernieuwing zonder durf

Zeker in de Oost-Aziatische regio, maar ook op het Amerikaanse continent verandert het maatschappijbeeld snel. De sprong vooruit is dikwijls een sprong in het ijle. Maar het lukt : de economie vernieuwt er zich in een alsnog sneller tempo ; er vallen jobs weg, maar er komen er nog meer bij.

In Europa zou het tempo van jobcreatie moeten stijgen. De schaarste aan nieuwe jobs dwingt Europa er bovendien toe de laagst-gekwalificeerde jobs steeds sterker te subsidiëren. Hierdoor kunnen tijdelijk banen gered of zelfs gecreëerd worden. Maar produktiefactoren worden op termijn onafwendbaar op de meest optimale plaatsen gealloceerd. Dit is gewoon een marktgegeven. Wie nood heeft aan de produktiefactor arbeid gaat die zoeken, waar ze het goedkoopst is. Omdat subsidies prohibitief duur worden, zullen beschermde jobs meer en meer uitsterven, zowel bij de overheid als in de private arbeidsmiddelen. De onzekerheid zal hierdoor ongetwijfeld aangroeien. Daartegen moeten wij ons wapenen met een vernieuwingsstroom.

1.4. Vlaanderen : de interne verschuivingen vormen evenzeer uitdagingen

De uitdagingen, waarmee Vlaanderen wordt geconfronteerd, zijn afhankelijk van externe, maar ook van interne factoren.

Vooreerst ondergaat de Vlaamse bevolking in de komende 30 jaar een drastische demografische verandering. Tot 2010 veroudert de Vlaamse beroepsbevolking zeer sterk. Momenteel is de verhouding : één oudere werknemer (ouder dan 50 jaar) tegen zes (relatief) jongere werknemers ; in 2010 zal dat opgelopen zijn tot één oudere werknemer tegen 3,8 jongere werknemers. In een toenemende wereldconcurrentie, die steeds meer kwalitatieve eisen stelt, zal permanente bijscholing een absolute must worden. Vooral de mannelijke arbeidsbevolking zal zich beperkt vernieuwen : amper voor 75 %. Dat betekent meteen dat de vrouwelijke arbeidsbevolking versneld in relatief belang zal toenemen. De Vlaamse arbeidspopulatie wordt er in de toekomst één, bestaande uit hoofdzakelijk vrouwen, met oudere mannen. Deze populatie zal het zijn, die de schok zal moeten opvangen van de steeds sneller verlopende vernieuwingsprocessen binnen de industriële en de dienstensectoren.

Vanaf 2010 stijgt de bevolking, ouder dan 60 jaar zeer snel : de babyboom slaat dan om in een “oma”-boom. Het aantal gepensioneerden zal voortdurend toenemen, tengevolge van het snel stijgend aandeel vrouwen in de arbeidsbevolking van 1965 tot heden. De gepensioneerden-groei houdt aan tot ongeveer 2030 : op dat ogenblik zal

één op drie Vlamingen gepensioneerd zijn (thans één op vijf). Inmiddels zal, vooral vanaf 2015, de nood aan ouderenvoorzieningen eveneens snel zijn toegenomen.

Het aantal jongeren daalt inmiddels. Nochtans zal de toenemende scolarisatiegraad, vooral in de leeftijdsgroep, ouder dan 18 jaar ertoe leiden dat de onderwijsuitgaven geen of nauwelijks een daling zullen vertonen. Steeds meer jongeren blijven na de schoolplicht verder studeren en komen later op de arbeidsmarkt. Door de combinatie van een vertragende ingroei en een snel stijgende uitgroei kan er vanaf 2005 - 2010 zelfs een acuut tekort ontstaan aan arbeidskrachten. Die relatieve schaarste op de arbeidsmarkt kan tot een gevoelige druk op de lonen leiden, met een meesleepeffect op de overheidslonen enerzijds en met een nieuwe golf van produktiviteitsverhogingen anderzijds. Aan deze nieuwe kapitaalintensifiëring zullen niet of onvoldoend geschoolde, jonge arbeidskrachten echter

niet kunnen deelnemen. Om de beschikbare arbeidskrachten maximaal te kunnen benutten, zal de Vlaamse Gemeenschap daarom verhoogde inspanningen moeten leveren in beroepsopleiding, in onderzoek en ontwikkeling, op het vlak van intensifiëring van het onderwijs, etc.

Toename van de werkgelegenheid doet zich enkel maar voor in de dienstensector. Deze sector wordt evenwel in toenemende mate even kapitaalintensief als de industrie. Dit is reeds duidelijk terug te vinden in de dienstverlening aan ondernemingen. Maar ook de dienstverlening aan personen wordt onder druk van een groeiende openstelling van de markten competitiever. Produktiviteitsstijgingen zijn daardoor ook in deze sector onvermijdelijk. Indien de overheidsdiensten deze evolutie niet volgen, dreigt de loonkloof opnieuw te groeien, met spanningen en sociale onrust in de overheidssector tot gevolg. De Vlaamse Regering zal dit als werkgever moeten voorkomen.



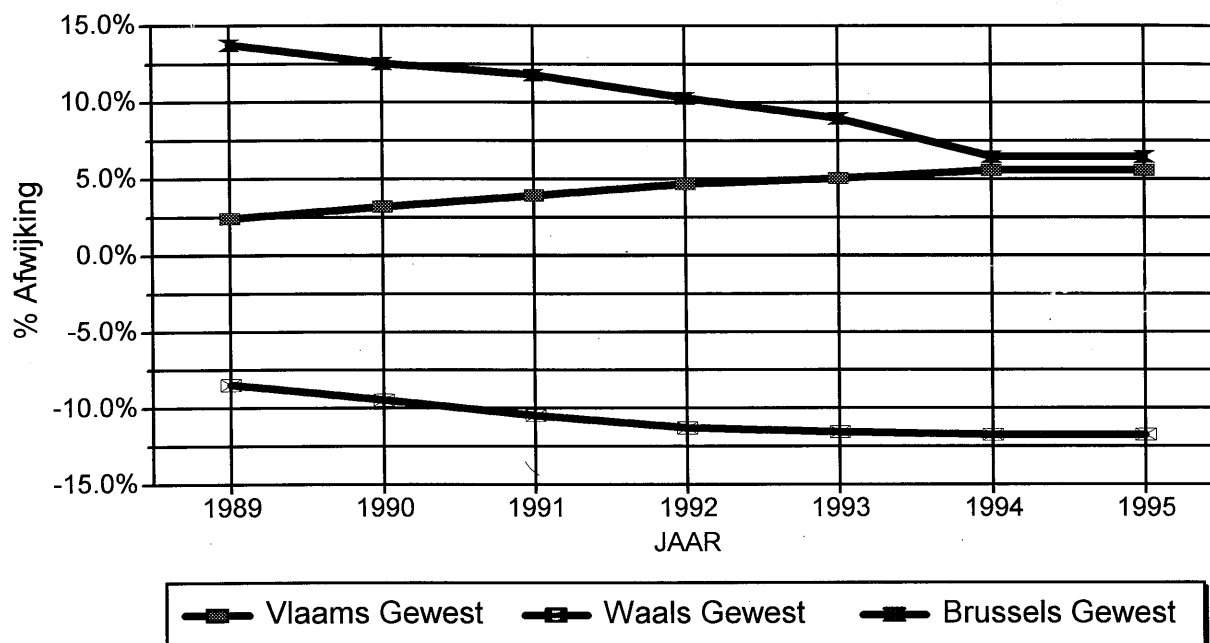
Tussen 2005 en 2010, maar vooral na 2010 ontstaat voor de Vlaamse begrotingsverantwoordelijken de opgave om, bij een afnemende beroepsbevolking en sterke toename van de produktiviteit, zowel de verhoging van de uitgaven voor de permanente vorming op te vangen, als om de overheidsweddes te laten aansluiten op de privé-weddes. Vanaf 2010, maar vooral vanaf 2015 ontstaat bovendien een toenemende druk om uitgaven voor ouderenvoorzieningen en -begeleiding sterk op te trekken.

Terzelfdertijd ontstaat wellicht een omgekeerde evolutie van de gewestelijke belastingcapaciteit : daar waar de Vlaamse belastingcapaciteit vermoedelijk tot ca. 2005 zal verbeteren, zal de veel snelle-

re relatieve veroudering van de Vlaamse bevolking en de hogere pensioneringsgraad na 2015- 2020 aanleiding geven tot een daling in de gewestelijke belastingcapaciteit.

Het is immers niet omdat in het verleden de welvaart in Vlaanderen veel beter evolueerde dan in Brussel en Wallonië, dat dezelfde evolutie zich ook in de toekomst zal verder zetten. Trouwens de laatste jaren is de groeitendens ook in Vlaanderen afgezwakt. Wallonië lijkt het dieptepunt bereikt te hebben ; Vlaanderen zal nu moeten aantonen dat het zijn industriële basis kan aanhouden, om van daaruit verder zijn dienstenpotentieel uit te bouwen.

PERSONEN-BELASTING AFWIJKING TUSSEN DE GEWESTEN



1.5. Het Vlaams economisch kader - situatieschets en vooruitzichten op middellange termijn

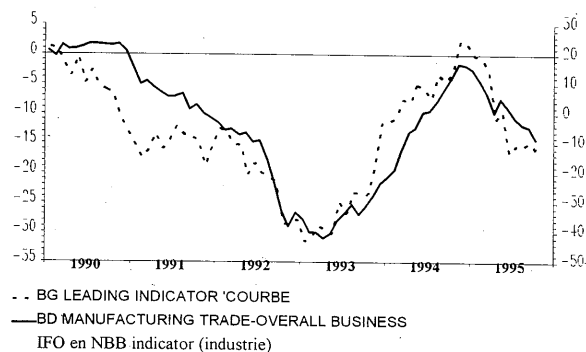
1.5.1. Kader

Alvorens de vooruitzichten te schetsen voor de Vlaamse economie in de volgende drie jaar, is het nodig om enkele sleutelementen te onderkennen die in belangrijke mate het macro-economisch kader bepalen waarin de Vlaamse regio zich bevindt. Hoe dan ook blijft dit een momentopname en zullen bijstellingen altijd nodig blijven.

De Vlaamse economie heeft nog steeds een sterk industrieel karakter. De industrialisatiegraad is vrij hoog naar Europese standaarden. Ongeveer 29% van de toegevoegde waarde in de Vlaamse economie wordt gecreëerd door de industrie. Zoals in onderstaande grafieken wordt aangetoond is de evolutie van de industriële tewerkstelling neerwaarts gericht. Concurrentie-problemen en onderaanneming (statistische verschuiving van de industrie naar de dienstensector) hebben deze evolutie in de hand gewerkt.

Door de sterke industrialisering is de Vlaamse economie sterk cyclisch, mede omdat de verhandelbare diensten in belangrijke mate direct verweven zijn met het industrieel gebeuren (transport, opslag en overslag,...). Dat betekent dat het conjunctuurherstel, begin 1994 krachtiger was in Vlaanderen dan in vele Europese regio's, maar ook dat de huidige onzekerheid sneller doorwerkt bij ons dan elders.

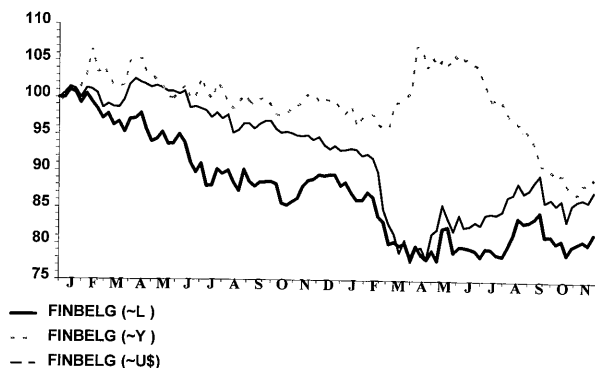
Belgische en Duitse economie zijn sterk verbonden



IFO en NBB indicator (industrie)

Gelet op de open economie, determineert de internationale omgeving in grote mate de conjunctuurbewegingen in Vlaanderen. Als toeleverende economie (voor een groot gedeelte aan de Duitse economie) kan Vlaanderen zich slechts zo goed mogelijk aanpassen aan de internationale conjunctuur.

Wisselkoersschommelingen bepalen mede de competitiviteitspositie van onze economie. Daar de Belgische monetaire politiek afgestemd is op de Duitse, is de muntpositie voor de Belgische economie een gegeven en geen beleidsinstrument. Muntschommelingen zijn dan ook een belangrijke conjuncturele factor, voor de open, sterk export-afhankelijke economie.



: wisselkoersevoluties

...de DEM-zone is thans het duurste muntblok geworden na een devaluatie van bijna 20% van de Japanse Yen.

Ook de USD en de Lire zijn sinds 1994 sterk verzwakt.

Het internationale kader is ook in toenemende mate belangrijk voor de micro-economische omgeving : de productiviteitsnormen, loonontwikkeling (en dus koopkrachtontwikkeling), kwaliteitsnormen e.d.m.

De Vlaamse regio is bijgevolg voor een groot deel onderhevig aan de internationale conjunctuurevolutie en de onzekerheid van de financiële markten, elementen die niet door de budgettaire, monetaire of economische politiek kunnen worden bijgestuurd.

1.5.2. Vooruitzichten

Binnen dit onzekere macro-economisch kader, tekent er zich een bepaald scenario af dat ook voor de Vlaamse Gemeenschap en haar begroting belangrijke gevolgen kan hebben .

De volgende drie jaar zullen in belangrijke mate gedomineerd worden door het EMU-project.

Ten eerste trachten verschillende landen (waaronder België) een doorgedreven inspanning te leveren om de budgettaire criteria na te leven. In een periode van vertragende conjunctuur, versterkt dit nog de negatieve evolutie van de cyclus. Verschillende landen hebben de fiscale druk verhoogd of gesneden in bepaalde overheidsuitgaven. Zonder twijfel gaat er dus een niet te verwaarloosbaar deflatorisch effect uit van het EMU-project.

Langs de andere kant zullen er voorafgaand aan deze EMU-convergentie ongetwijfeld ook spanningen groeien op de financiële markten. Deze spanningen zullen hun weerslag hebben op de rentestand en op de wisselkoersfluctuaties, die op hun beurt een repercussie zullen hebben op de Vlaamse economie.

Er wordt geen belangrijke groei verwacht van de binnenlandse koopkracht. Daarom is de evolutie van de private consumptie gebonden aan de evolutie van de spaarneiging van de gezinnen. Die is en

blijft zeer hoog, hetgeen mede bepaald wordt door de vooruitzichten op de arbeidsmarkt.

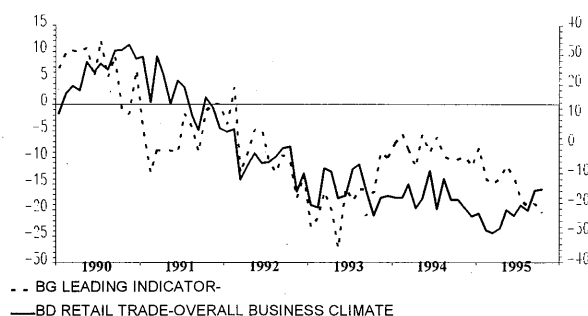
Na een matig 1995 dreigt 1996 daarom een relatief teleurstellend economisch jaar te worden. Groei blijft hoogstwaarschijnlijk onder het zogenaamde potentiële groeivolume, dat binnen de huidige cyclus zou mogen verwacht worden. Dit hoeft echter niet te leiden naar een nieuwe recessie-periode. Het consumptiepotentieel (vervanging van kapitaalgoederen, zoals auto's en duurzame huishoudartikelen) blijft bestaan en zal slechts groter worden na de vorige aankoopgolf zeven à acht jaar geleden. De groei van de private consumptie zou daarom in 1997 de groei des te meer kunnen ondersteunen, zeker indien de onzekerheden rond de EMU tegen dan zouden worden opgeklaard.

Dit gematigd conjunctureel klimaat zal diverse gevolgen hebben voor de Vlaamse begroting.

In een dergelijke omgeving is er geen onmiddellijke dreiging van inflatie, met gunstige gevolgen op de ontwikkelingen van de lonen. Het netto-effect hiervan is echter maar zeer matig, vermits de nominale ontwikkeling van de gewest- en gemeenschapsmiddelen eveneens de inflatie volgt.

Voorlopig blijven de intrestvoeten op een laag niveau. Dit heeft een zeer gunstige weerslag op de financieringslast, omdat voor het eerst in 1996 belangrijke herfinancieringen dienen plaats te vinden. Omdat deze wellicht kunnen geherfinancierd worden aan lagere intresten, zou de totale interestlast van de Vlaamse Gemeenschap daardoor mogelijk reeds in 1997 haar maximumpeil bereiken, in plaats van in 1998-1999.

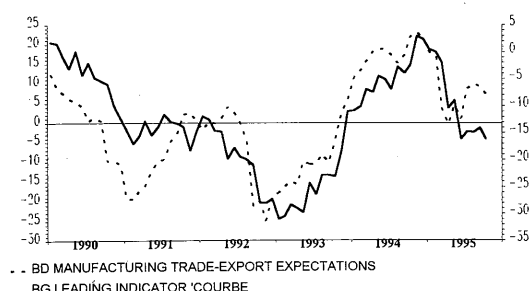
Dit conjunctuurscenario dreigt echter wel verdere gevolgen te hebben voor het Vlaamse industriële weefsel. Verdere herstructureringen en sluitingen kunnen niet uitgesloten worden. Daarbij zal de conjunctuur-evolutie in Duitsland een belangrijke factor vormen.



Duitse IFO en Belgische NBB indicator voor de detailhandel

...maar ook in Duitsland is de private consumptie erg zwak

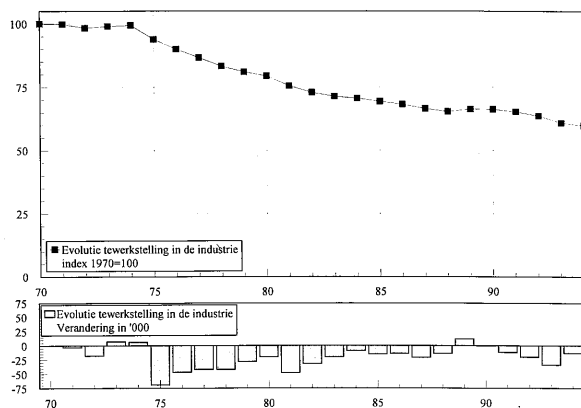
Voor de exportvooruitzichten voor Duitsland zijn zeer belangrijk voor de Vlaamse industrie. Maar ook in Duitsland hapert de exportmotor, ten gevolge van de dure D.M.



Duitse exportindicator en Belgische NBB indicator (industrie)

Dat verklaart voor een stuk waarom onze exporterende bedrijven het moeilijk hebben. Doch de sterke munt verklaart niet alles, want België heeft in 1994 en 1995 ook marktaandeel verloren tegenover zijn voornaamste Europese concurrenten.

De industriële tewerkstelling is sinds 1970 sterk achteruitgegaan. Hoewel een deel te wijten is aan de "tertiaïlisering" van sommige activiteiten (transport, onderhoud, veiligheid, informatica e.d.m.) is er ook een duidelijk competitiviteitsprobleem voor de Belgische industrie. Hierin spelen ook de kwalitatieve concurrentie-elementen, waarop België en Vlaanderen een gepast antwoord moeten en kunnen geven door betere infrastructuur, een stabiele wetgeving, meer onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen, etc.



Evolutie industriële tewerkstelling (België, 1970=100 en verandering in '000)

1.5.3. Conclusies

De Vlaamse economie presteert in Europees verband bevredigend. Maar door de stilstand in de conjunctuur-verbetering en de aanhoudende uitstoot van tewerkstelling mangelt het aan vertrouwen in de toekomst. Dat is niet alleen in Vlaanderen het geval ; dat is ook zo in de meeste West-Europese landen. Er is één uitzondering : Nederland. Vlaanderen kijkt graag naar Nederland als grote culturele buur. Maar Vlaanderen zou ook

kunnen kijken naar Nederland als economisch voorbeeld :

- een maatschappij, die veel meer vertrouwen heeft in de toekomst, omwille van de reserves die het heeft opgebouwd en verder uitbouwt ;
- een maatschappij, waarin het consumentenvertrouwen veel ruimer is en mede de motor is van een gestage groei (consumptie gezinnen t.o.v. 1994 : + 2, %) ;
- een maatschappij, waarbij de loonsontwikkeling zeer goed onder controle is ;
- een maatschappij, waar de industrie ondanks een uiterst sterke gulden, zich toch uit de slag trekt : de industriële productie stijgt er met 3,4 %.
- een maatschappij, die haar overheidsuitgaven duidelijk onder controle heeft (overheidsconsumptie : + 0,8 % t.o.v. 1994) ;
- een maatschappij, waarin de werkloosheid gestaag daalt ;
- een maatschappij, die niet meer discuteert over responsabilisering, deregulering, flexibilisering, maar er reeds resoluut voor gekozen heeft ;
- een maatschappij, die geen problemen heeft met de EMU convergentiecriteria.

2. NORMERING EN BELEIDSRUIMTE - DE POLITIEKE INVALSHOEK

In de mate dat de Vlaamse begroting een antwoord biedt op de voorgaande evoluties, zal zij beter beantwoorden aan de uitdagingen, die Vlaanderen en Europa binnen het wereldgebeuren tegemoetgaan. Daarvoor is het echter nodig, dat wij ook op lange termijn weten wat de Vlaamse overheid financieel aankan, zonder dat er een overdreven beslag wordt gelegd op de jaarlijkse creatie van het Vlaams regionaal produkt. Vanuit dit oogpunt is het aangewezen Vlaanderen en het impact van de Vlaamse begroting te situeren in een algemeen kader.

2.1. Van een beperkte, over een uitdeinende naar een inkrappende rol van de overheid

De overheid speelt op dit moment een determinerende rol in onze maatschappij. Zo zullen alle overheden samen (federale staat, sociale zekerheid, gemeenschappen en gewesten en Europese Unie) 3.874,2 miljard BEF uitgeven in 1996. Dit staat gelijk staat met ongeveer de helft van het BBP (48,3%). De uitgaven van de Vlaamse overheid belopen in 1996 ongeveer 535 miljard BEF of ongeveer 13,5% van het Bruto Vlaams Produkt.

Het behoud van deze verzorgingsstaat heeft echter als noodzakelijke voorwaarde dat zij kan gefinancierd worden. Een stijgende financiering impliceert echter een minstens even sterke economische groei. De oliecrisis van 1973 heeft echter duidelijk gemaakt dat er grenzen zijn aan de economische

groei en heeft meteen ook een einde gemaakt aan een reeks basisprincipes, die tot op dat ogenblik opgang hadden gemaakt.



- tot medio van de jaren 1970 bleef de theorie geldig, dat naarmate de welvaart toenam, de overheid een steeds groter deel innam van het B.N.P.: de vraag naar overheidsgoederen steeg voortdurend.
- vanaf het einde van de zeventiger jaren gaat deze stelling echter niet meer op: integendeel, het overheidsaandeel in het B.N.P. stagneert of daalt in de meeste landen, ongeacht hun belastingdruk. De overheid blijkt niet meer de efficiënte verdelers te zijn van collectieve goederen. Met de theorieën rond de "public choice" komt meer en meer de overheidsproductie zelf in de aandacht: wat kan de overheid effectiever en efficiënter organiseren dan de private middelen en wat kan zij bijgevolg best afstoten?
- vanaf 1983-84 wordt in vele landen, waaronder ook België het overheidsoptreden echter meer en meer bepaald door de financieringsproblematiek: het spook van de rentesneeuwbal begint zijn paralyserende werking uit te oefenen. Omwille van de schuldenlast opgebouwd in de jaren '70, kreeg de overheid te kampen met ernstige financieringsproblemen. Zo bedroeg in 1981 het globale overheidstekort ongeveer 13,5% van het Bruto Binnenlands Produkt. De uitgaven voor intrestlasten stegen in die jaren sneller dan de ontvangsten. Zo ontstond de zgn. rentesneeuwbal. Het ene besparingsplan na het andere drong zich sindsdien op.

Ook het Verdrag van Maastricht verplicht de overheid verder in te krimpen. Artikel 104 C van het verdrag bepaalt de voorwaarden voor toetreding tot de Europese monetaire unie. Dit convergentieplan waarin ook de Vlaamse Gemeenschap zich ingeschreven heeft, wordt uitgevoerd ondanks de moeilijke economische periode in de beginjaren 90 met 1993 als een economisch "annus horribilis". Hoofdprioriteit is duidelijk de financieringsproblematiek.

Pas als de financieringsproblematiek echt opgelost zal zijn, zal de aandacht sterker kunnen uitgaan naar de kernvragen: wat moet de overheid produceren? Hoe moet zij dat doen? Wat verlangt de maatschappij van de overheid?

De Vlaamse begroting zit mee ingebed in de Belgische situatie. De eerste aandacht gaat dan ook terecht uit naar de financieringsproblematiek.

Door een volgehouden inspanning begint de Vlaamse begroting echter stilaan het keurslijf te verlaten van de financieringsproblemen. Vanaf 1998 kan de aandacht zich stilaan opnieuw gaan richten naar de essentie: waar dient de Vlaamse overheid zich in de toekomst mee bezig te houden? Welke diensten moeten verder uitgediept worden om een economisch welvarend en sociaal welzijnd Vlaanderen verder uit te bouwen?

En mocht blijken dat het effectiever en efficiënter is, deze uitbouw niet door te voeren, dan kan langzaam de Vlaamse belastingdruk dalen. Door selectief in te grijpen op de personenbelasting, kan de Vlaamse Regering immers de druk op de arbeidsinkomens verminderen en hierdoor een extra-stimulus geven voor de creatie van arbeidsjobs.

Toch mag hieromtrent geen te grote illusie worden gekoesterd. De ruimte hiervoor is beperkt, tenzij via drastische herstructureringen en reducties in het overheidsaanbod, die ingrijpend het leven van elke Vlaming kunnen beïnvloeden.

Vlamingen vertonen immers een schizofreen karakter: enerzijds lijden zij zwaar aan belastingfobie; anderzijds zijn zij één van de grootste en meest kieskeurige vragers van overheidsdiensten, en dit van bij het begin van hun leven, tot aan het einde. Vlaanderen staat aan de kop inzake het aanbod aan kinderopvang (zelfs inzake het aantal kinderkribben; het heeft er in verhouding vijf maal meer dan Nederland). Vlaanderen staat in OESO-verband mee aan de kop inzake onderwijsuitgaven enz... Vlaanderen staat mee aan de kop voor wat de uitbouw betreft van een collectief net van kwalitatief hoogstaande ouderenvoorzieningen, enz..

Moeten al deze verworvenheden, vroeger weliswaar met overdreven schuldvorming gefinancierd, nu gereduceerd worden? Of moeten wij trachten te consolideren wat we hebben, maar dan wel op een gezonde financiële basis? Dit zal de kern van het debat vormen, *nadat* Vlaanderen het spookbeeld van de verstikkende overheidsschuld zal hebben vernietigd. Daartoe dient de budgettaire normering.

2.2. Budgettaire normeringen: wat kunnen zij wel en niet?

De actuele situatie dwingt Vlaanderen om de beschikbare middelen spaarzaam in te zetten, zodat elk gevaar op een ontsprende schuld op korte en lange termijn langzaam zal vervagen. De toekomst zal Vlaanderen echter ook blijvend dwingen tot financiële inspanningen. Daarom moeten reserves aangelegd worden. Vandaar een budgettaire norm, die deze toekomstige beleidsruimte op een neutrale wijze vrijwaart.

In wezen leidt geen enkele algemene budgetnorm tot enige beleidspreferentie. Hij geeft geen enkele indicatie m.b.t. de wenselijkheid of onwenselijkheid

heid van elk van de Vlaamse uitgaven. Wel bepaalt de norm, in functie van de inkomstenverwachting en dus van de grootte van het beslag dat de Vlaamse overheid meent te moeten leggen op het Vlaams regionaal produkt, hoe hoog de uitgaven kunnen oplopen.

In de huidige normen wordt bovendien niet de terugkoppeling, die via de uitgaven ook het Vlaams inkomstenpeil beïnvloedt, in rekening gebracht. Dat is logisch, omdat deze koppeling zwak blijft (cfr. infra).

De invulling van de beleidsruimte en van het aandeel dat elke sector inneemt in de globale ruimte - de keuze van de prioriteiten - is de kern van het jaarlijks begrotingsdebat. Een debat dat meer en meer - terecht - in een lange-termijnperspectief wordt geplaatst.

De Vlaamse overheidsuitgaven zullen spontaan blijven groeien. Dit is niet alleen de resultante van een reeks bewuste beleidskeuzen en automatische stijgingsfactoren - b.v. de automatische stijging binnen het Gemeentefonds, de snel toenemende Aquafin-kosten - maar ook en vooral het gevolg van het aandeel aan loonuitgaven binnen de Vlaamse begroting. De druk op de begroting blijft dus bestaan, mede omwille van een gebrek aan prioriteitenstelling. Nog te vaak zijn de verwachtingen ten aanzien van de overheid immers te groot.

Prioriteiten-stelling wordt alsmaar belangrijker, naarmate de waarde, die men hecht aan de globale uitgavennorm groter wordt. Het is duidelijk, dat de huidige budgettaire opmaak nog verbeterd kan worden, omdat (terecht) vertrokken wordt van het principe : "eerst opnemen, wat onvermijdelijk is" en dan pas nagaan hoe de *eventuele* restruimte kan benut worden. Dit betekent echter onvermijdelijk ook, dat ombuigingen niet of slechts in functie van prioriteitenstelling binnen éénzelfde sector worden voorgesteld. Maatschappelijke uitdagingen wijzigen echter voortdurend en vereisen bijgevolg continue aandacht. Veelal vertaalt deze aandacht zich in grotere budgettaire inspanningen, maar nauwelijks of nooit in dalingen.

Een goede begroting vereist een globale aanpak. Al te sectorale benaderingen leiden tot een tekort aan intersectorale prioriteiten. Afzonderlijke meer-jarenplannen worden weliswaar opgesteld, echter zonder voorafgaande prioriteitenafweging van de mogelijkheden en zonder voldoende zicht op de vraag of de globale sectorale en intersectorale plannen passen binnen de algemene beleidsmogelijkheden, en of ze al dan niet mekaar versterken of tegenwerken.

Een veelvoud van plannen leidt tot :

- ofwel een suboptimale realisatiegraad ;
- ofwel een verdringingseffect van later uitgewerkte beleidsplannen door de eerst voorgestelde initiatieven ;
- ofwel géén uitvoering bij gebrek aan mogelijkheden, door de bestaande "onvermijdelijk" geachte uitgaven.

Voor een goede prioriteiten-afweging is een degelijke langetermijn budgettaire planning dan ook essentieel. Dat betekent dat diverse processen samengebundeld worden en leiden tot een coherent begrotingsproces. Daartoe dienen de huidige planningsmethodieken uitgebreid en aangevuld te worden met :

- de prestatiebegrotingen, die als resultaat uit de doelmatigheidsanalyses volgen en die een duidelijker inzicht verlenen in de kostprijs en de effecten van de instrumentenmix, binnen de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap.
- de inzichten m.b.t. wat wel of niet behoort tot de kerntaken van het Ministerie en de Vlaamse Openbare Instellingen. Beleidskeuzen maken veronderstelt immers niet alleen de uitgaven plannen, maar ook en in eerste instantie de kansen afwegen of de gewenste maatschappelijke effecten kunnen verwezenlijkt worden. Een gebrek aan goede administratieve ondersteuning, en de niet-gelijktijdige inzet van een coherente instrumentenmix, en een verkeerde inschatting van de randparameters hebben er reeds meerdere malen toe geleid dat initiatieven - hoe goed bedoeld ook - veelal niet tot het oorspronkelijk beoogde effect hebben geleid.

2.3. Huidige budgettaire normering

De zgn. Maastricht-doelstellingen m.b.t. de overheidsfinanciering zijn :

- de reductie van de netto-financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid (federale overheid, gemeenschappen, gewesten, lokale overheden en sociale zekerheid) tot 3 % van het BBP in 1996 ;
- het terugbrengen van het schuldpercentage van genoemde gezamenlijke overheid tot hoogstens 60 % van het BBP.

2.4. Op welke wijze moet de Vlaamse begroting gesitueerd worden t.o.v. de EMU-doelstellingen ?

Vanzelfsprekend niet door de Vlaamse schuldratio (7% t.o.v. het Vlaams B.R.P., geraamd op 4.300 miljard F te vergelijken met de Europese doelstelling (60%). Die simplistische vergelijking verbloemt de situatie. Zij houdt immers geen rekening met het basisprincipe van de financiering van Gewesten en Gemeenschappen, namelijk dat er geen schulden van het verleden, maar wel schulden van de toekomst worden overgedragen. De bijzondere financieringswet, die de financiële middelen van Gewesten en Gemeenschappen bepaalt, doet dit via twee mechanismen :

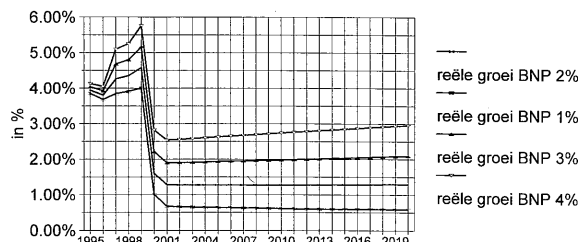
- een (relatief) beperkte inhouding van 2 % op een deel van de middelen ;
- een sterk afgezwakte groeimogelijkheid van de ontvangsten, waardoor het aandeel van de federale staat in de totale belastingontvangsten continu toeneemt.

Hierdoor is de elasticiteit van de Vlaamse ontvangsten t.o.v. het Vlaams Regionaal Produkt zeer beperkt : slechts iets meer dan de helft van de ontvangsten evolueert mee met de aangroei hiervan. Het saldo van deze meerontvangsten blijft ook na de overgangperiode ten goede komen aan de federale overheid : dit laat mede toe dat de federale overheid een primair overschot kan opbouwen én aanhouden om de schuldenlast af te bouwen. Tegenover het nadeel dat de Gemeenschappen terzake hebben, staat vanzelfsprekend het voordeel dat noch Gewesten, noch Gemeenschappen de zware schuld moeten torsen, ontstaan ter financiering van het begrotingsdeficit vóór 1989.

Bijgevolg kan men de financiële wetmatigheid achter de huidige financieringswet als volgt synthetiseren : de federale staat moet inspanningen leveren om de bestaande schuld af te bouwen ; terwijl omgekeerd Vlaanderen en de andere Gewesten en Gemeenschappen inspanningen moeten leveren, om geen schuld op te bouwen, bij een structureel lage inkomstengroei.

Precies omdat de inkomstenelasticiteit zo zwak is, moeten de Gemeenschappen en Gewesten zeer behoedzaam zijn, teneinde elk risico voor een rente-sneeuwbal te vermijden. Zoals bekend, dreigt er gevaar voor een rentesneeuwbal wanneer de reële rente hoger is dan de groeivoet van de economie (bij een inkomstenelasticiteit van 1). Voor Vlaanderen is die factor echter slechts ca. 0,5, hetgeen impliceert dat de reële rente kleiner zou moeten zijn dan de helft van de reële welvaartsgroei, om geen spontane rente-sneeuwbal te laten ontstaan.

Reële groei toegew. middelen



In uitzonderlijke jaren bedraagt de reële rente 3 à 3.5% ; de welvaartsgroei 3.5 à 4%. Maar zelfs dat zou niet volstaan voor een spontane schulddaling binnen de Vlaamse begroting. De welvaartsgroei zou moeten uitstijgen boven 6 à 7 % opdat de Vlaamse schuld spontaan zou wegsmelten. Daarop hopen is volkomen onrealistisch. Dat betekent dus zeer concreet, dat er continu een primair overschot moet bestaan aan Vlaamse kant om de spontane schuldaangroei te neutraliseren.

2.5. Hoe groot moet dit primair overschot zijn ?

Dit overschot hangt nauw samen met het niveau waarop de schuld zou moeten stabiliseren. De

EEG gaat ervan uit dat in een normale situatie de schuld alleszins zou moeten lager liggen dan 60 % van het B.B.P. Maar de financieringscontext van Gewesten en Gemeenschappen binnen België is dermate verschillend van de theoretische, dat dit uitgangspunt niet opgaat.

Allereerst valt aan te stippen dat het weinig zinvol is de Vlaamse schuld uit te drukken in verhouding tot het Bruto Regionaal Produkt (B.R.P.). Daar waar de inkomsten van de centrale overheid (en van de meeste overheden) meegroeien met de creatie van nieuwe rijkdom (dus met de groei van het BNP), is dat niet het geval voor de Vlaamse Gemeenschap.

Het heeft daarom geen zin de Vlaamse overheidsschuld uit te drukken in verhouding tot het regionaal produkt, maar wel tot haar inkomstenevolutie.

Dit wordt hieronder aangegeven

Met ΔS (schuldaangroei) = $-O_p$ (primair overschot) + S (schuld) maal r (impliciete rente) kan nagegaan worden, onder welke voorwaarden er een stabiele schuld situatie optreedt.

Indien

$$s = \frac{\text{totale Vlaamse schuld}}{\text{inkomsten Vlaamse Gemeenschap}} = \frac{S}{I}$$

$$O_p = \frac{O_p}{I}$$

$$\text{dan is} \quad \Delta S = I \Delta s + s \Delta I$$

$$\text{of} \quad I \Delta s + s \Delta I = -O_p + S r$$

$$\text{of} \quad \Delta s = -O_p + s \left(r - \frac{\Delta I}{I} \right)$$

met $\frac{\Delta I}{I} = i$ (groeivoet van de inkomsten)

wordt de schuldaangroei dus bepaald door de formule : $\Delta s = -O_p + s (r - i)$. Het risico voor een ontsporende schuld situatie groeit dus aan, naarmate $r > i$ groter is.

Mocht $r < i$ zijn, dan zou er weinig gevaar voor een ontsporend schuldverloop bestaan. Dit is evenwel een illusie. Zelfs bij een sterke continue groei van het BNP blijft er op termijn een gevoelig verschil tussen deze grootheden.

Gegeven volgende parameters :

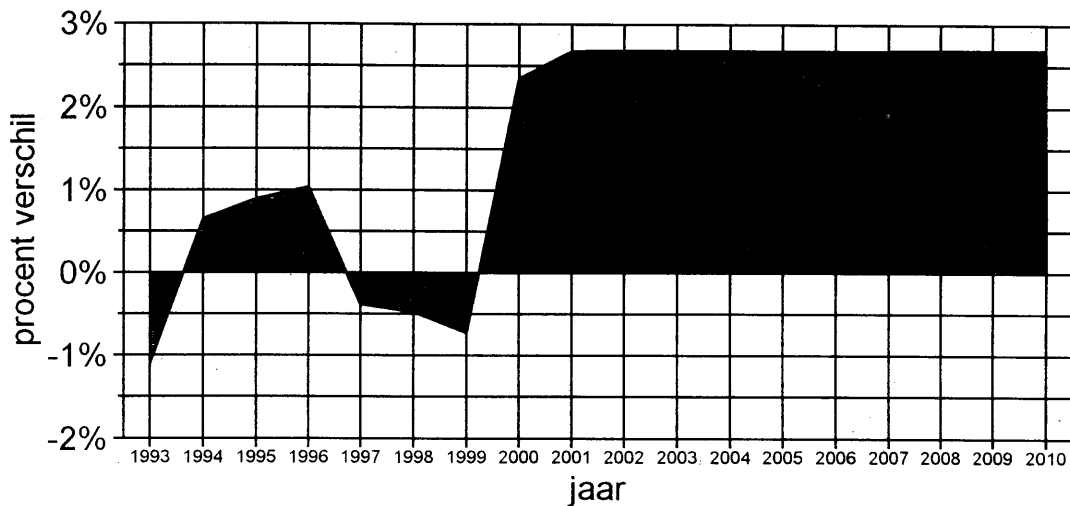
toekomstige inflatie : 3%

toekomstige groei BNP (reëel) : 2.0 %

toekomstige nominale (netto) rentevoet : 7 %

blijft het verschil $(r - i)$ in alle hypothesen steeds groot en vergroot nog sterk vanaf het jaar 2000 (grafiek), tenzij de economische groei constant zeer hoog zou blijven. De sterke aangroei van het verschil vanaf 2000 vloeit voort uit het specifieke financieringsmechanisme

Verschil reële rente en reële inkomensstijging bij BNP: + 2%/j



De schuldpositie van de Vlaamse Gemeenschap zal dus niet vanzelf verdwijnen : integendeel vanaf het jaar 2000 wordt het gevaar voor het ontstaan van een rentesneeuwbal beduidend groter.

Na 2000 moet de spontane schuldaangroei hoe dan ook gestopt worden ; concreet betekent dit dat vanaf 2000 $\Delta s = 0$ zou moeten zijn ofwel :

$$O_p = s (r - i)$$

$$O_p = S (r - i)$$

Aangezien $O_p - rS = \text{NFS}$ wordt $\text{NFS} = -S i$ bij schuldstabilisatie

Bijgevolg mag vanaf het jaar 2000 het jaarlijks NFS niet groter uitvallen dan de schuld (van het vorige jaar) vermenigvuldigd met de groeivoet van de inkomstenstijging.

2.6. Beantwoordt Vlaanderen nu reeds binnen de hierboven geschetste context aan de Europese doelstellingen ?

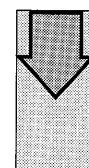
De twee grote EMU-financieringscriteria bevatten onderliggend volgende macro-economische zienswijzen :

- met 60 % schuld en 3 % NFS is de situatie financieel stabiel : bij een nominale intrest van 7 % bedragen de financiële lasten : 4,2 % van het BNP. Bijgevolg is er een licht primair overschot van 1,2 % om het N.F.S. van 3 % niet te overschrijden. Indien men uitgaat van een reële economische groei van 2,0 % en een rente van 7 % (of een reële rente van 4,0 % bij 3,0 % inflatie), dan kan een dergelijk primair overschot ook op lange termijn een rente-sneeuwbal vermijden (want $O_p = -S * (\text{reële rente} - \text{reële B.N.P.-groei})$) Een primair overschot van 1,2 % ligt

beduidend lager dan wat thans in België aangehouden wordt. Een laag primair saldo is overigens eerder normaal dan een hoog. Een primair overschot betekent inderdaad dat de overheid in een jaar minder diensten terug verleent, dan haar bevolking hiervoor in datzelfde jaar betaalt. Terecht wordt er dus van uitgegaan dat dit primair overschot niet te hoog kan zijn, om op lange termijn politieke instemming te kunnen blijven genieten.

- Indien Vlaanderen zich zou houden aan het maximum van 1,2 % primair overschot, kan men gemakkelijk met hogervermelde gegevens de aanvaardbare schuld uitrekenen. Aangezien O_p in de Vlaamse context gelijk is aan $S(r-i)$, waarbij $i = 1\%$ en $r = 4,0\%$, mag de Vlaamse schuld niet hoger liggen dan 40 % (van de inkomsten). Op 31.12.1994 bedroeg de Vlaamse schuld (directe + indirecte, gedeeltelijk zelf opgebouwd, in hoofdzaak overgenomen van de federale overheid) : 310,8 miljard BEF ; de inkomsten (1995) : 507,1 miljard BEF. De Vlaamse schuldratio t.o.v. de inkomsten belooft dus : 61,3 %. Ook Vlaanderen zal dus nog moeten inspanningen doen, om de ratio's te bereiken, die de E.E.G. vooropstelt als normaal financieel stabiel.

BELGIE



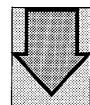
60% van B.B.P.



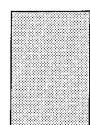
ZOWEL BELGIE ALS
VLAANDEREN HEBBEN
NOG EEN VEEL TE HOGE
SCHULDPOSITIE ...

MAAR VLAANDEREN ZAL
SNELLER DE VEILIGE
GRENS BEREIKEN.

VLAANDEREN



40% van Inkomsten



2.7. De concrete invulling van het convergentieplan door Vlaanderen

In België werd de afdeling “financieringsbehoeften” van de Hoge Raad van Financiën belast met de opstelling, aanbeveling en de controle van de begrotingsnormering en dit zowel van de Federale Staat als van de Gewesten en Gemeenschappen.

De Hoge Raad heeft zijn aanbevelingen opgestart in 1990. Vanaf 1992 werd voor de Gewesten en Gemeenschappen de definitieve normeringsmethode ingevoerd, de zogenaamde H.R.F. norm. Deze werd evenwel voor Vlaanderen bijgesteld. Medio

1993 aanvaardde de Vlaamse Regering dat de objectieven van de zogenaamde meesternorm (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 mei 1993) ook werden verwerkt in de berekeningsmethode van de Hoge Raad voor Financiën, die in juni 1993 werd voorgesteld. Door ook de periode van zwakkere inkomstengroei, na 2000 mee op te nemen in de bepaling van de uitgavengroei (zoals voorzien in de “meesternorm”), wordt de maximale groeivoet inderdaad sterk naar beneden gedrukt. De jaarlijkse reële aangroei van het bestedingsniveau daalt tengevolge van deze verscherpte objectieven met 0,6 %, zoals wordt aangegeven in onderstaande tabel

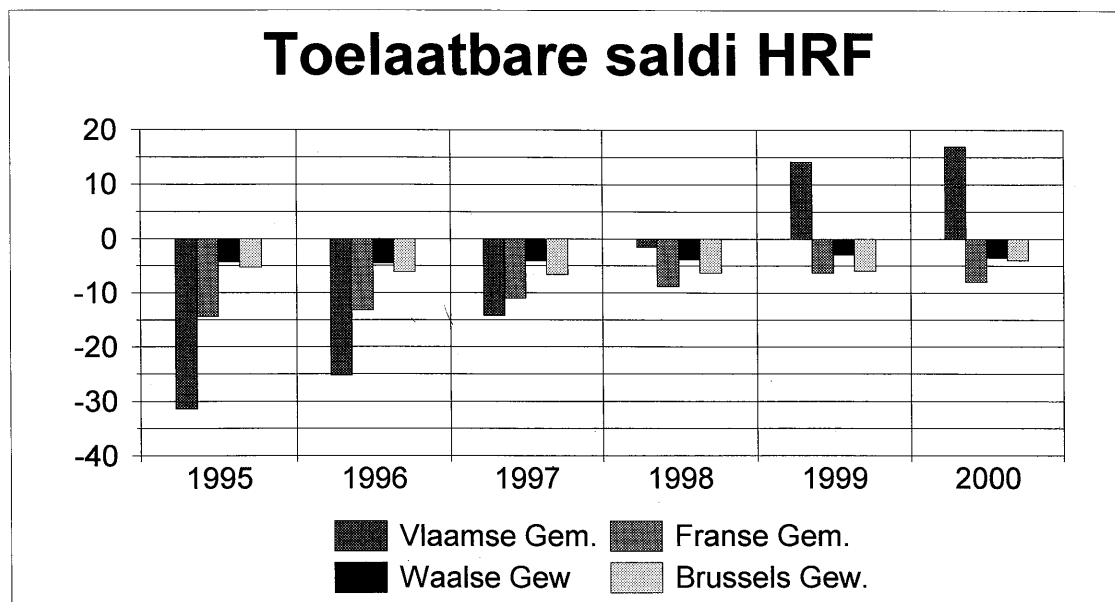
		GECORR. PRIM. UITGAVEN		INTERESTEN	TOTALE UITGAVEN	
		VOOR	NA	Verschil	Interestvoet	Verschil Cum. verschil
Inflatie		2,41 %	1,81 %		7,00 %	
1993	2,75 %	468,671	468,671	0,000	0,000	0,000
1994	2,38 %	491,389	488,510	-2,879	0,000	-2,879
1995	1,70 %	511,787	505,807	-5,979	-0,202	-6,181
1996	2,20 %	535,651	526,292	-9,360	-0,634	-9,994
1997	2,50 %	562,274	549,213	-13,062	-1,334	-14,395
1998	2,50 %	590,221	573,132	-17,089	-2,341	-19,430
1999	2,50 %	619,556	598,094	-21,463	-3,702	-25,164

(voor : voor de beslissing tot verlenging van het stabilisatiepunt naar het jaar 2010 ; na : na deze beslissing)

De schuldpositie van Vlaanderen en dus van de entiteit België is door deze vrijwillige inperking van Vlaamse zijde in 1996 met 19,1 mld. F. gedaald. In 1999 zal zij met ca. 78,0 mld. F. gedaald zijn, d.w.z. ca. 1 % van het BNP (ca. 1,5 % t.o.v. het B.R.P.). De Hoge Raad voor Financiën (Afde-

ling Financieringsbehoeften van de Overheid) publiceerde in haar jaarverslag 1995 volgende aanbevelingen inzake maximaal toelaatbare saldi en groeinormen voor de primaire uitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten :

	Vlaamse Gem.	Franse Gem.	Waalse Gew.	Brussels Gew.	Totaal G&G	Franse Gem. incl. overbr. krediet
(advies juni 1995)						
1995	-31,4	-13,2	-14,4	-4,3	-63,2	-5,3
1996	-25,2	-11,7	-13,2	-4,5	-54,5	-6,1
1997	-14,2	-9,6	-11,0	-4,1	-38,9	-6,6
1998	-1,5	-8,4	-8,8	-3,8	-22,6	-6,3
1999	+14,2	-5,9	-6,3	-2,9	-0,8	-5,9
2000	+17,0	-4,0	-8,0	-3,5	+1,5	-4,0
groeinorm	+ 1,9 %	-0,4 %	+ 2,2 %	+ 1,0 %	+ 1,3 %	



Naar alle waarschijnlijkheid zal de Hoge Raad haar aanbevelingen, in het licht van de huidige budgettaire situatie actualiseren en zal op deze basis wellicht een nieuw akkoord aangaande de uitgavenbeheersing van elk der entiteiten worden vooropgesteld.

Naast de opgave, die de federale overheid zich stelt, namelijk het handhaven van een hoog primair saldo tussen 5,5 en 6 %, worden de gewesten en gemeenschappen gevraagd om het convergentieplan, voorzien medio 1994 onverkort verder te zetten. Voor de Franse gemeenschap betekent dit voor 1996 : het opvangen van het wegvallen van de overbruggingsleningen, gecombineerd met de lagere groeivoet, aanvaard in het akkoord van medio 1994.

Voor de Vlaamse gemeenschap is er niets fundamenteels gewijzigd, zij het dat de Aquafin-leningen sinds 1995 door de Hoge Raad voor Financiën in het gecorrigeerd tekort worden opgenomen en gecompenseerd moeten worden door equivalente besparingen (voor ca. 4,3 mld. F. per jaar).

De primaire saldi van de gemeenschappen en gewesten zouden daardoor evolueren als volgt (voor = voor introductie van de meesternorm ; na = na introductie van de meesternorm).

PRIMAIRE SALDI VAN DE G&G (mld F.).					
	Vlaanderen		Anderen	Totaal	
	Voor	Na		Voor	Na
1996	-12,5	-3,1	0,7	-11,8	-2,4
1997	-3,4	9,7	4,7	1,3	14,4
1998	6,3	23,4	9,3	15,6	32,7
1999	17,8	39,3	14,7	32,5	54,0

Vlaanderen levert 79 % van de besparingsinspanning ; de andere entiteiten 21 %. Er weze hoe dan ook onderlijnd dat de Vlaamse inspanning in wezen een noodzaak vormt ter beveiliging van de groeimogelijkheden op lange termijn.

2.8. Eigen Vlaamse begrotingsnorm

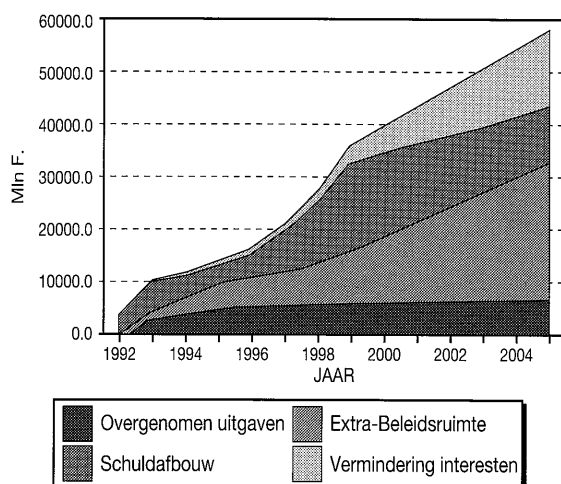
In 1990 en 1991 opteerde de Vlaamse regering ervoor de zogenaamde norm van het natuurlijk deficit te volgen. Deze omvatte evenwel een aantal inherente tekorten, waaronder als belangrijkste : de niet-opname van de debudgettering in de norm en het wispelturig verloop van besparingen en bestedingsmogelijkheden in de periode 1998 tot 2000. Het was de grote verdienste van de SERV om hierop als eerste entiteit in België de aandacht te vestigen en een stevig gefundeerd basisalternatief te volgen. De SERV-norm tekent het groeipad van de zogenaamde beleidskredieten in functie van :

- de middenontwikkeling ;
- de schuldstabilisatie ;
- de beleidsuitgaven.

Hierdoor was het niet langer lonend om via debudgettering of andere spreidingstechnieken bepaalde uitgaven buiten begroting te houden, hetgeen met een normering van de loutere betalingskredieten wel het geval is. De invoering van deze SERV-norm vermeerde als het ware de regionalisering van de rentesnieuwbal terwijl de beschikbare beleidsruimte gespreid werd in de tijd. Zodoende wordt vermeden dat toekomstige generaties opgezadeld worden met de lasten van het vandaag gevoerde beleid.

Om diverse redenen was het nodig om deze SERV-norm te actualiseren (dit gebeurde met ingang van het begrotingsjaar 1994) : de gewijzigde financiering van gewesten en gemeenschappen vervat in de zgn. Sint-Michielsakkoorden werd ingepast. Het betreft vnl. de BNP koppeling van het toegewezen gedeelte uit de opbrengst van de personenbelasting. Hierdoor doet er zich een gevoelige groei voor tijdens de jaren 1997-2000. Vanaf 2000 keert men terug naar het stelsel van voor de Sint-Michielsakkoorden.

ST. MICHIELSGELDEN - GEBRUIK



Bij de evolutie van de algemene middelen wordt geen rekening meer gehouden met een geëxtrapoleerde (gunstige) wijziging van de Vlaamse fiscale capaciteit ; de groei ervan wordt eerder marginaal ingeschat ; of m.a.w. er worden nu geen uitgaven gedaan, waarvan de interesten moeten betaald worden met de (hopelijk) gunstige ontwikkeling van de Vlaamse middelen.

Er wordt rekening gehouden met potentiële uitgaven ingevolge genomen beslissingen (bv. provisionering voor mogelijke uitgaven ingevolge verleende waarborgen) ; de impliciete schuldvorming, die geschiedt via engagementen, genomen door para-regionales en DAB's, wordt mee genormeerd.

De SERV ging terecht uit van de notie "beheersbare schuld" en tekende vanuit de initiële schuld uit, in welke mate de beleidsuitgaven mochten stijgen, om te komen tot een aanvaardbare schuld. Probleem daarbij is dat de initiële, werkelijke schuld wel, maar niet de initiële, potentiële schuld gekend is. Een normering van nieuwe beleidsuitgaven afstemmen op basis van een onbekende beginsituatie is relatief gevaarlijk.

Dit alles heeft ertoe geleid dat Vlaanderen voor zichzelf een begrotingsnorm heeft opgebouwd, die snel leidt naar aansluiting op de E.E.G.-normen, die vertrouwen schenkt in de toekomst, waardoor langzaam maar zeker de gevolgen van vroegere uitwassen, ("in de tijd, toen het allemaal nog kon") worden geabsorbeerd.

3. HET FINANCIËEL BELEID

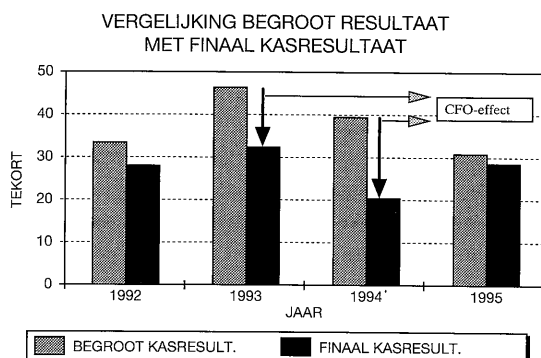
Minder bekend, maar wel ingrijpend was het feit, dat sinds 1991 elk van de gewesten en gemeenschappen zijn eigen thesaurie- en schuldbeleid diende te ontwikkelen. Impliciet ging de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 er immers van uit dat Gewesten en Gemeenschappen zich financieel geresponsabiliseerd zouden voelen wanneer een minder goed begrotingsbeleid zou gepenaliseerd worden door hogere risico-marges bij hun beroep op de geld- en kapitaalmarkt.

Het krachtige beleidsinstrument dat de Vlaamse begroting op zichzelf vormt, diende bijgevolg snel te worden ondersteund door een modern en efficiënt thesaurie- en schuldbeheer.

Gezien Vlaanderen sinds 1991 over een volledige financiële autonomie beschikt is het mogelijk geweest verschillende initiatieven te nemen met volgende belangrijke realisaties :

- de oprichting van een volledig geautomatiseerd cash management systeem waardoor dagelijks alle ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap op automatische wijze met de kassier kunnen worden verwerkt. Het systeem laat ook toe op een continue wijze inzicht te bekomen op de kassituatie van de Vlaamse Gemeenschap. Dankzij dit instrument kan de thesaurietoestand optimaal worden gestuurd ;
- een centrale geïnformateerde databank werd op maat ontwikkeld om al de gegevens in verband met de directe en indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap te verzamelen. Dit heeft ongetwijfeld bijgedragen tot een betere controle, sterkere centralisatie en actiever beheer van de totale schuld ;
- een professionele benadering van de binnenlandse kapitaalmarkt. Ten gevolge van de Financieringswet, heeft de Vlaamse Gemeenschap sinds 1991 een beroep gedaan op de kapitaalmarkt om haar tekort te financieren. In dit perspectief werd een adviescel opgericht om de strategie inzake de lange termijn financiering te definiëren en de resultaten van deze strategie te evalueren. In dit verband hebben talrijke initiatieven alvast volgende belangrijke resultaten opgeleverd :
 1. in de loop van de laatste vijf jaar is de Vlaamse Gemeenschap erin geslaagd de kostprijs van haar leningen in relatieve termen telkens te drukken. De marges boven de nochtans veel liquidere OLO-leningen van de Federale Overheid zijn nauwelijks nog bestaande ;
 2. prioriteit werd gegeven aan de diversificatie van de financieringsbronnen zowel door middel van zeer ruime competitieve aanbestedingen als door het gebruik van nieuwe financiële instrumenten (thesauriebewijzen, Medium Term Notes). Bovendien wordt actief op de rente-swapmarkt opgetreden om continu de verhouding vast-vlottend aan te passen in functie van de verwachtingen van de rentevoeten en van de rentecurve ;
 3. de financiële voorwaarden van een deel van de indirecte en gewaarborgde schuld werd grondig verbeterd door verschillende hernegotiaties met financiële instellingen. In bepaalde gevallen is dit gepaard gegaan met een effectieve herfinanciering van de indirecte schuld. Hierdoor werd de rentelasten vaak met ca. 10 % of meer gedrukt ;
- medio 1993 werden de principes van een centraal thesauriebeheer goedgekeurd door de Vlaamse Raad. In samenwerking met de geselecteerde kredietinstelling, werd dit beheersorgaan binnen de kortste termijn geoperationaliseerd. Reeds

begin oktober 1993 werd het systeem in werking gezet, met spectaculaire resultaten. De kastekorten voor 1993 en 1994 konden met ca. 15 à 17 mld F. gedrukt worden, waardoor er in 1995 ca. 1 mld F. minder intrestlasten optreden. De recurrente besparingen door de schaaleffecten, het uitschakelen van de “spreads” tussen debet- en creditinteressen, het verbeteren van alle financiële voorwaarden, worden geraamd op meer dan 150 mln F. jaarlijks.



Het CFO is daardoor een prachtig voorbeeld hoe een globaal financieel beleid zich onder meer vertaalt in het optimaal beheer van de middelen van de openbare instellingen, in een verbeterd inzicht in hun financiële noden, in verbeterde financiële voorwaarden en in een uitstel van beroep op de kapitaalmarkt door de Vlaamse Gemeenschap. Mede daarom wordt deze werkwijze actueel door andere grote staatsentiteiten bekeken.

Dank zij het CFO kon de gespannen financiële toestand in een aantal instellingen trouwens volledig worden gesaneerd, hetgeen een niet-voorzien, maar voor de betrokken instellingen ongetwijfeld een welkom voordeel vormde.

Al de hierboven genoemde realisaties zullen naar de toekomst toe ook aan een gezond financieel beleid ten grondslag moeten blijven liggen.

In december 1991 heeft het ratingagentschap Moody's een Aa2 rating toegekend aan de Vlaamse Gemeenschap hetgeen volgens de terminologie betekent dat de Vlaamse Gemeenschap een “excellente” debiteur is. Naast de sterke punten die deze rating ondersteunen, werd toen ook vermeld dat de Vlaamse Gemeenschap een behoudsgezinde financiële politiek volgde wat in overeenstemming is met elementen die hierboven werden toegelicht. Deze positieve punten werden dit jaar bevestigd door Standard & Poors die een AA+ rating toe-kende waardoor de kredietwaardigheid van de Vlaamse Gemeenschap evenwaardig is aan deze van de Federale Staat, voor wat deviezen-operaties betreft. De gelijkschakeling voor de kredietwaardigheid in B.F. ligt wat moeilijker, omdat hoe dan ook de Federale Overheid nog steeds quasi of zelfs alle instrumenten van het fiscaal en monetair beleid in handen heeft (hetgeen in de logica van de Staatshervorming, waarbij de stabilisatie-politiek een federale aangelegenheid is, trouwens normaal is). Van zodra België intreedt in de EMU en bijge-

volg noch de Federale Staat, noch Vlaanderen monetaire instrumenten ter beschikking hebben, ligt de gelijkschakeling in de rang van de top-kredietwaardige debiteurs als mogelijkheid voorhanden.

4. DE NORM

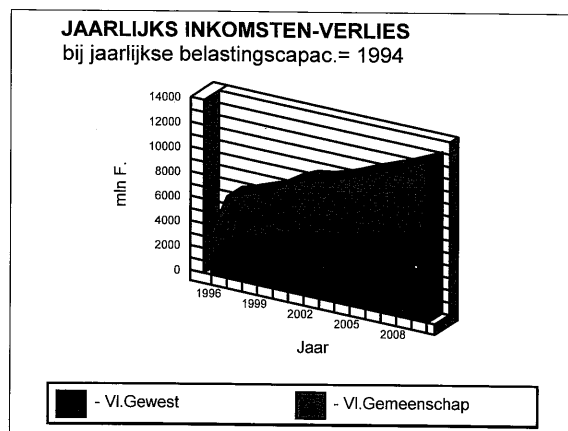
4.1. De groeivoet

Een van de essentiële kenmerken van de meester-norm gaat uit van een bekend Vlaams spreekwoord : “beter één vogel in de hand, dan tien in de lucht”.

Om deze reden wordt bewust niet uitgegaan van mogelijke inkomstenstijgingen, die eerder onzeker zijn :

- de verbetering van de fiscale capaciteit van Vlaanderen kan niet onbeperkt doorgaan : dat zou betekenen dat Vlaanderen een economisch paradijs wordt, met twee armtierige bureaus ; zo iets is onrealistisch ; trouwens de meest recente tendensen tonen aan dat het Waalse Gewest langzaam maar zeker terug rechtveert en de Vlaamse groei niet meer boven (zelfs iets onder) deze van Wallonië ligt.

Als we ervan uit gaan dat de welvaartstijging in de toekomst egaal verspreid zou worden over de verschillende gewesten, dan moet Vlaanderen t.o.v. het scenario met doortrekking van de vroegere trends, rekening houden met een behoorlijke inkomsten-inperking :



- de gewestbelastingen : vroegere trends lieten uitschijnen dat deze belastingen minstens 0,5 % tot 1 % reëel per jaar stegen : dat is echter niet waar. Integendeel, de groeitrend is sterk afgezwakt en zonder maatregelen, is zij thans reeds in reële termen negatief geworden. Ook hier is dus meer voorzichtigheid geboden ;
- de groei van de derde inkomsten : elk jaar opnieuw dient de Vlaamse Regering maatregelen te treffen, om haar niet-fiscale ontvangsten op peil te houden. Een reële groei terzake is quasi onmogelijk. Hetzelfde gebeurt met de milieueffingen. Zonder aanvullende maatregelen blijft het moeilijk om een reële 0-groei aan te houden ;

Daarom houdt de Vlaamse Regering het bij de invulling van de meesternorm :

- geen rekening met de toekomstige, onzekere meeropbrengsten uit de gedeelde en samengevoegde belastingen i.g.v. structurele wijzigingen ;
- met een behoud van de gewestbelasting in reële termen ;
- met een behoud van de niet-fiscale ontvangsten in reële termen.

Hoger mikken betekent dat men toekomstige meerontvangsten thans reeds uitgeeft, in de verwachting dat de extra opgebouwde schuldenlasten kunnen worden opgevangen door stijgende ontvangsten.

Ingevolge het gelijktijdig toepassen van de meesternorm (op lange termijn voorzichtiger) en de Hoge Raadsnorm (op korte termijn strenger) werd reeds een licht overschot opgebouwd t.o.v. het trendpad van de meesternorm. Dit licht overschot wordt gebruikt om relatief snel een 0-deficit te bereiken, *hét* signaal aan de Vlaamse bevolking en aan de internationale instanties dat de Vlaamse Regering spaarzaamheid koppelt aan sociale doeltreffendheid.

In het Regeerakkoord wordt daarom vooropgesteld dat de groeivoet van de meesternorm, zoals vooropgesteld in 1994 (1,2 %) verder zal aangehouden worden, tot dit 0-deficit wordt bereikt.

Hoe evolueert in die optiek de schuldpositie ?

Vooreerst dient men van een aantal hypothesen uit te gaan : bepaalde schulden worden immers door derden geheel of gedeeltelijk terugbetaald : het betreft hier voornamelijk de schulden, die de erkende bouw-vennootschappen terugbetalen aan Alesh en aan de VHM en de schulden, die respectievelijk door L.R.M. en door GIMVINDUS aan de Schatkist worden terugbetaald. De eerste categorie schuldenaars betaalt thans reeds regelmatig terug, zodat er zich geen te grote moeilijkheden voordoen. LRM en GIMVINDUS daarentegen dienen nog te starten met hun terugbetalingen. Voorlopig wordt ervan uitgegaan dat deze maatschappijen hun verplichtingen *stipt* zullen voldoen.

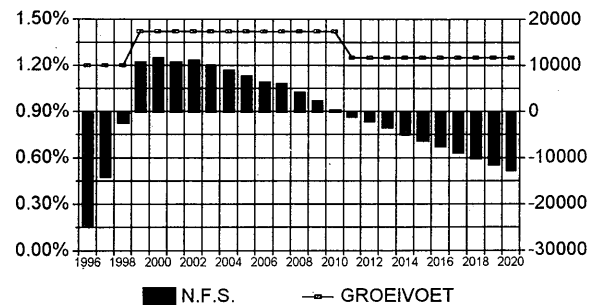
Verder stelt zich het probleem in hoeverre er lasten van het verleden opduiken, die niet waren vastgelegd en dus niet in de basis-schuld opgenomen. Voorlopig wordt in de simulaties hiervoor een provisie voorzien van 1,5 mld F. gedurende vijf jaar vanaf 1998. Alleen reeds van de Federale Overheid werden potentiële lasten van het verleden m.b.t. het Departement Openbare Werken geërfd (exclusief Liefkenshoeftunnel) van ca. 10 mld F. (in hoofdsom).

Hoe dan ook is het mathematisch zeker dat op zeer lange termijn (over het jaar 2010 heen) de uitgaven-groeivoet met niet meer dan 1,1 % tot 1,2 % per jaar kan stijgen : met middelen, die niet meer dan 1,0 tot 1,1 % jaarlijks reëel stijgen, is dit de evidentie zelf.

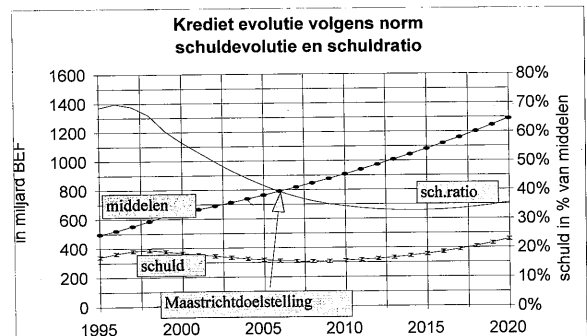
Langetermijn denken betekent dat dit vandaag reeds moet voorbereid worden.

Op basis van de bij aanvang gekende schuld, de geraamde middelenevolutie en dus ook van het jaarlijks geraamd NFS kan de vermoedelijke rentelast uitgerekend worden. Van hieruit kan dan het reëel groeipercentage, toe te passen op de beleidskredieten, uitgerekend worden.

Groeivoet en N.F.S.in const.Fr. 1996



Gaat men ervan uit, dat de Maastricht-(minimum)doelstelling voor Vlaanderen ligt op 40 % van de inkomsten, dan wordt die doelstelling bereikt in 2006. Wenst men dit sneller te bereiken, dan dient de groeivoet lager te liggen : groeiend aan dezelfde groeivoet als vandaag, bereikt men dit punt reeds twee jaar eerder.

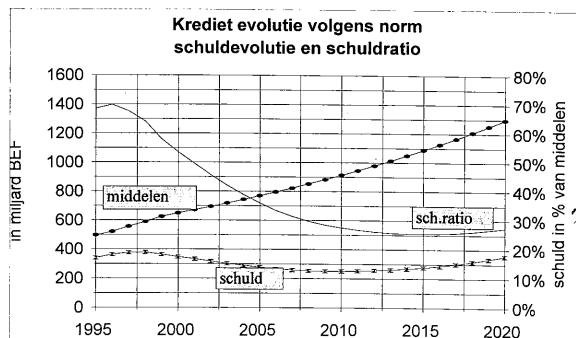
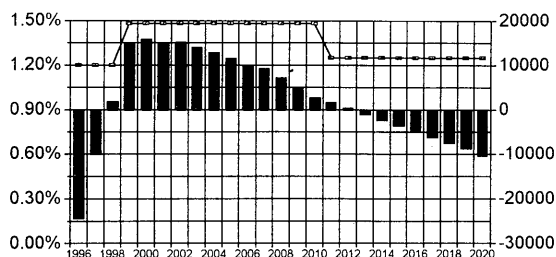


De evolutie van de middelen werd berekend rekening houdend met een BNP groei van 2 %, een inflatie van 2,5 % en een rente van 7.5 % tot en met 2006 en 7 % vanaf 2007. Teneinde de doelstellingen te bereiken laat dit een groeivoet toe van 1.42 % tot en met 2010 en van 1.25 % vanaf 2010 tot en met 2020.

In deze hypothesen worden de milieuheffingen niet meer in reële termen opgetrokken : bijstellingen worden enkel gedaan, teneinde te vermijden dat deze minimumtrend niet meer wordt gevolgd. Wordt bovenop de huidige voorzieningen, nog een laatste optrekking doorgevoerd in 1997 ad. 25 % (correctiecoëfficiënt voor gemeentelijk vast afval, zoals voorzien : 1 en gelijkschakeling van de milieubelasting voor alle vervuilingseenheden, ongeacht de bron), dan zouden de meerontvangsten ca. 4 mld F kunnen belopen. Met deze structurele meerontvangsten kan de algemene groeivoet licht verhoogd worden tot 1,5 %.

Groeivoet en N.F.S.const.Fr. 1996

bij extra-milieueffingen ad.4 mld F.



Uiteraard betreft het hier enkel prognoses. Deze zijn met voorzichtigheid te interpreteren, zeker omdat zij betrekking hebben op een lange periode (25 jaar). Elke afwijking in de gebruikte parameters, hoe gering ook, heeft belangrijke effecten op de resultaten van de prognose, zeker wanneer die afwijkingen zich voordoen in de aanvangsfase.

Om al deze redenen, past het voorzichtig te zijn. Zoals reeds enkele malen gesteld, bereikt Vlaanderen rond 1998 het punt waarbij ze geen begrotingstekort meer kent. Ook de SERV berekende in haar advies over het begrotingsbeleid uitgebracht op 12 juli 1995 wat de evolutie van de beleidsruimte zal zijn voor de komende jaren. Ze formuleerde er echter direct het volgende bij :

“Deze groeiende beleidsruimte betekent niet dat de prioriteitenafweging zonder problemen zal zijnHierbij zal meer in het bijzonder zich de keuze stellen tussen enerzijds zogenaamde recurrente of structurele maatregelen (met blijvend effect op de begrotingen in de toekomst) en anderzijds eenmalige maatregelen (zonder blijvend effect op de volgende begrotingsjaren). Invulling van de beschikbare beleidsruimte in 1996-1999 met structurele, recurrente initiatieven heeft reeds tot gevolg dat over het geheel van de periode 2000-2005 een bijkomende belasting van de begrotingen veroorzaakt wordt van ongeveer 100 mld. F. Invulling met uitsluitend eenmalige maatregelen (die niet verder worden doorgetrokken) herleidt deze bijkomende belasting in de jaren 2000-2005 tot 5.5 mld. Fr.”.

Voorzichtigheid blijft dus de boodschap.

4.2. De norm-verankering

De Vlaamse Regering doet aanzienlijke inspanningen om haar beleidsdoelstellingen te realiseren binnen een budgettaire begrenzing. Het zou jammer zijn, dat éénmalige ontsporingen later deze inspan-

ning, die thans reeds jarenlang wordt volgehouden, in één klap zouden teniet doen.

Daarom lijkt het aangewezen de meesternorm methodologisch te verankeren. Een bijzonder decreet lijkt daarvoor aangewezen.

Een wettelijke verankering zou het tevens mogelijk maken dat het Rekenhof deze norm wettelijk toetst en aldus de controle van het Vlaams Parlement op haar voornaamste prerogatief, met name de goedkeuring en de controle van de begroting in belangrijke mate verstevigen.

Terzelfdertijd zouden ook diverse randfenomenen éénduidig kunnen gedefinieerd worden.

De Vlaamse Regering heeft (voorlopig tevergeefs) reeds aangedrongen dat alle federale entiteiten éénzelfde duidelijk beeld zouden scheppen, aangaande diverse onduidelijkheden, die het ook onmogelijk maken, dat de budgettaire inspanningen van elke entiteit op dezelfde manier worden geïnterpreteerd, ondanks het vruchtbaar werk van de Hoge Raad voor Financiën.

In dit verband kunnen volgende voorbeelden geciteerd worden :

- schulden, die zich al/dan niet zonder waarborg opbouwen bij de instellingen van openbaar nut : worden zij al/dan niet in rekening gebracht ?
- saldi-operaties : hoe dienen zij geïnterpreteerd te worden ?
- leasing-operaties : moeten leasing-operaties, die in de plaats komen van gewone huur op een andere wijze worden aangerekend als deze huur ? Omgekeerd, moeten leasing-operaties, die in de plaats komen van normale aankopen, niet anders worden aangerekend dan gewone huurovereenkomsten ;
- impliciete verbintenismachtigingen : hoe moet een verbintenis aangerekend worden, voor put-opties, die de Vlaamse Gemeenschap op haar zou aanvaarden voor de aankoop, binnen een 15-tal jaar, van sociale woningen, gebouwd door privé-promotoren (vroeger bestaand systeem) ;
- risicovolle waarborgen.

In dit verband zou het aangewezen dat - zo mogelijk interfederaal, zo noodzakelijk, alleen op Vlaams vlak - begrotingstechnici; in samenspraak met het Rekenhof, deze onduidelijkheden omschrijven en aanwijzen op welke wijze zij tot uiting moet gebracht worden in de begroting.

Ook dit zou bij voorkeur decretaal moeten verankerd worden. Het zal de waarachtigheid van de begroting verhogen, en meer nog, het zal verrassingen achteraf drastisch reduceren.

5. BEZINNING AANGAANDE DE AANWENDING VAN DE BESCHIKBARE BELEIDS- RUIMTE

Het is niet aan de Minister van Begroting om zich uit te spreken over de aanwendingsmogelijkheden van de beschikbare mogelijkheden. Dit prerogatief

behoort toe aan de Vlaamse regering, in samenwerking met de Vlaamse Raad.

Het is wel de taak van de Minister van Begroting deze ruimte :

te **maximaliseren** door inefficiënties en ondoelmatigheden te verminderen ;

te **vrijwaren** door de effecten van beslissingen op lange termijn mee in te calculeren (“camel-nose”-effect) en door streng de hand te houden aan mechanismen van lastenverschuiving ;

te **optimaliseren** door de diverse overheidsmechanismen op een meer geïntegreerde wijze op elkaar af te stemmen en neveneffecten te vermijden.

Het zuinig beheer van de Vlaamse Regering, dat vanaf 1998 aanleiding geeft tot het ontstaan van een omgekeerde rentesneeuwbal, laat toe elk jaar een relatief kleine, *maar reëel bestaande* beleidsruimte open te houden.

Hierna worden kort enkele mogelijkheden geschetst. Het past te stellen, dat deze mogelijkheden niet met slogans mogen geargumenteed worden, maar dat ze integendeel diepgaand geanalyseerd moeten worden, met het oog op de maximalisatie van het objectief : “een betere Vlaamse maatschappij”.

Het Vlaams statistisch apparaat en het planningsinstrumentarium, die thans ter beschikking staan, zijn volstrekt onvoldoende om een duidelijk beeld te verschaffen over de totale “outcome” van voorgestelde maatregelen. De Vlaamse samenleving is immers een complex aggregaat, waarbij de (negatieve of positieve) neveneffecten van maatregelen véél groter kunnen zijn dan de initieel beoogde effecten. Op dit ogenblik is er géén enkel volwaardig macro-economisch model ter beschikking, dat nauwkeurig de Vlaamse economie omschrijft.

5.1. Schuldafbouw

Aanwending van middelen voor schuldafbouw is om diverse redenen te kiezen. Naast het feit dat een omgekeerde rente-sneeuwbal, hoe dan ook moet opgewekt worden om op lange termijn de groei van de beleidsruimte (desgevallend via fiscale uitgaven = fiscale stimuli) financieel houdbaar te maken, blijkt dat de derden, die in het verleden schulden hebben aangegaan, ten laste van de Vlaamse Gemeenschap, dit quasi-altijd aan min of meer dure voorwaarden hebben gedaan. Snelle aflossing hiervan (b.v. bij Alesh) maakt niet alleen de omgekeerde rentesneeuwbal mogelijk ; maar drukt ook meer dan proportioneel de rentelasten, waardoor nieuwe en recurrente te besteden ruimte ontstaat.

5.2. Reservevorming

Na het jaar 2000 zal de middelenaangroei minder sterk zijn dan nu. Omgekeerd zullen bepaalde uitgaven autonoom verder stijgen, sommige bedui-

dend sneller dan de inkomstengroei. Zelfs binnen de begrotingsnormering is het aangewezen hiervoor geleidelijk aan reserves op te bouwen. Dit is o.a. nu reeds het geval voor de bijkomende pensioenlast van de ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, waarvoor een pensioenfonds werd aangelegd. Langzaam maar zeker groeit dit Fonds uit tot één der grootste fondsen in België. Tegen 2.000 heeft het meer dan 4 mld F aan reserves. Op 30.9.1995 beheerde het fonds reeds meer dan 800 mln F middelen. De inventariswaarde wordt geschat op meer dan 900 mln F. Dat zijn goede prestaties. Waarom zou op afzienbare tijd dit pensioenfonds niet worden opengesteld voor intekening door de Vlaamse ambtenaren zelf ? Waarom zou - in een andere optie - dit fonds op termijn niet op de beurs genoteerd worden, zeker als de Vlaamse verankering voorzien wordt via een commanditaire vennootschap. Thans stijft enkel de Vlaamse Regering dit pensioenfonds. In alle stilte wordt een know-how opgebouwd. Het kan alvast het embryo vormen, waarrond de Vlaamse overheid via een kapitalisatiestelsel, middelen in de Vlaamse economie kan reinjecteren.

Tevens zal onderzocht worden in hoeverre de reservevorming, die nu via VOI's en andere besturen, onder voogdij van de Vlaamse Gemeenschap gebeurt, optimaal verlopen en in hoeverre zij geherinvesteerd worden in het Vlaams economisch weefsel.

5.3. Financiering van éénmalige acties of programma's

In de vorige legislatuur werden extra middelen vrijgemaakt voor het urgentieprogramma sociale huisvesting en voor maatregelen genomen in het kader van de tewerkstellingsconferentie. Daarvoor werd echter de beleidsruimte 15 jaar lang verminderd.

Gelijkaardige, grote en duidelijk éénmalige operaties werden eveneens gespreid binnen de beleidsruimte opgenomen. O.m. de herhuisvesting van het grootste deel van de Vlaamse ambtenaren werd op deze wijze in de normering opgenomen.

Het blijft hoe dan ook opletten, want wat als een éénmalig initiatief werd opgezet, blijkt vaak achteraf recurrent te blijven of heeft grote, recurrente gevolgen. Sommige impulsprogramma's verglijden vaak in gewone repeterende financieringen.

Het instrumentarium van de Vlaamse overheid is er bovendien niet op gericht om in te spelen op de economische cycli (cfr. infra). Anti-cyclische maatregelen, buiten de beleidsruimte (zoals oorspronkelijk de financiering van de eerste, Vlaamse tewerkstellingsconferentie), worden daarom best niet aangevat. Toch zijn binnen de beleidsruimte maximaal éénmalige acties of programma's zinvol, omdat zij de toekomstige beleidsruimte niet of minder belasten en bijgevolg beter kunnen gestuurd worden. In de rol van stimulator en coördinator van duurzame ontwikkelingen is de overheid beter gewapend met éénmalige acties, dan met structurele ondersteuningsvormen.

5.4. Financiering recurrente acties of programma's

5.4.1. Eventuele belastingverlaging

Belastingverlaging moet aanzien worden als een fiscale uitgave en dient net zoals elk nieuw uitgavenmechanisme geanalyseerd te worden vanuit efficiëntie- en effectiviteitsgronden.

Vlaanderen beschikt niet over veel fiscale instrumenten. Het komt er bijgevolg op aan de beschikbare instrumenten zo in te zetten, dat ze meteen ook een regulerend effect bereiken. Op deze wijze kunnen de resultaten verhoogd worden.

Daarom is het realistisch en passend in het globaal beleid van de Vlaamse regering dat ook de fiscale stimuli (of de-stimuli) meer worden gehanteerd als beleidsinstrument. Zeker indien de verlagingen economische stimuli in zich dragen (b.v. de verlaging van de kost op de arbeidsinkomens), is een dergelijke maatregel het overwegen waard. Ingeikkelde constructies moeten daarbij vermeden worden, zeker als zij ondoorzichtig zijn en verlopen via belastingcategoriën, die niet onder de volle gewestbevoegdheid vallen. Eenvoudig én gericht op de verlaging van de arbeidskost is een selectieve reductie van het tarief van de personenbelasting (gericht op het deel arbeidsinkomen). Dat is eenvoudig controleerbaar, effectief en bovendien een volle Vlaamse bevoegdheid.

5.4.2. Loonsverhogingen

Loonsverhogingen namen in het verleden steeds een zeer groot deel in van de beschikbare beleidsruimte. Terecht werd er overigens een inhaalbeweging gerealiseerd tussen de overheids-salarissen en deze in de privé. Nu de conjunctuur minder goed evolueert en nieuwe uitdagingen schokgolven binnen het Vlaams economisch weefsel tot stand brengen, is de meezuiging van de weddes vanuit de privé-sfeer wat stilgevallen. Maar ongetwijfeld komt zij ooit terug op gang, zeker als men ervan uitgaat dat, van een overschot op de arbeidsmarkt, men binnen een tiental jaar in een schaarste zou kunnen terechtkomen.

Is het daarom niet zinvol na te denken om nieuwe loonsvoordelen om te zetten in b.v. extra legale pensioenvoorzieningen voor Vlaamse ambtenaren? Indien de helft van de mogelijke loonsverhogingen aldus wordt gekapitaliseerd vanaf 1998, komt er jaarlijks 1 tot 1,5 mld F extra in het Vlaams pensioenfonds. Tegen 2.000 stijgen de reserves tot bijna 10 mld F; tegen 2.010 tot meer dan 30 mld F. Zekerheid naar de toekomst toe is voor vele mensen immers van groter belang dan tijdelijke voordelen. Terzelfdertijd kan Vlaanderen voor dit gedeelte het traditionele pad van de repartitie verlaten en overstappen naar een kapitalisatiestelsel, waarmee op termijn ook middelen kunnen geïnjecteerd worden in de Vlaamse economie.

5.4.3. Financiering van (thans) federale bevoegdheden

Niemand zal ontkennen dat de federale overheid duidelijk nog een grotere saneringsinspanning voor de boeg heeft dan de Vlaamse overheid. Ook voor Vlaanderen is het van belang dat deze operatie goed en snel doorgang vindt. Maar het blijft mogelijk dat de federale regering uitgaven drukt, die de Vlaamse Gemeenschap belangrijk vindt. Die moeten desgevallend verder kunnen gezet worden, zeker indien dit past binnen de beleidsvisie van de Vlaamse Regering - een visie die ook gedeeld wordt door de Vlaamse Raad - met name : de vorming van meer homogene bevoegdheidspakketten.

Hiervoor is het aangewezen dat voldoende begrotingsreserves worden aangelegd. Het is immers denkbaar dat in een dergelijk scenario de federale regering bevoegdheden overdraagt zonder daarbij alle benodigde middelen ter beschikking te stellen.

6. NAAR EEN VOLWAARDIGE MEERJARENBEGROTING ALS CENTRAAL BUDGETTAIR BELEIDSINSTRUMENT

6.1. De voorloper : de begrotings-prefiguratie

Hoger werd reeds herhaaldelijk gewezen op het belang van een goed onderbouwde meerjarenbegroting en de rol die deze meerjarenbegroting in de toekomst zal vervullen. Het is de methode bij uitstek om de resultaten van eender welk budgettaire beleidsinstrument te centraliseren, te evalueren en te beoordelen. Kortom, de meerjarenbegroting zal de basis vormen voor de beleidsbeslissingen, des te meer omdat zij nauw verbonden zal zijn aan het algemeen beleidsplan van de Vlaamse regering dat de operationele vertaling moet zijn van het Vlaams Regeerakkoord, dat op zijn beurt moet verwoorden in welke richting de Vlaamse maatschappij zichzelf wil oriënteren.

Bij het opstellen van strategische beleidsplannen zal de informatie afkomstig van een meerjarenbegroting van groot belang zijn. Om dergelijke plannen op te stellen dient men te weten over welke budgettaire ruimte men zal beschikken in de toekomst.

Omgekeerd zullen de strategische beleidsplannen gebruikt worden bij het opstellen van een meerjarenbegroting. Op basis van deze plannen kunnen de budgettaire middelen ingeschat worden die nodig zullen zijn voor het uitvoeren van het uittekende beleid.

Een meerjarenbegroting kan in geen geval een statisch document zijn, het is a.h.w. per definitie een dynamisch instrument dat doorlopend dient te worden aangepast aan de werkelijke financiële ontwikkelingen.

Voor het invoeren van een meerjarenbegroting zijn twee zaken echter essentieel, enerzijds een mentaliteitswijziging bij de beleidsverantwoordelijkheden

en de uitvoerende diensten en anderzijds een operationalisering van de methodiek.

Wat het eerste betreft moet men durven afstappen van de houding “veel vragen om iets te krijgen”. Uitgavenposten die reeds meerdere jaren op de begroting voorkomen, worden al te vaak aangezien als een verworven recht, ook al is de bestaansreden van die inschrijving ondertussen vervaagd. De jaarlijks terugkerende vastleggingshauze in de advent-periode lijkt misschien op een boeteperiode voor traag werkende diensten, maar verheelt meestal dat programma's kredietoverschotten omvatten, waarvan de besteding mogelijk zinvol, maar vaak niet echt noodzakelijk is. Op zichzelf is dit niet bezwaarlijk, mocht het niet betekenen dat gelijktijdig noodzakelijke acties of programma's onvoldoende middelen toegewezen krijgen. Dit leidt uiteraard tot inefficiëntie en mogelijk zelfs tot verkwisting.

Politici, ambtenaren en verantwoordelijken moeten daarin ten volle hun verantwoordelijkheid opnemen. Deze algemene responsabilisering is een grondvoorwaarde om te komen tot de nodige effectiviteit en efficiëntie die van elke begroting mag verwacht worden. Het weze gesteld, dat ten gevolge van de algemene veranderingsprocessen binnen de Vlaamse administratie een nieuwe houding groeit, ook ten aanzien van het budgettaire beleid.

Op het vlak van de methodiek zal gebruik gemaakt worden van nieuwe besturings- en evaluatieinstrumenten zoals de doelmatigheidsanalyse, budgettaire draaiboeken en vooral van de informatie die de budgettaire implementatieplannen bevatten. Op die manier kunnen op een permanente basis gegevens verzameld worden om de meerjarenramingen te ondersteunen.

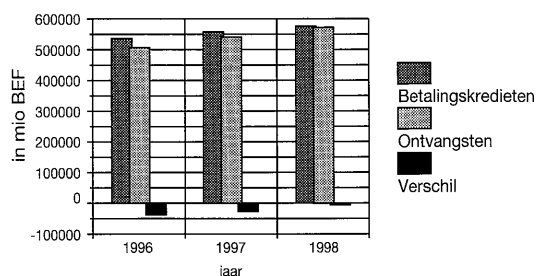
Onlangs werden de resultaten van de oefening meerjarenprevisie 1996-1997-1998 medegedeeld aan de Vlaamse Raad. De eerste fase van een samenhangend strategisch plan, dat de meerjarenbegroting hoort te zijn, werd daarmee ingezet. De samenvatting van deze resultaten worden hierna weergegeven :

Binnen de vastgestelde groeimogelijkheden is er een nog niet benomen extra ruimte van ca 5.0 miljard BEF in 1997 en ca 4.9 miljard BEF in 1998 (inclusief de bijkomende rentelast 1998).

De nog te besteden ruimte vindt o.a. haar oorsprong in de toepassing van de groeivoet volgens begrotingsnorm, het wegvallen van kredietvoorzieningen wegens het aflopen van acties of programma's (bv. pensioenwachtvergoedingen, geen CAO enz.), de produktiviteitswinst op de werkingskosten, de beperkte indexprovisie m.b.t. loonaanpassingen...

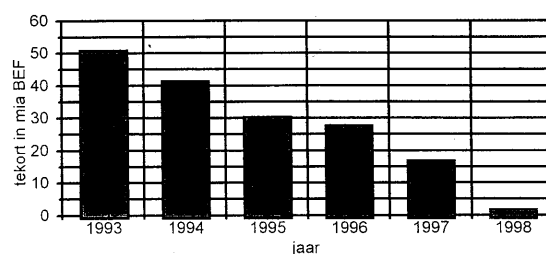
Daarenboven werd uiteraard rekening gehouden met de nood aan bijkomende kredieten voor bepaalde acties of programma's omwille van reeds genomen beslissingen (bv. Scheldeverdieping), het wegvallen van éénmalige niet fiscale ontvangsten voorzien in 1996 (verkoop, Mina/VMH enz.), het niet langer aanwenden van bepaalde saldi (bv. informatica).

Prefiguratie begrotingen 1997-1998



Jaar	1996	1997	1998
Niet gesplitste kredieten	506155,9	522746,2	540611,5
Gesplitste vastleggingskredieten	28206,4	28735,8	29039,4
Gesplitste ordonnanceskredieten	28571,0	29215,0	29570,5
Variabele kredieten	2584,3	1625,1	1625,1
Machtigingen	59622,7	62273,7	64197,7
Nog te besteden vrije ruimte		5000,0	4900,0
Betalingskredieten	537311,2	558486,3	576176,0
Ontvangsten	509728,3	541592,9	574368,4
Verschil	-27582,9	-16893,4	-1807,6

Evolutie begrotingstekort kasbasis



In 1998 zal dus nog een lichte inspanning nodig zijn om een nul resultaat te bereiken. Dit kan ofwel door besparingsmaatregelen, of door de resterende vrije beleidsruimte niet volledig te benutten. Die bedraagt volgens deze previsie-opmaak : 5,0 mld F. in 1997 en 4,9 mld F. in 1998.

De inspanning zou gevoelig hoger/lager kunnen zijn, indien blijkt dat de encours aanleiding geeft tot hogere/lagere kredietinschrijvingen. De vrije bestedingsmogelijkheden nemen vanzelfsprekend gevoelig af indien men er zou van uitgaan dat de wedden zouden groeien boven de indexaanpassing. Een extra groei met bv. 1 % neemt 2,6 miljard BEF (op jaarbasis) van de beleidsruimte in.

De meerjarenprevisie is nog geen echte meerjarenbegroting, omdat zij enkel de budgettaire ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid nagaat. Aldus is zij

een eerste, weliswaar zeer belangrijke en noodzakelijke, maar niet een voldoende aanzet. Daartoe ontbreken nog een aantal elementen, waarbinnen zowel de geïntegreerde aanpak als de invulling van de beleidsruimte worden geconsolideerd.

6.2. Overgang van doelmatigheidsanalyse naar prestatiebegroting

6.2.1. Het begin : proeftuinen

In de 10 proeftuinen van de doelmatigheidsanalyse die ondertussen reeds hun eindrapport af hebben, werd heel wat ervaring opgedaan m.b.t. het formuleren van beleids- en operationele doelstellingen, het opmaken van veldmodellen, het aanmerken van activiteiten en instrumenten en het opmaken van prestatiebegrotingen.

Deze doelmatigheidsanalyse vormt een noodzakelijk instrument om te kunnen evolueren van de traditionele inputbegroting naar een output- of prestatiebegroting. Het werken met dergelijke prestatiebegrotingen veronderstelt dan wel een formele budgettaire structuur die het begroten in termen van prestaties moet toelaten. Deze structuur moet op een zinvolle wijze ingevuld worden met informatie betreffende de doelstellingen, prestaties, activiteiten en middelen van de betrokken bestuursseenheid. Dit impliceert eveneens dat een duidelijk inzicht nodig is in de beleidsvelden waarop de bestuursseenheid actief is.

De doelmatigheidsanalyse laat toe inzicht te verwerven omtrent :

- de doelstellingen die een openbare instelling moet realiseren om aan de behoeften te voldoen ; daartoe dient de organisatie een doelstellingsanalyse uit te voeren ;
- de prestaties en activiteiten die daartoe geleverd moeten worden ; dit dient te gebeuren aan de hand van een activiteitenanalyse ;
- de middelen die nodig zijn om deze prestaties te leveren ; dit veronderstelt een grondig inzicht in de financiële structuur van de organisatie.

6.2.2. De prestatiebegroting : zowel gericht naar beleidsniveau als naar operationeel niveau

Het 'eindproduct' van hogervermelde prestatiegerichtes analyses is de prestatiebegroting : de aggregatie van de verworven informatie in een budgettaire structuur. De doelmatigheidsanalyse is daardoor een ex post-benadering van een bestaande financiële situatie.

De prestatiebegroting beoogt het projecteren van de verzamelde gegevens en de noodzakelijke prestaties naar een volgend begrotingsjaar of naar meerdere begrotingsjaren en is in die zin een ex ante-beleids- en beheersinstrument.

Teneinde zowel de leesbaarheid als de vergelijkbaarheid van de prestatiebegrotingen van verschil-

lende entiteiten te optimaliseren, wordt geopteerd voor het uitwerken van een uniforme budgettaire formattering. Om aan bepaalde verschillende informatiebehoeften tegemoet te komen, werd een formattering ontwikkeld op basis van een boomstructuur. Deze structuur omvat drie niveaus die elk een afzonderlijk en zelfstandig luik vormen binnen de prestatiebegroting : een strategisch, een tactisch en een operationeel luik.

In het *strategische luik* wordt aangegeven wat de missie van de entiteit is, op welke beleidsvelden zij actief is en welke beleidsdoelstellingen worden nagestreefd.

In het *tactische luik* wordt elk van de beleidsvelden waarop de organisatie actief is afzonderlijk bekeken.

Het *operationele luik* tenslotte bekijkt op gedetailleerde wijze welke prestaties de instelling levert op elk beleidsveld. Daarbij wordt nagegaan hoe de entiteit inspeelt op de veldprocessen die zich in elk van deze beleidsvelden afspelen.

Naar de toekomst toe zal het concept van de doelmatigheidsanalyse en de prestatiebegroting veralgemeend worden in die zin dat het project verder wordt uitgebreid, uitgediept, geëxploiteerd en geconsolideerd :

6.2.3. Uitbreiding van de proeftuinen

De prestatiebegrotingen die tot nog toe ontwikkeld werden, hebben slechts betrekking op een beperkt aantal beleidsdomeinen waarop de Vlaamse overheid actief is. Dit impliceert dat ook slechts een beperkt percentage van het budget, waarover de Vlaamse overheid beschikt, in termen van een prestatiebegroting werd voorgesteld. De bedoeling bestaat erin om het aantal te onderzoeken beleidsvelden geleidelijk aan uit te breiden, hetgeen ook het budgettaire dekkingspercentage zal verhogen. Concreet betekent dit enerzijds dat binnen de bestaande proeftuinen het doelmatigheidsonderzoek zal uitgebreid worden naar alle beleidsvelden waarop de betrokken proeftuin actief is. Anderzijds zullen regelmatig nieuwe proeftuinen geselecteerd worden waar de methodologie van de doelmatigheidsanalyse zal worden geïntroduceerd en toegepast.

De finale bedoeling is dan te komen tot een veralgemening van de techniek van de doelmatigheidsanalyse binnen alle geledingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en tot de implementatie van de prestatiebegroting voor het ganse Vlaamse budget.

6.2.4. Uitdieping van de doelmatigheidsanalyse

Naast de uitbreiding van de doelmatigheidsanalyse zal ook aandacht besteed worden aan een verdere uitdieping van de tot op heden ontwikkelde prestatiebegrotingen. Omwille van de pragmatische aanpak werden immers een aantal stappen van de

gehanteerde methodologie voorlopig “pro memorie” gezet. Dit is o.a. het geval voor de kernfactoren en de externe factoren die het verloop van de besluitvormingsprocessen van de diverse doelgroepen beïnvloeden. Een eerste uitdieping van de doelmatigheidsanalyse betreft dus het onderzoeken van de kernfactoren en de externe factoren van de besluitvormingsprocessen waarop de Vlaamse overheid een invloed wenst uit te oefenen.

Een tweede aspect van de uitdieping van de doelmatigheidsanalyse betreft de aanvulling van de thans uitgewerkte reeksen van veldprocessen, doelstellingen, effecten en prestaties met maatstaven en indicatoren. Deze maatstaven en indicatoren zullen het resultaat zijn van de confrontatie tussen de vooropgestelde doelstellingen en de geleverde prestaties of gerealiseerde effecten. Op basis van deze maatstaven en indicatoren zullen uitspraken kunnen worden geformuleerd aangaande de effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid van het gevoerde beleid. Tevens maken deze elementen het mogelijk een inzicht te verwerven in de evolutie van het beleid en het beheer op bepaalde beleidsdomeinen.

6.2.5. Consolidatie van de doelmatigheidsanalyse

Tot dusver werden de prestatiebegrotingen opgesteld op het niveau van de individuele proeftuinen. De uitbreiding van de doelmatigheidsanalyse zal resulteren in een steeds groter aantal prestatiebegrotingen. Om de bruikbaarheid van de prestatiebegroting als beleidsinstrument te handhaven, zal een consolidatie over de afzonderlijke entiteiten heen noodzakelijk zijn. Dit zal uiteindelijk leiden tot de opstelling van sectorale prestatiebegrotingen.

6.3. Exploitatie van de prestatiebegrotingen

Het opstellen van een prestatiebegroting, zelfs indien uitgebreid en uitgediept, kan natuurlijk nooit een einddoel op zich zijn. De exploitatie van de doelmatigheidsanalyse en de prestatiebegroting als beleids- en beheersinstrument vereist immers dat op termijn het concept van de doelmatigheidsanalyse vanuit het begrotingsmoment wordt doorgetrokken naar de andere procedures die het beleid en het beheer ondersteunen, zijnde :

- de beleidsvoorbereiding en -beslissing ;
- de beleidsopvolging ;
- de beleidsevaluatie en -bijsturing.

Naarmate hogervermelde initiatieven een vastere vorm aannemen, komt ook de eenheidsfilosofie

duidelijker tot uiting. Beleid, beheer, begroting, boekhouding en audit dienen in hun globale samenhang te worden bekeken.

Deze globale samenhang vormt de basis voor de opstelling van de meerjarenbegroting.

Binnen de algemene budgettaire normering moet een maximalisatie van de geleverde prestaties (“outputs”) en de bereikte resultaten (“outcomes”) tot stand komen van de geleverde financiële inspanningen (“inputs”).

Deze meerjarenbegroting resulteert uit het algemeen beleidsplan, opgesteld door de Vlaamse regering, waarvan de input op zijn beurt via de beleidsnota's tot stand komt. De begroting zelf is het resultaat van de verantwoorde keuze uit de verschillende beleidsdomeinen, in functie van de veranderende sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen, daarbij rekening houdend met de werkelijke financiële ontwikkelingen.

7. NAAR EEN VOLWAARDIG REGISTRATIESYSTEEM ALS CENTRAAL FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT

7.1. Probleemstelling

De huidige registratie- en financiële beheersfuncties zoals boekhouding, vermogens-, kas- en schuldbeheer moeten maximaal en optimaal worden geautomatiseerd in een geïntegreerd systeem.

Daarbij moet er vooral oog zijn voor de klemtoon op de budgetbewaking op het ogenblik van de verbintenis, een efficiënte ex post managementscontrole (zowel intern als extern) en de terugkoppeling van de controleresultaten via een financieel management informatie-systeem naar de beheers- en beleidsorganen van de Vlaamse Gemeenschap, met het oogmerk op een begrotingsmonitoring.

Vastgesteld kan immers worden dat de Vlaamse Gemeenschap haar kasuitgaven via een centraal beheer sterk onder controle heeft, maar dat dit geenszins het geval is voor de ordonnancerings, die zeer sterke variaties kennen.

Eén van de schaarse negatieve punten, die het ratingbureau S & P trouwens vaststelde binnen de Vlaamse Gemeenschap, was de verrassende negatieve evolutie van de ordonnancerings in 1994 (na overigens een uitermate goed 1993).

Ter illustratie wordt hieronder de evolutie van de ontvangsten en uitgaven op ordonnanceringsbasis evenals de respectievelijke begrotingstekorten voor de periode 1990-1994 weergegeven. Deze vertoont een eigenaardige twee-jaarlijkse cyclus.

Jaar	Ontvangsten in miljarden	Nominale groei	Reële groei	Uitgaven in miljarden	Nominale groei	Reële groei
1990	346,2			370,1		
1991	381,3	10,1 %	6,9 %	397,0	7,3 %	4,1 %
1992	398,2	4,4 %	2,0 %	428,0	7,9 %	5,5 %
1993	435,9	9,5 %	6,8 %	458,8	7,2 %	4,5 %
1994	458,2	5,1 %	2,4 %	496,2	8,2 %	5,5 %

Jaar	Begrotingstekort in miljarden	Begrotingstekort t.o.v. ontvangsten
1990	23,9	6,9 %
1991	15,7	4,1 %
1992	29,8	7,5 %
1993	22,9	5,2 %
1994	38,0	8,2 %
Gemiddelde	26,1	6,4 %

Ofschoon het niet de bedoeling is de ordonnancesbevoegdheden te centraliseren - dit zou tegen de geest van decentralisering zelf zijn - zal het informatica-systeem veel meer dienen te zijn dan enkel een registratiesysteem van decentrale operaties. Versnellingen of vertragingen in het ordonnanceringsritme moeten niet alleen geregistreerd worden, maar moeten ook kunnen bijgestuurd worden.

7.1.1. Een eenvormig en analytisch boekhoudstelsel

Vermits de Federale Regering de intentie heeft om eerlang een wetsontwerp in te dienen, dat ertoe strekt, de gewesten en gemeenschappen in uitvoering van artikel 50, paragraaf 2 van de bijzondere financieringswet de mogelijkheid te geven een eigen boekhoudingssysteem te kunnen ontwikkelen, laat dit toe aan de Vlaamse Raad, om in nauwe samenspraak met het Rekenhof een geëigend boekhoudstelsel voor te leggen.

De opbouw van een éénvormig boekhoudstelsel, met een sterke analytische component, zal onontbeerlijk zijn om :

- enerzijds een consolidatie mogelijk te maken op alle niveaus -federaal/gemeenschap en gewestelijke instanties ;
- maar anderzijds ook om op basis van bedrijfs-economische normen te evalueren en te sturen.

De consolidatie gebeurt noodzakelijkerwijze bottom-up : van Vlaamse Openbare Instellingen en Diensten met Afzonderlijk beheer, samen met de eigen administratieve diensten in één geheel, dat nadien geconsolideerd wordt in een federale context.

7.1.2. Relatie tot de Vlaamse Openbare Instellingen

Het streven naar een optimale integratie van de VOI's binnen het Vlaams beleid is essentieel omdat zij een groot gedeelte van de operationele taken vervullen. Integratie houdt een positieve inschakeling in. Dat precies beoogt het nieuwe kaderdecreet, die de bestaande wet van 16 maart 1954 op de "controle van sommige instellingen van openbaar nut" vervangt.

In het nieuwe kaderdecreet dat de krachtlijnen van deze relatie zal vastleggen zal het uitgangspunt "meer samenwerking" i.p.v. controle zijn.

Belangrijkste krachtlijnen hierbij zijn :

- het voeren van een éénvormige geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding ;
- maximale beheersautonomie voor alle VOI's op basis van managementscontracten ;
- flexibiliteit en responsabilisering ;
- vastleggen van meetbare criteria ;
- duidelijk ondernemingsplan ;
- ondubbelzinnige berekeningswijze van de dotatie zodat een doelmatige en doeltreffende aanwending van de overheidsdotatie wordt gewaarborgd ;
- duidelijke beschrijving van opdracht en doelstelling waarvoor de dotatie moet worden gebruikt ;
- omschrijving van de wijze waarop de efficiëntiewinst moet worden afgezonderd en de regels voor bestemming van deze winstenbepaling van het contingent of het budgettair equivalent van betrekkingen waarmee kan worden gewerkt.

7.1.3. Responsabilisering van de eigen diensten

Het is enigszins bevreemdend, maar louter te wijten aan de beperkingen en vertragingen, ten gevolge van de bepalingen van de bijzondere financieringswet, dat de principes, die gelden voor het kaderdecreet, opgesteld voor de VOI's, (nog) niet of onvolledig kunnen doorgevoerd worden voor de eigen diensten. Inderdaad, laat de bijzondere financieringswet toe aan de Vlaamse Gemeenschap om de controle op de VOI's te organiseren, maar dient voor wat de eigen diensten betreft, eerst een federale wet te worden goedgekeurd, die het kader weergeeft, binnen de welke de begroting en de boekhouding van de eigen diensten kunnen worden georganiseerd. Dezelfde principes als voor de VOI's zullen hier ook gelden. Daarbij zal maximaal gestreefd worden naar een analytische boekhoudingswijze via de ABC-methode.

Een bedrijfseconomisch georiënteerd
baten-lasten stelsel - ABC -
Activity Based Costing :

Activity Based Costing is een kostenprijsberekeningssysteem, dat nauwkeurige informatie wil geven over bepaalde produkten, prestaties en/of processen. De ABC-methode wordt sinds enkele jaren toegepast in het bedrijfsleven.

Volgende overwegingen liggen aan de basis ervan :

- globale rentabiliteit van een onderneming, in casu de Vlaamse Gemeenschap ;
- kostenbewaking berustend op kostenbesef ;
- toewijzing van kostensoorten aan kostenplaatsen.

Binnen de overheidssfeer zijn zij echter niet zomaar overdraagbaar : daar waar traditionele kostprijsmodellen bruikbaar zijn bij een homogene massaproductie, zijn ze dit niet meer bij een heterogene produktie met veranderde hoeveelheden en bij diffuse overhead kosten. Het meten van de kosten van een niet gereglementeerde subsidie is niet eenvoudig, maar wellicht in vele gevallen prohibitief hoog. Tot op vandaag is er bij de overheid en dus ook bij de Vlaamse overheid in de meeste gevallen geen idee van het geheel van de kostprijscomponenten van onze produkten en diensten. Daarom is het dan ook moeilijk kosten te besparen of midelen efficiënter en effectiever toe te wijzen.

Verder is er de groeiende afhankelijkheid tussen verschillende departementen en afdelingen. Traditionele kostprijsystemen, gebaseerd op "responsability accounting" leveren geen enkel probleem op als departementen autonoom opereren. Maar het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werkt in een matrixstructuur en daar gelden deze regels veel minder. Kosten in een afdeling gemaakt zijn het gevolg van of veroorzaken kosten in een andere afdeling.

Niettemin zal het de basis dienen te vormen van het analytisch boekhoudingsstelsel, waarop de Vlaamse Gemeenschap en de door haar gecontroleerde Vlaamse instellingen zich zal richten.

Met de hulp van de kengetallen, verkregen uit de doelmatigheidsanalyses en gebruikt in de prestatiebegrotingen, moet een koppeling tot stand gebracht worden tussen beleid en geleverde prestaties door het relateren van kosten aan vooraf bepaalde kerngetallen en prestatie-indicatoren. Hierdoor wordt het al dan niet behalen van de vooraf gestelde doelstellingen meetbaar gemaakt.

Het zal daarbij zeer belangrijk zijn dat deze inputs, outputs en outcomes in een perfect geïntegreerd systeem worden geregistreerd en gerelateerd. Zodoende zal het mogelijk worden om periodiek en intracomptabel de kosten van de activiteiten zichtbaar te maken en vervolgens hierop de prestaties en de kosten te sturen en te beheersen : dit zal leiden tot kostenverantwoordelijkheid (responsabilisering).

Dit baten-lastenstelsel moet er tevens op gericht zijn inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen in omvang en samenstelling van het vermogen, zonder daarbij echter de beheersing van de kasstromen uit het oog te verliezen.

7.2. Gevolgen

Dank zij de verhoogde responsabilisering :

- kan het nieuwe overheidsmanagement meer oog hebben voor "value for money" (kosten/baten), m.a.w. voor een efficiënt (krediet)beheer ;
- kan een verhoogde delegatie van financiële bevoegdheid worden verleend, waardoor het bewustzijn van goede prijs/kwaliteitsverhoudingen stijgt ;
- kunnen gewijzigde opvolgingssystemen worden opgebouwd, die aandacht hebben voor o.m. eenheidskosten, efficiëntie-indicatoren, kwaliteitsratio's en volumegegevens ;
- kan een grotere delegatie van bevoegdheden inzake patrimoniumbeheer verleend worden : het beheer van roerende en onroerende goederen, debiteurenopvolging, controle op de toekenning en aanwending van subsidies ;
- kunnen de uitvoerings- en betalingstermijnen inkrimpen.

7.3. Responsabilisering vereist efficiënte controle

7.3.1. Fundamentele wijzingen aan de drie-trapscontrole

Zonder passende preventieve procedures en een degelijk uitgebouwde interne controle, zal een responsabilisering steeds en onvermijdelijk uitmonden in verwaarlozing, verspilling of erger nog fraude. En zelfs al gebeurt dit louter in zeer schaarse gevallen, elk geval is één geval te veel.

Het vastleggen van een minimaal aantal regels, voorschriften en methodes en standaardprocedures, die echter consequent moeten nageleefd worden, vormt de basis, die samen moet gaan met een grotere responsabilisering. Dit vormt de *eerste*-lijncontrole. Die ligt bijgevolg intern binnen de diensten zelf. Enkel de controleur van vastleggingen zal hierop als externe waken. De getrapte controle -controleur van vastleggingen, Inspectie, Minister van begroting - voor elk punctueel dossier zal immers opgehouden hebben met bestaan.

De interne audit moet de *tweede*-lijnscontrole vormen : deze controle zal door het Ministerie zelf worden geconcepieerd en ingevoerd. De preciese invulling hiervan zal evenwel moeten rekening houden met volgende elementen :

- er dient in elk geval maximaal gestreefd te worden naar een gelijklopende interne audit-opbouw binnen de VOI's en binnen het Ministerie : dit laat expertise-uitwisseling toe ;
- er moet eveneens maximaal aansluiting gezocht worden op bestaande interne controle-diensten, met name voor wat de financiële en legale auditering betreft, die in samenspraak met het Rekenhof wordt doorgevoerd door de algemene diensten van accounting en de, daarvan afhagende controleurs van vastleggingen.

De *derde*-lijnscontrole wordt enerzijds gevormd door de Inspectie van Financiën, die optreedt voor de regering en meer specifiek de Minister van Begroting en anderzijds door het Rekenhof. Wat de inspectie betreft zal het bestaande stelsel van begrotingsenquête uitgebreid worden en omgevormd worden tot een bijzondere audit. Bovendien zullen zij ingeschakeld worden in een "zero-base"-proces.

7.3.2. De bijzondere audits

De bijzondere audits - voorheen begrotingsenquêtes genoemd - zullen worden gereactiveerd. Begrotingsenquêtes lagen voorheen in de eerder repressieve sfeer en waren mede daardoor in onmin geraakt. In het recente verleden werden er evenwel enkele doorgevoerd, waaruit gebleken is, dat mits goede voorbereiding, de subsidiërende overheid op zeer korte tijd, een berg aan informatie kan bekomen, die anders niet of slechts fragmentair kan bekomen worden.

De bijzondere audits zullen bijgevolg zowel doorgevoerd worden op bepaalde categorieën dossiers, bepaalde afdelingen of bepaalde groepen van instellingen, en dit wanneer :

- bepaalde tekortkomingen worden vermoed ;
- een belangrijke informatiebehoefte, ontstaan t.g.v. beleidsmatige en/of beheersmatige redenen, dringend moet worden ingevuld.

De inspectie zal hierbij, waar mogelijk worden ondersteund door derden, specialisten kostprijsboekhouding. Niettemin zal dit ook van de Inspectie van Financiën, geaccrediteerd bij de Vlaamse

Gemeenschap een ernstige inspanning vereisen van aanvullende vorming, doorgedreven teamwerking en interne specialisatie. Vermits binnen de Vlaamse Gemeenschap de inspectie meer en meer wordt ontlast van de punctuele controles, en vermits de Vlaamse Minister van Begroting, in samenspraak met de federale instanties, een grotere impact verworft op het beheer en de organisatie van dit gespecialiseerd korps, kan deze ombuiging wellicht binnen korte termijnen worden doorgevoerd.

7.3.3. De zero-base benadering

Zero-Base Budgetting is een begrotingstechniek die rechtstreeks ingaat tegen de gebruikelijke aanwasbudgettering. In elk begrotingsjaar dient het totale uitgavenpakket opnieuw volledig verantwoord te worden en niet enkel de bijkomende uitgaven.

De zero-basisbegroting is dus een ex ante-analyse van (een deelaspect van) een in de begroting in te schrijven krediet waarbij a.h.v. een toetsing van de verwachte en/of vooropgestelde doelmatigheid, efficiëntie en zuinigheid getracht wordt een inhoudelijk inzicht te verwerven in de (beleids)gevolgen die voortvloeien uit het (gedeeltelijk) niet behouden van bepaalde bestaande begrotingskredieten.

M.a.w. een ernstige zero-basis begroting houdt in dat de betrokken diensten zich op een existentialistische wijze moeten bezinnen over de effecten die zij nastreven (doelmatigheid), over de middelen en activiteiten die voor het realiseren van deze effecten vereist zijn (zuinigheid), en over de wijze waarop deze middelen en activiteiten worden ingezet (efficiëntie). Het zichzelf volkomen in vraag stellen is niet eenvoudig en ongebruikelijk. Daarom zal ook deze taak worden opgedragen aan de Inspectie van Financiën.

Anders dan de doelmatigheidsanalyses, die een permanent karakter hebben en in feite de input vormen, waarop de prestatie-begrotingen worden opgebouwd, ligt de motor dus niet bij de diensten zelf, maar wel bij de controlerende instanties. Daar waar de doelmatigheidsanalyses eerder vertrekken vanuit de continuïteit, vertrekt de zero-base benadering precies vanuit de discontinuïteit. Daar waar de prestatiebegrotingen eerder een beheersinstrument vormen, zijn de zero-base benaderingen eerder analyse-instrumenten.

Maar net zoals bij de prestatiebegrotingen, houdt de zero-basis methodiek echter in dat de geanalyseerde begrotingsonderdelen worden omgezet in output-categorieën waarbij voor elke output-categorie de vereiste middelen worden gebudgetteerd in termen van inputs. Het resultaat zou dan ook nauw moeten aansluiten bij de prestatie-begroting.

Op en om de 4 jaar zullen alle begrotingsposten met een zero-base benadering worden geanalyseerd, zodat de Vlaamse Regering beschikt over een geheel aan uniform opgestelde informatie, die moet toelaten op een meer doordachte wijze eventuele mogelijkheden tot bijstellingen te detecteren. In plaats van jaarlijkse hakbijcomités zullen er dus

doorlopend permanente bezinningen gebeuren, waarvan de bevindingen jaarlijks in de begrotings-procedures zullen worden ingebracht.

7.3.4. Samenwerking met het Rekenhof

Het ware aangewezen dat er met het Rekenhof een overlegprocedure tot stand komt, waarbij de vrij strikte controles en procedures vervat in de comptabiliteitswetgeving binnen het licht van deze grondige wijziging van de controlefilosofie, kunnen herbekeken worden.

Dit zal een samenspraak vereisen, én met het Hof én met de Vlaamse Raad. Aldus moet men o.m. dubbele of zelfs driedubbele controles kunnen vermijden. Terzelfdertijd dienen de uitvoerende diensten echter ook een grotere, eigen verantwoordelijkheid durven op te nemen. Zo heeft het Rekenhof inderdaad gelijk met zijn stelling, dat de controles bij de betalingsopdrachten vaak te wensen overlaten, omdat men ervan uitgaat dat het Rekenhof toch de gebreken zal herstellen, zodat men zich moeilijk hoeft op te stellen naar derden toe.

Samenspraak moet er duidelijk ook komen, voor de opportuniteits-controles, die het Hof wenst te kunnen doorvoeren, dewelke nauw aansluiten bij de doelmatigheidsanalyses. Afstemming van beide op elkaar zal nodig zijn ; wil men vermijden dat de diensten van de Vlaamse Gemeenschap zich nog enkel onledig houden met het zichzelf verantwoorden.

8. NAAR EEN VERFIJND FINANCIËEL MANAGEMENT

8.1. Verdere uitbouw van het schuldbeheer

8.1.1. Nieuwe uitdagingen : de herfinancieringen

Zonder enige afbreuk te doen aan het tot hiertoe gevolgde orthodox financieel beleid , mag men stellen dat het schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap voortaan in een nieuwe omgeving zal dienen te worden gevoerd.

Vanaf 1996 zullen de eerste herfinancieringen van de directe schuld moeten verzekerd worden. Als het tot nu toe gevoerde begrotingsbeleid in de komende jaren wordt verdergezet, zullen vanaf 1998 gedurende enkele jaren begrotingsoverschotten ontstaan . Deze overschotten kunnen onder meer aangewend worden om de bestaande schuld af te bouwen.

Op basis van de verwachte netto te financieren saldi en herfinancieringen tot 1998 zal de Vlaamse Gemeenschap naar schatting voor de komende drie jaren de volgende financieringsnoden hebben :

- 1996 : ± BEF 40 miljard
- 1997 : ± BEF 25 miljard
- 1998 : ± BEF 20 miljard

In de toekomst zal ook de nadruk gelegd worden op het verbeteren en verder centraliseren van het beheer van de indirecte en gewaarborgde schuld. In dit verband zal onder meer overwogen worden in welke mate de Vlaamse Gemeenschap haar aandeel in het amortisatiefonds Alesh niet versneld kan overnemen, om zelf het beleid te bepalen. Dat veronderstelt echter bijkomende herfinancieringen. Er weze gesteld, dat in samenwerking met de steden Gent en Antwerpen de Vlaamse Gemeenschap reeds in mei-juni 1995 een belangrijke herfinancieringsoperatie heeft doorgevoerd, m.b.t. de overname vanwege de federale overheid van de zogenaamde “inbare” schulden van de grote steden. Deze herfinanciering herleidde de interestlast in belangrijke mate. Dit voordeel werd integraal doorgegeven aan de steden.

De Vlaamse Gemeenschap beschikt reeds over een aantal verzekerde financieringsbronnen die ongeveer 75 % van haar financieringsbehoeften over de drie komende jaren opvangt en dit tegen relatief betere voorwaarden dan vroeger. Het reeds bestaan van deze kredietlijnen neemt niet weg dat voortdurend de concurrentie moet worden geraadpleegd om nog betere voorwaarden te bekomen en de diversificatie in de hand te werken . Hierbij dient enerzijds het Medium Term Notes programma uitgebouwd te worden hetgeen de liquiditeit van het instrument normaliter zal bevorderen en de diversificatie van de investeerders stimuleren. Anderzijds moeten er af en toe traditionele aanbestedingen van onderhandse leningen worden georganiseerd om op marktopportunities te kunnen inspelen.

Er moet eveneens gebruik gemaakt worden van de relatieve stabilisatie van de schuld in nominale termen over de komende vijf jaren om enerzijds de kredietwaardigheid van de Vlaamse Gemeenschap te behouden en zelfs te verbeteren en anderzijds een steeds efficiënter schuldbeheer te voeren. Onder die voorwaarden zal de Vlaamse Gemeenschap in staat zijn haar bijkomende financieringsbehoeften die zich na het jaar 2000 profileren, optimaal op te vangen.

8.1.2. Nieuwe uitdaging : een verfijnd risicobeheer

Sinds de oprichting van het eigen kas- en schuldbeheer in 1991 werd al een lange weg afgelegd. Naast de uitgifte van private leningen werd reeds gebruik gemaakt van thesauriebewijzen (max. duurtijd opgetrokken van 1 jaar naar 8 jaar) en langdurige raamcontracten met financiële instellingen. Moderne financieringstechnieken zoals SWAPS - waarbij leningen met een vaste rentevoet worden omgezet in leningen met vlottende rentevoet, of viceversa - worden in de praktijk als regulerend instrument gebruikt. De opbouw van de database schuldbeheer en de rapportering eruit zijn essentiële instrumenten geworden bij het schuldbeheer.

Het huidig risico-beheer van de Vlaamse Gemeenschap staat - ofschoon relatief eenvoudig - reeds vrij ver : continu wordt gestreefd de verhouding

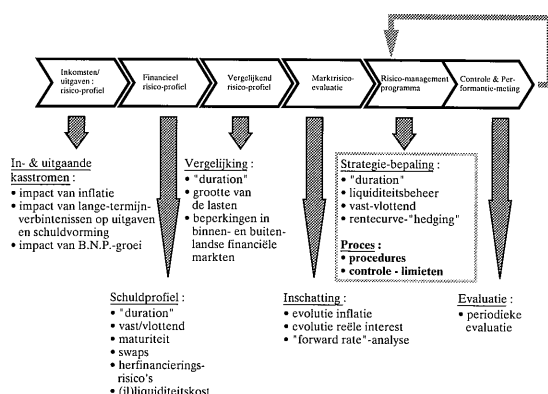
vast/vlottend aan te passen in functie van de vooropgestelde markttrends : reeds van begin 1995 houdt de Vlaamse Gemeenschap een positie 75 %- 25 % vast-vlottend aan, daarmee een voorzichtig beleid voerende, door ondanks de bijzonder lage korte-termijn rentevoeten toch in sterke mate te opteren voor de (goede) vaste-termijn rentevooraarden. Daarbij is er ook oog voor de terugbetalingsperiode, met een evenwichtige spreiding in de tijd, rekening houdend met de verwachte periodes van schuldafbouw.

Een verdere stap kan nu gezet worden, met de uitbouw van het intrestrisicobeheer

De wijzigingen in de intrestvoeten van bestaande leningen en leningen die ge(her-)financierd moeten worden, moeten op een grondige wijze onderkend worden. Dit zal leiden tot ernstige studies, tot een actief beheer met de modernste financieringstechnieken en dus tot het minimaliseren van het renterisico van de totale schuld. Via de ontwikkeling van een programma in eigen beheer zullen er simulaties, op basis van de gegevens uit de database schuldbeheer, uitgevoerd worden. Aan de hand van deze simulaties kunnen er via analytische studies vergelijkende voorstellen opgemaakt worden, en worden meer accurate cijfers geleverd voor de meerjarenbegroting.

Omdat risico-inperking ("hedging") altijd gepaard gaat met een zekere inschatting van de toekomst en dus met een zekere speculatie daaromtrent, moet er grote aandacht besteed worden aan de procedures.

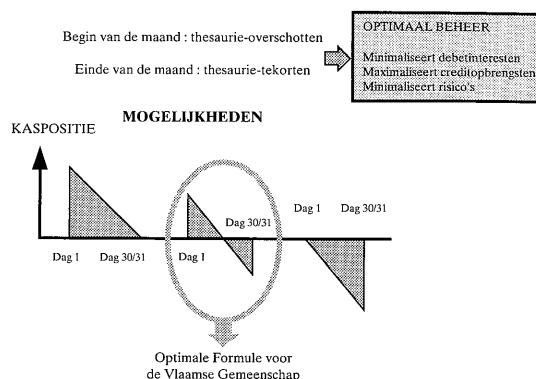
RISICO-BEHEER van de VLAAMSE SCHULD



8.2. Verdere uitbouw van het kasbeheer

Externe evaluatie heeft aangetoond dat het thesauriebeheer binnen de gestelde randvoorwaarden quasi-optimaal is.

Het Vlaams thesauriebeheer : concepten



Enkel de risico-indekking voor renteschommelingen kan mogelijkwerwijze nog verbeterd worden. De mogelijkheden, kosten en risico's zullen terzake nagegaan worden.

Daarnaast kan de rentabiliteit van de Vlaamse Gemeenschap t.a.v. haar kassiers mogelijkwerwijze nog worden gemaximaliseerd. Dit betekent verdere opbouw van het instrumentarium in samenspraak met de huidige twee kassiers. Daartoe zal een kasmanagementsysteem worden ontwikkeld met een dagelijkse automatische evaluatie van de bankstromen. Deze evaluatie zal aangewend worden voor de controle op alle contractueel vastgelegde voorwaarden en voor het aanreiken van elementen voor de verdere samenwerking en/of gewijzigde keuze bij toekomstige contractbesprekingen.

De vooruitzichten van de financiële stromen binnen de Vlaamse Gemeenschap dienen geoptimaliseerd te worden. Bij elke stroom zal een link voorzien worden naar iedere individuele basisallocatie van de administratieve begroting. Het op een automatische wijze bijhouden van alle gegevens m.b.t. inkomsten en uitgaven zullen accuratere voorspellingen mogelijk maken. Samen met de gegevens uit het schuldbeheer kunnen deze leiden tot een efficiëntere meerjarenkasplanning als ondersteuning van de meerjarenbegroting en dus met een positieve invloed op de kassituatie. Uiteraard moeten de Vlaamse openbare instellingen hier eveneens bij betrokken worden.

8.3. Alternatieve financieringen

Zoals reeds eerder gemeld beschikt Vlaanderen over een excellente rating. De kredietwaardigheid van Vlaanderen wordt op internationaal niveau zeer hoog ingeschat. Dit is ondermeer het resultaat van een strikt begrotingsbeleid. Mede daardoor zal

Vlaanderen steeds goedkoper geld kunnen ontleenen op de financiële markten, dan wat het geval zou zijn via één of andere vennootschapsvorm waarbij al dan niet private partners betrokken zijn.

Vanuit financieel oogpunt zal de zoektocht naar alternatieve financieringstechnieken alleen zinvol zijn in goed voorbereide gevallen, waarin schaalvoordelen, hoge produktiviteit, gevoel voor marktinnovatie en kosten-efficiënt optreden worden gecombineerd met een direct beroep op de kapitaalmarkt. Een mogelijkheid daartoe ligt in de zgn. BEVAK structuur, deze structuur werd met succes reeds gebruikt voor de realisatie van service-flats.

Vanuit de Vlaamse regering dient dan ook actief de mogelijkheid onderzocht te worden om gelijkaardige kosten-efficiënte structuren op te zetten, die functioneren binnen de marktmechanismen en terzelfdertijd de intermediatiemarge, die kredietinstellingen meestal op gewone kredieten nemen kunnen reduceren.

Alternatieve structuren zijn ook zinvol wanneer gedacht wordt aan fiscale optimalisatie. Mogelijkheden terzake doen zich voor in de projektfinanciering van o.m. de bouw van kunstwerken, die commercieel kunnen uitgebaat worden en waar BTW recuperatie wettelijk mogelijk is. (in dit verband kan ook verwezen worden naar de excursus in deze beleidsbrief, waaruit de uiterst beperkte terugvloei blijkt van Vlaamse inspanningen naar de Vlaamse schatkist). In deze gevallen zal de alternatieve financiering niettemin veelal een inbreng van het Gewest vereisen. Projektfinanciering draagt immers twee inherente risico's met zich mee : de lange termijn voor rentabilisatie en de illiquiditeit. Dat noodzaakt (duur) risico-kapitaal.

In grotere landen wordt de illiquiditeit opgelost door de verhandeling van geëffectiseerde projektfinancierings-schulden. Weinig liquide vorderingen worden in deze formule omgezet in schuldtitels uitgegeven door een orgaan met een hoge kredietwaardigheid. Inschrijving door particulieren, beleggingsfondsen, verzekeringsmaatschappijen verbetert dan veel vlotter. Helaas is de Vlaamse overheidsmarkt relatief klein, zodat ze mogelijk onvoldoende effectiseerbaar is ; bovendien is effectivering een relatief onbekende operatie in België. Zonder de mogelijkheden te overschatten, zal niettemin een actief onderzoek terzake worden doorgevoerd.

9. VAN VERMOGENSINVENTARISATIE NAAR VERMOGENSBEHEER

9.1. De inventarisatie : de vermogensboekhouding

Het opstellen van een inventaris geeft een idee over de waarde van het patrimonium van de Vlaamse Gemeenschap.

Deze inventaris zal samen met de uitvoering van het nieuw boekhoudplan in de toekomst toelaten te evolueren naar een volwaardig vermogensmanagement.

Dit houdt in dat sommige recurrente uitgaven moeten gealloceerd worden aan de vermogensbestand-

delen om een correct inzicht te krijgen in alle kosten (ook instandhouding) verbonden aan vaste materiële activa. Daartoe zal o.m. en analytische boekhouding moeten gevoerd worden.

Dank zij dit systeem zal een actief vermogensbeheer mogelijk gemaakt worden waardoor oninteressante vermogensbestanddelen systematisch kunnen worden afgestoten of vervangen.

9.2. Het beheer van de onroerende goederen

9.2.1. De nieuw ingevoerde procedures

Een correcte inventaris van het vermogen laat het beleid toe de gepaste ingrepen te doen zodat de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

In éénzelfde kader van maximale efficiëntie werd trouwens recent beslist dat de Vlaamse Gemeenschap geen eigen domein-diensten zal ontwikkelen, maar maximaal zal beroep doen op de federale diensten, dit binnen het raamwerk van een protocol, dat duidelijker dan voorheen de functionele lijnen vastlegt tussen de Vlaamse Gemeenschap en de federale diensten. Op heden werkt dit protocol voor beide zijden bevredigend.

De nieuw ingevoerde procedures voor zowel de rentabilisering (via interne overdracht binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) als de externe valorisatie (principeel verkoop, bij wijze van uitzondering erfpacht e.d.) van het niet bestemd onroerend vermogen (en in tussentijd het beheer ervan) werpen vruchten af. De moeilijkheden rond de verwaarloosde en gekraakte gebouwen van de Vlaamse Gemeenschap zijn grotendeels verleden tijd geworden. De Vlaamse overheid mag niet lijden aan bezitsdrang : wat niet gebruikt wordt, moet gevaloriseerd worden. Financiële stimuli aan de overdragende diensten moeten dit proces versnellen.

9.2.2. De nog in te voeren procedures

Naar de inventarisatie toe dient er een globaal en verfijnd concept uitgewerkt te worden waarin alle facetten van het vermogen geïntegreerd kunnen worden (gronden en gebouwen, infrastructuurwerken, logistieke goederen, artistieke goederen, financiële activa en passiva), met hun interdependencies en overlappingsen.

Door de Vlaamse regering werd de gedragslijn inzake het beheer van het onroerend patrimonium goedgekeurd. Deze werd via de "Handleiding Domeinbeheer" uitgevaardigd in mei '95. Momenteel is het dus nog te vroeg om dit dienstorder volledig en ten gronde te evalueren, vermits de procedures in praktijk nog de juiste vorm moeten krijgen, zodanig dat de rentabilisering en valorisering van het niet bestemd onroerend patrimonium efficiënt en effectief kan gebeuren. Eind 1996 moet deze evaluatie plaats vinden, met het oog op een mogelijke bijstelling ervan.

Eén van de belangrijke aandachtspunten is de doorbreking van de immuniteit tegen inbeslagname van overheidsgoederen. Terzake is het noodzakelijk dat zo snel mogelijk een strategie wordt uitgestippeld en richtlijnen worden uitgewerkt. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat de in gebreke blijvende administratie in eerste instantie verantwoordelijk is en bijgevolg dat het beslag in eerste instantie moet gelegd worden op goederen van die administratie.

9.3. Het beheer van de Roerende goederen : PRIVATISERING : geen doel op zich

Het woord “privatiseren” ligt al enkele jaren op de lippen van velen. Sommigen stelden privatisering zelfs voor als het reddende medicijn voor de zieke overheidsfinanciën. Hoewel privatiseringen op zich absoluut onvoldoende zijn als therapie, voerde de federale overheid in het recente verleden belangrijke en goede privatiseringen door : de A.S.L.K., N.M.K.N. Belgacom, C.B.H.K.... Deze privatiseringen waren mogelijk omdat de diensten die deze instellingen aanbieden hun overheidsfunctie geleidelijk aan verloren waren. Dezelfde diensten kunnen ook door privé-instellingen op de markt aangeboden worden. De OKI's traden in rechtstreekse concurrentie met privé-banken en ook aan het telefonie-monopolie van Belgacom werd, mede omwille van de Europese regelgeving, een einde gesteld. De taken van deze overheidsinstellingen waren dus niet langer ‘aanvullend’, vermits ze ook door derden worden aangeboden. Op dat moment kan een overheid deze diensten makkelijk privatiseren. De opbrengst van deze privatisering was “mooi meegenomen” voor de federale schatkist.

Bij de Vlaamse overheid ligt de problematiek enigszins anders. De Vlaamse overheid heeft weinig instellingen die rechtstreeks op dezelfde markt met derden concurreren. Dit betekent echter niet dat op Vlaams niveau privatisering uitgesloten is. Hiertoe bekijken we de verschillende beweegredenen die op Vlaams niveau tot privatisering kunnen leiden.

In het verleden werd onder het mom van privatisering in feite aan debudgettering gedaan. Voorbeelden hiervan zijn de N.V. Liefkenshoektunnel (opgestart in 1985 door de federale regering), de N.V. Aquafin, de N.V. Domus Flandria. Aangezien echter reeds in de vorige Vlaamse regering beslist werd om deze techniek uit de Vlaamse begroting te bannen kan privatisering “gelukkig” niet langer een dekmantelfunctie voor debudgettering vervullen.

Een tweede reden waarom een privé-partner bij een overheidstaak zou kunnen betrokken worden is er een tot verruiming van het financieel draagvlak. De privé-partner draagt bij tot de financiering. Aangezien geen enkele privé-investeerder tegen een lagere rentevoet geld kan opnemen op de kapitaalmarkt dan de Vlaamse overheid, is deze techniek slechts zinvol indien aan deze privé-derde geen “dividend” gewaarborgd wordt dat boven de

kostprijs ligt van vreemde financiering. Slechts indien de vergoeding voor het privé-kapitaal volledig gekoppeld wordt aan het risico van de overheidstaak kan deze vorm van privatisering overwogen worden. In twee gevallen werd deze techniek toegepast : de private plaatsing van aandelen Aquafin en de privatisering van de GIMV. In beide gevallen ligt de kost voor het beroep op de kapitaalmarkt beduidend boven deze van een gewone leningsfinanciering. In het geval van Aquafin werd de beheersovereenkomst zelfs gewijzigd om het voorzien beroep op eigen vermogen te beperken en te vervangen door het veel goedkopere beroep op vreemde middelen. Gezien Vlaanderen in wezen geen financieringsproblemen kent, kan de verruiming van het financieel draagvlak bezwaarlijk als een argument aangezien worden.

Een derde reden waarom tot privatisering zou kunnen besloten worden, kan zijn dat een derde een “toegevoegde waarde” aanbrengt die niet bij de overheid aanwezig is bv. industriële know-how, capaciteit. Ook bij deze vorm van privatisering zal de afweging moeten gemaakt worden van de kostprijs van de derde participant t.a.v. de kostprijs indien deze kennis of capaciteit rechtstreeks op de markt wordt aangekocht.

Privatiseren kan ten slotte overwogen worden indien de overheid een grotere graad van efficiëntie wil bereiken bij de uitoefening van één van haar taken, door deze taak te onderwerpen aan het marktrisico. Gelet op het feit dat de overheid gedwongen wordt tot een grotere efficiëntie, zoals hierboven reeds uiteengezet, is deze techniek van privatisering mogelijk een nuttig instrument voor de toekomst. Maar om deze privatisering te laten slagen, is de noodzakelijke voorwaarde dat de privé-partner volledig deelt in het marktrisico. Pas in dat geval zal de privé-partner zich volledig inzetten om zo efficiënt mogelijk te werken. Mede in deze optiek werd o.m. de N.V. Service-Flats opgericht, die onlangs de succesvolle plaatsing heeft doorgevoerd van de eerste BEVAK in België.

Samenvattend kunnen we besluiten dat privatisering uitgesloten is indien het wordt aangewend om een debudgettering te verbergen of indien het in feite een loutere financiering betreft die duurder is dan een rechtstreekse financiering door de Vlaamse overheid zelf op de kapitaalmarkt. Privatiseringen kunnen wel aangewend worden indien door een derde know-how of capaciteit wordt ter beschikking gesteld die niet bij de Vlaamse overheid aanwezig is, of indien de efficiëntie van de overheidstaak kan vergroot worden door deze te onderwerpen aan het marktrisico.

10. VLAANDEREN EN DE EIGEN FISCALITEIT

10.1. Geen erkenbaarheid zonder herkenbaarheid

Vlaanderen heeft slechts een beperkte fiscale bevoegdheid. Bovendien zorgt de federale adminis-

tratie kosteloos voor de inning van de gewestbelastingen.

Een zeer belangrijk deel van de Vlaamse inkomsten bestaat echter uit gedeelde belastingen : zo delen de federale staat en de Vlaamse Gemeenschap de opbrengsten van de personenbelasting, geïnd in Vlaanderen.

Vermits de federale staat voor de controle en de inning instaat, komt de Vlaamse overheid niet op het voorplan als heffende overheid. Enerzijds is dit positief, vermits de weerstand van de belastingbetaler geconcentreerd blijft op de federale administratie. Anderzijds komt de Vlaamse overheid zelfs binnen Vlaanderen niet over als een soevereine overheid, vermits zij geen belasting lijkt te heffen. De meest directe band tussen overheid en burger verloopt immers nog steeds via de belastingen.

Weliswaar benutte de Vlaamse overheid reeds enkele malen haar bevoegdheden door :

- het optrekken van de belasting op automatische ontspanningstoestellen (begrotingsjaar 1991) ;
- het optrekken van de belasting op spelen en weddenschappen (begrotingsjaar 1991) ;
- het verdubbelen van het gewestaandeel in de onroerende voorheffing (begrotingsjaar 1991) ;
- het terugschroeven van de vrijstelling in de onroerende voorheffing omwille van leegstand en inproductiviteit ;
- het uitbreiden van de vrijstelling in de onroerende voorheffing voor rusthuizen en andere openbare gebouwen gerealiseerd d.m.v. leasing ;
- het vrijstellen in de successierechten voor inbreng van kapitaal in een BEVAK structuur met als doel de realisatie van service-flats.

In wezen is enkel de verhoging van de onroerende voorheffing voor de meeste Vlamingen de enige gekende belastingmaatregel.

Om deze Vlaamse herkenbaarheid te verduidelijken, is het ten eerste aangewezen, dat de aanslagbiljetten, die overgemaakt worden aan Nederlandstaligen, ook het aandeel opgeven van de geheven personenbelasting, dat zal toevloeien naar de Vlaamse Gemeenschap (42 %) en dus de facto door haar wordt gebruikt. Dit kan gebeuren op een wijze, gelijkaardig aan de melding inzake de aanvullende gemeentelijke personenbelasting. Om dezelfde reden is het ook logisch dat de aanslagbiljetten van de onroerende voorheffing melding maken van de decretale bepalingen van kracht in het Vlaams Gewest. Deze wijken immers af van de bepalingen, die nog steeds figureren op de aanslagbiljetten, die blijkbaar nog dateren van voor de regionalisering.

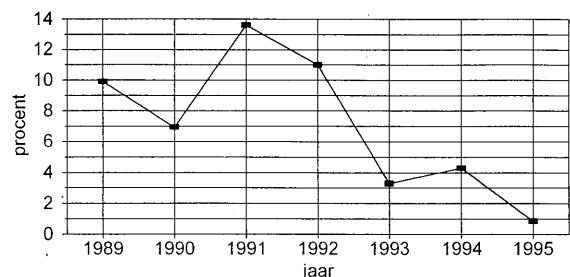
10.2. Rechtvaardige belastingen vereisen correcte controles

Met betrekking tot de controle en inning van sommige gewestbelastingen zoals de belasting op auto-

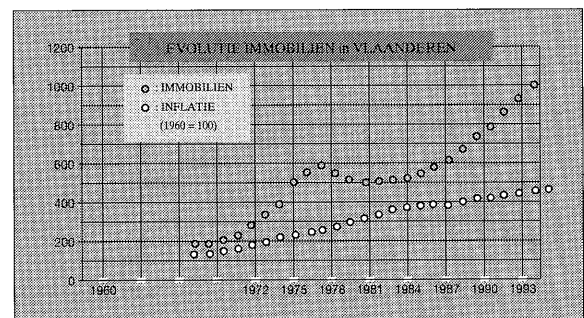
matische ontspanningstoestellen en belasting op spelen en weddenschappen werd reeds een gebrek aan interesse vanwege de federale administratie vastgesteld. Dit is een logisch gevolg van de financieringswet die stelt dat de federale overheid kosteloos instaat voor die diensten. Het feit dat geleverde inspanningen met betrekking tot deze belastingen geen enkel financieel nut heeft voor de federale schatkist brengt mede dat gelet op de beperktheid van middelen en mensen deze overheid haar aandacht toespitst op andere terreinen.

Het gevolg laat zich zien in de neerwaartse evolutie van sommige van de gewestbelastingen.

Reële procentuele stijging
gewest belastingen



Enkel omwille van de forse verhoging van sommige categorieën van de gewestbelasting 1991, was er een gevoelige stijging. Thans is het groeiniveau quasi op zero gevallen, hetgeen merkwaardig laag is, omdat het merendeel ervan slaat op zichtbare patrimoniale goederen, waarvan de waarde stijging duidelijk boven de inflatie ligt.



De fiscale eigenheid van het Vlaams Gewest zou daarom dringend moeten vertaald worden in de administratieve organisatie met betrekking tot het zetten en innen van de belastingen en heffingen. Een eerste stap in die richting zou kunnen bestaan uit de uitbreiding van de taken van de eigen Vlaamse invorderingscel. Een volgende logische stap is het regionaliseren van de federale administratie van het kadaster. Het is de fiscale administratie die bij uitstek vatbaar is voor regionalisering vermits ze duidelijk en direct verbonden is met het aan de gewesten toegewezen grondgebied. Ze staat in voor het vaststellen van de kadastrale inkomens van alle onroerende goederen gelegen op dit grondgebied. Dit kadastraal inkomen vormt de basis voor de berekening van één der belangrijkste gewestbelastingen, met name de onroerende voorheffing. Zoals reeds gesteld is het gewest terzake

bevoegd voor tarief, vrijstellingen en verminderingen maar niet voor de heffingsgrondslag.

Bovendien zou een niet te verwaarlozen voordeel erin kunnen bestaan, dat de inspanningen van de federale diensten van het kadaster tot informatisering van hun kartografische gegevens zouden worden geïntegreerd met de eigen G.I.S.-inspanningen in Vlaanderen.

Op te merken valt, dat wat het K&L-geld betreft, op korte termijn wellicht een beheersovereenkomst met Belgacom wordt gesloten m.b.t. de invordering en de inning van het kijk- en luistergeld. In deze beheersovereenkomst wordt Belgacom geresponsabiliseerd voor een correcte en goede inning van deze belastingen. Deze formule werd gekozen, nadat uit een vergelijkend onderzoek gebleken is, dat uit de drie mogelijke formules (in eigen beheer overnemen, doorgeven aan een privé-organisatie of uitbesteden aan Belgacom) de uitbesteding aan Belgacom de meest efficiënte en effectieve was. Bovendien wordt in het raam van deze beheersovereenkomst voorzien dat Belgacom de eigendom over de bestandsinformatie overdraagt aan de Gemeenschap, zodat in de toekomst een meer open concurrentie mogelijk wordt.

10.3. Doeltreffend beleid vereist coördinatie

Het valt niet te ontkennen dat het fiscaal beleid, gevoerd door de federale overheid een enorme invloed heeft op het gebeuren in Vlaanderen. Zo is de toepassing van een verlaagd tarief inzake BTW m.b.t. sociale woningen uiterst belangrijk voor het sociaal huisvestingsbeleid, dat een exclusief gewestelijke bevoegdheid is.

Het moge dan ook duidelijk zijn dat maatregelen terzake genomen of te nemen door de federale overheid, de Gewesten en desgevallend door de Gemeenschappen best kaderen in een gehele visie zodat coördinatie vanzelfsprekend is. Het treffen van tegengestelde maatregelen is enkel nefast voor het beleid en de samenleving in haar geheel.

Het is dan ook bijzonder jammer, dat de federale overheid nog steeds geen uitvoering heeft gegeven aan artikel 8 van de bijzondere financieringswet, dat voorziet in een jaarlijks overleg nopens het fiscaal beleid. Het is binnen dit overleg dat nu verscheiden fiscale stimuli ter verlaging van de arbeidskost kunnen besproken worden.

Dit is belangrijk, voor o.m. de uitwerking van de denkpistes onderzocht om de opvolging bij KMO's te vergemakkelijken. Met name is hier via de successierechten een overheidsinterventie mogelijk. Opnieuw is overleg met de federale overheid aangewezen vermits zij bevoegd bleef inzake schenkingsrechten en voorlopig ook nog inzake registratierechten. Het eind 1994 uitgewerkte voorstel om zgn. liberatoire voorafbetalingen inzake successierechten in te voeren verdient verder onderzocht te worden. Het biedt het voordeel van rechtszeker-

heid zowel voor wat het privaat vermogen van de burgers betreft als voor de door hen belegde vermogens in bedrijven. Het kan meehelpen aan het creëren van een solide basis voor continuïteit van onze bedrijven, in het bijzonder van KMO's, hetgeen onontbeerlijk is voor het garanderen van het behoud van arbeidsplaatsen en economische slagkracht.

10.4. Rechtvaardigheid en doeltreffendheid door eenvoud

In de zoektocht naar middelen hebben alle overheden op hun eigen niveau gebruik gemaakt van de hen toegewezen fiscale bevoegdheden. Ten aanzien van de belastingplichtige brengt dit een bijna onontwarbaar kluwen van fiscale verplichtingen en te betalen heffingen, taksen en belastingen met zich. Daarbij komt nog dat elk land rekening moet houden met de uniformisering van de fiscaliteit op Europees niveau en met de verdere internationale ontwikkelingen. Het is dus ook noodzakelijk terug te keren naar vereenvoudiging en meer uniformiteit, ook qua tarief, zonder dat de globale lasten worden verhoogd. Integendeel.

Elke vorm van fiscaliteit die feitelijk in concurrentie is met een andere vorm zou in wezen moeten afgeschaft worden. Ter vervanging kan een gedeelde of een uniforme belasting gecreëerd worden. Dit houdt in het eerste geval in dat de geïnde belasting verdeeld wordt over de verschillende overheidsniveau's en in het tweede geval dat de lagere overheden een toeslag of aanvullende belasting heffen op wat door het hoogste overheidsniveau gevorderd wordt. (bv. gemeentelijke opcentiemen op de gewestbelasting op leegstand).

Een originele formule kan erin bestaan dat de financiering van de lokale besturen gewijzigd wordt door een drastische verhoging te voorzien in het gemeentefonds. Deze verhoging kan worden gefinancierd door een éénvormige, aanvullende belasting op de personenbelasting, ingesteld door het gewest. Daartegenover moet staan dat de gemeenten hun opcentiemen op de personenbelasting afschaffen of sterk reduceren.

Dit systeem biedt :

= een meer uniforme belastingheffing ;

= een gelijkmatiger doorstorting van de inkomsten, mede gebonden aan de doorstorting van de verhoogde bedrijfsvoorheffing aan het gewest ;

= een duidelijker visibiliteit van deze gemeenten, die door slecht beheer, toch nog een aanvullende gemeentelijke opcentiem moeten invoeren.

11. SLOTBESCHOUWINGEN

Vlaanderen staat voor een boeiend tijdperk : het begin van de XXIste eeuw. De wereld evolueert snel, zeer snel. Vlaanderen moet die draai bijhouden, wil het zich goed voelen in deze wervelende wereld-orde.

Vlaanderen staat ongetwijfeld voor uitdagingen ; het heeft zijn sterke punten, maar ook zijn zwakheden .

Daarvoor moet de Vlaamse regering oog hebben. Oog voor de sociale context, oog voor de economische omgeving.

Dat kan niet, zonder een gezonde begroting. Zoals de moeder - het federale België - is Vlaanderen ook nog belast met een te hoge schuldenberg (voor meer dan de helft overgenomen tijdens het federalingsproces). Die onder controle brengen, zo snel mogelijk, onder de limieten, die de E.E.G. heeft vooropgesteld, zonder het sociaal-economisch weefsel van Vlaanderen te bruskeren, dat is dé opgave.

Vlaanderen kan die opgave aan. Zeker als een reeks vernieuwingen slagen :

- optimalisatie van het schuld- en kasbeheer ;
- een gestroomlijnde politiek van valorisatie van activa : geen privatisering omwille van de privatisering ; maar wel privatisering en uitbesteding omwille van de voordelen ;
- opbouw van reserves, via pensioenfondsen ;
- alternatieve financiering, daar waar kostprijs te gunstig is ;
- overleg met en desgevallend overname van taken van de federale overheid : niet omwille van het principe, maar omwille van efficiëntie-redenen.
- doorgedreven beheers-systemen, met responsabilisering van de diensten en meer beheersgerichte controles.
- een verankerde meesternorm.

Met aandacht zal ik de Vlaamse Raad omtrent deze opties horen en zo snel als mogelijk zijn aanbevelingen omzetten in werkelijkheid.

UITLEIDING : KEYNES IN VLAANDEREN ?

1) INLEIDING

Naar aanleiding van de grote economische depressie in de jaren 30 reageerde J.M. Keynes in 1936 met zijn boek "The General Theory of Employment and Money" tegen de klassieke economische theorie. In deze belangrijke macro-economische theorie ontstaat er bij een onvoldoende grote vraag een spiraal van werkloosheid. Om het niveau van werkloosheid te verlagen, komt het, volgens Keynes toe aan de overheid, om de vraag te stimuleren om via belastingen op de verhoogde activiteiten

haar investeringen terug te winnen. Ook vandaag gaan opnieuw in Vlaanderen stemmen op om deze "Keynsiaanse methode" aan te wenden in de strijd tegen de werkloosheid. Zoals uit de volgende paragrafen blijkt, zal een politiek van vraagstimulering d.m.v. verhoogde overheidsbestedingen niet toepasbaar zijn op de Vlaamse situatie. In feite bewerkstelligt zij veeleer het omgekeerde effect.

2) DE MOGELIJK NEGATIEVE EFFECTEN VAN EEN POLITIEK VAN OVERHEIDSBESTEDINGEN

In de Keynsiaanse theorie zal een politiek van overheidsinvesteringen de vraag doen toenemen. Een toenemende vraag zal op haar beurt de productie doen stijgen. Een stijgende productie heeft een stijging van de inkomsten van de ondernemingen voor gevolg. Een stijging van de inkomsten van de ondernemingen zal de inkomens van de gezinnen verhogen enerzijds door hogere lonen, anderzijds door een toegenomen werkgelegenheid. Op zijn beurt zal deze verhoging van de inkomens weer de vraag doen toenemen. Het Bruto Binnenlands Product zal derhalve met een veelvoud van de oorspronkelijke overheidsbesteding toenemen. Dit fenomeen wordt de multiplier genoemd. Hierdoor ontstaat tevens een terugverdieneffect voor de overheid. De gestegen productie en de gestegen werkgelegenheid doen hogere belasting-ontvangsten terugvloeden naar de overheid.

Deze theorie bevat ongetwijfeld een deel van de waarheid, maar vertoont niettemin een aantal schaduwzijden. Een drietal effecten die elkaar onderling versterken, zullen de positieve effecten van een Keynsiaanse politiek minstens gedeeltelijk teniet doen. Deze reductiefactoren spelen juist sterk in op de Vlaamse economie. Zij zijn drieërlei : m.n. de lekken in de economische kringloop waardoor het multiplicatoreffect vermindert, een stijgende inflatie en verhoogde rentevoeten met het gevaar van "crowding out".

De verhoogde inkomsten van de ondernemingen en de gezinnen kunnen op drie plaatsen de economische kringloop verlaten m.n. door het sparen, door het betalen van belastingen en door het importeren van goederen. Hierdoor verdwijnt koopkracht uit de kringloop en vermindert het multiplicatoreffect. Dit fenomeen zal zich voornamelijk voordoen in open economieën en in landen met een hoge spaarquote. De Belgische economie (waartoe Vlaanderen 65% bijdraagt) is op Ierland na de meest open economie van de Europese Unie. De graad van openheid ligt ver boven het Europees gemiddelde. De spaarquote bedraagt 19,6% van het inkomen en de verwachtingen van het Planbureau zijn dat dit hoge niveau ook in 1996 behouden wordt.

Door de toegenomen overheidsbestedingen zal de geldhoeveelheid vergroten. Hierdoor ontstaat een afruil tussen inflatie en werkloosheid . Een verhoogde vraag leidt tot een verhoogde tewerkstelling, maar wakkert de inflatie aan. De strijd tegen deze inflatie veroorzaakt een daling van de vraag,

met een verhoogde werkloosheid tot gevolg. Dit beleidsdilemma heeft geleid tot een “stop-go”-beleid waarbij periodes van vraaguitbreiding en vraaginkrimping elkaar opvolgden. De inflatie zal daarenboven eveneens bijdragen tot een stijging van de intrestvoeten. Een overheid die haar bestedingen wil verhogen, zal hiervoor middelen moeten ontfangen op de kapitaalmarkt. Een verhoogde vraag naar kapitaal zal de intrestvoet doen stijgen. Deze stijging van de intrestvoet zal zich voordoen in functie van de schaarste op de kapitaalmarkt. Een te hoge vraag naar kapitaal van de overheid kan bovendien leiden tot het zgn. “crowding out”-fenomeen zoals zich dat voordeed in de beginjaren 80. Op dat moment gaat de politiek van overheidsbestedingen de privé-investeringen afremmen omwille van verhoogde intrestvoeten en de hierdoor ontstane schaarste op de kapitaalmarkt veroorzaakt door de verhoogde vraag naar kapitaal door de overheid. Afgeremde privé-investeringen zorgen voor een vermindering van de vraag wat dan weer lagere overheidsinkomsten voor gevolg heeft. Bovendien zullen de verhoogde intrestuitgaven het overheidsbudget langs de uitgavenzijde bijkomend bezwaren. In een land waar reeds een zeer hoge overheidsschuld aanwezig is, is het gevaar voor dergelijk effect des te groter. De Vlaamse overheid moet jaarlijks de intrestlasten dragen van ongeveer 300 miljard schuld (directe en indirecte schuld samen). Een stijging van de intrestvoet met 1% betekent, ondanks de “bepaalde” schuld, niettemin een jaarlijkse meeruitgave van 3 miljard. Het effect op de federale staatsschuld die ongeveer 10.000 miljard BEF bedraagt bij een zelfde stijging is snel uitgerekend. Hierdoor zal de overheid verplicht worden hogere lasten op te leggen waardoor de lekken in de economische kringloop weer zullen toenemen. Dit zal op zijn beurt een verminderde koopkracht veroorzaken waardoor weer de vraag zal dalen. Er dreigt m.a.w. een negatieve multiplier.

Ook cijfers van het Planbureau tonen aan dat de Keynesiaanse theorie in de praktijk niet volledig blijkt op te gaan en dat het terugverdieneffect voor de overheid zich slechts gedeeltelijk voordoet. Zo blijkt uit de studie van C. Streel “Variantes techniques de réduction des dépenses ou d’augmentations des recettes de l’ensemble des administrations publiques” (1992) dat de relatie tussen de overheidsinvesteringen en de overheidsontvangsten ongeveer 44% bedraagt. Dit betekent dat indien een overheid 10 miljard extra zou uitgeven ‘slechts’ 4,4 miljard terugvloeit naar de (federale) overheid omwille van verhoogde inkomsten opgedeeld in 2,9 miljard fiscale ontvangsten en 1,5 miljard BEF sociale zekerheidsuitgaven.

3) DE GEVOLGEN OP DE VLAAMSE BEGROTING VAN EEN BIJKOMENDE OVERHEIDSBESTEDING VAN 10 MILJARD BEF

Indien we nu het effect willen nagaan op de Vlaamse begroting van een éénmalige bijkomende impuls van 10 miljard vanuit de Vlaamse begroting, moeten we enerzijds rekening houden met de effecten berekend door het Planbureau en anderzijds met

het financieringsmechanisme opgenomen in de Bijzondere Financieringswet. Dit financieringsmechanisme voorziet ten eerste enkel in een koppeling van de inkomsten aan de ontvangsten in de personenbelasting. Dit betekent dus dat om het effect op de Vlaamse ontvangsten te berekenen van 10 miljard Vlaamse overheidsinvesteringen, geen rekening kan gehouden worden met de gestegen sociale zekerheidsinkomsten en dat uit de fiscale meerontvangsten eerst het aandeel van de gestegen personenbelasting moet afgezonderd worden. Omwille van de 10 miljard extra investeringen vanuit de Vlaamse begroting in de Vlaamse economie in het jaar 1995, zal de federale schatkist in hetzelfde jaar 2,9 miljard meer fiscale ontvangsten boeken. Hiervan doet ongeveer 44% zich voordoen in de personenbelasting. Dit betekent dat de bijkomende uitgave van 10 miljard een meeropbrengst in de personenbelasting met zich mee brengt van ongeveer 1,3 miljard. Een stijging van de personenbelasting in Vlaanderen met 1,3 miljard in het jaar 1995 geeft voor het jaar 1996, omwille van het specifieke mechanisme van de Bijzondere Financieringswet een meerontvangst voor de Gemeenschappen en Gewesten samen van 397 miljoen BEF, welke als volgt tussen de Gemeenschappen en Gewesten wordt verdeeld (inclusief solidariteitsmechanisme) : Vlaams Gewest +128 miljoen ; Vlaamse Gemeenschap +154 , Brussels Hoofdstedelijk Gewest - 40 miljard BEF ; Waals Gewest +159 miljoen en Franse Gemeenschap - 4 miljoen). Dit betekent dat het Waalse Gewest de “grote winnaar” is van de hele operatie. Omwille van 10 miljard bijkomende investeringen in Vlaanderen, ontvangt het Waalse Gewest het jaar daarop 159 miljoen meer. In Vlaanderen ontvangen het gewest en de gemeenschap samen extra 282 miljoen BEF . Deze meerontvangst van een kleine 3% is zelfs onvoldoende om de intrestlast van het bijkomend geïnvesteerd bedrag te dragen.

Effect op de inkomsten,
bij een verhoging van de personenbelasting
ad 10 mld F in Vlaanderen

1° met inbegrip van de solidariteitsbijdrage

2° exclusief de solidariteitsbijdrage

	1996	1997	1998	1999
Verschil, incl. solidarit.				
- Vl. Gewest	981.5	-0.3	-0.3	-0.3
- Vl. Gemeenschap	1181.5	3.0	3.2	3.3
- Br. Gewest	-279.9	-0.0	-0.0	-0.0
- W. Gewest	1213.4	-0.1	-0.1	-0.1
- Fr. Gemeenschap	-48.9	1.7	1.7	1.8
Totaal	3047.6	4.3	4.4	4.6
Verschil, excl. solidarit.				
- Vl. Gewest	2371.7	5.0	5.2	5.4
- Vl. Gemeenschap	1181.5	3.0	3.2	3.3
- Br. Gewest	-115.8	0.8	0.8	0.8
- W. Gewest	-332.9	2.2	2.3	2.4
- Fr. Gemeenschap	-48.9	1.7	1.7	1.8
Totaal	3055.7	12.7	13.2	13.8

4) CONCLUSIE

Uit deze cijfers kunnen we m.a.w. besluiten dat een politiek van deficit-spending volgens het Keyn-siaans model nefast is voor de Vlaamse overheids-uitgaven. Een bijkomende inspanning in het jaar x geeft slechts een éénmalige meeropbrengst in het jaar $x+1$ van ongeveer 3% van het geïnvesteerde bedrag, terwijl de veroorzaakte bijkomende interestlast op recurrente wijze (jaar na jaar) ongeveer 5% bedraagt van het geïnvesteerde bedrag (aan de huidige rentevoeten). De daaropvolgende jaren doet zich geen meerontvangst meer voor zodat de volle 5% interest gedragen moet worden binnen de Vlaamse begroting zonder dat hiervoor meer ontvangen wordt, integendeel. Deze bijkomende interestuitgaven zullen derhalve de schrapping van bestaande initiatieven veroorzaken. De schrapping van bestaande initiatieven leidt onvermijdelijk naar een daling van de vraag. Een onvoorzichtige politiek van overheidsbestedingen op het Vlaamse niveau leidt derhalve tot een vicieuze cirkel met een steeds groeiende rentesneeuwbal.

Binnen een onzeker macro-economisch kader zal de Vlaamse regering gedurende de 3 volgende jaren rekening dienen te houden met de EMU, geen belangrijke groei van de binnenlandse koopkracht, dus ook geen dreigende inflatie gekoppeld aan lage interestvoeten, ... evenals met een aantal uitdagingen zoals o.a. de veroudering van de beroepsbevolking, de samenstelling van de arbeidspopulatie, toename van de produktiviteit, inkrimping van de gewestelijke belastingcapaciteit.

Met dit toekomstbeeld voor ogen is het dan ook noodzakelijk om financiële inspanningen te leveren, m.a.w. om reserves op te bouwen om de toekomstige beleidsruimte te vrijwaren. Om hieraan te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om over een budgettaire norm te beschikken, die in functie van de inkomstenverwachting bepaalt hoe hoog de uitgaven kunnen oplopen.

Een degelijke lange termijn budgettaire planning, wordt in deze optiek dan ook van primordiaal belang en de huidige planningsmethoden worden best uitgebreid met nieuwe technieken die beleidskeuzen in functie van de kerntaken van de Vlaam-

se overheid kunnen vergemakkelijken. Dit alles binnen een meerjarenvisie die geen statisch geheel vormt maar waar soepelheid en bijsturing gemakkelijk realiseerbaar worden.

Ook al blijkt uit de gegevens dat vanaf 1998 de Vlaamse begroting in evenwicht is en er aldus ruimte ontstaat om actief nieuwe beleidsinitiatieven te financieren zonder schuldopbouw, toch mogen deze keuzen niet ad hoc gebeuren. Een volwaardige meerjarenbegroting als budgettaire beleidsinstrument wordt, in deze optiek immers meer dan noodzakelijk.

Het wordt essentieel om niet langer zoals in het verleden sommige uitgaven als verworven te beschouwen ook al bestaan ze reeds verschillende jaren. De nodige instrumenten die hiervoor al bestaan, zoals o.a. budgettaire implementatieplannen, zero-base oefeningen, ABC, van doelmatigheidsanalyses naar prestatiebegroting, dienen verder ontwikkeld en veralgemeend toegepast te worden, zodat de nodige gegevens permanent worden verzameld om de meerjarenramingen te ondersteunen. Geen ad hoc gegevensverzameling maar een continu proces !

Deze begrotingstechnieken, samen met een nu vrijwillig verminderde beleidsruimte moeten de hervorming van de Vlaamse administratie toch toelaten te evolueren naar een efficiënte klantvriendelijke administratie toegankelijk voor alle Vlamingen.

De evolutie van vermogensinventarisatie tot patrimoniumbeheer past in het beeld van een efficiënter beheer en beleid dat de Vlaamse overheid voert.

Een verdere uitbouw van het schuld- en kasbeheer zal leiden tot rendementsmaximalisatie. Wat de schuld van de Vlaamse overheid betreft, is het immers duidelijk dat reeds belangrijke inspanningen werden geleverd ; schuldstabilisatie rond 2010 wordt mogelijk.

Het voorgaande (de ervaringen uit het verleden) illustreert dat het meer dan noodzakelijk is om de toekomstige beschikbare beleidsruimten veilig te stellen, wat alleen maar mogelijk is als de huidige inspanningen door alle betrokkenen verder worden ondersteund en blijvend worden doorgevoerd.