

De begrotingstechnieken als instrument voor het Ministerie van Financiën

door André E. Baron VLERICK,

Gewoon hoogleraar emeritus van de Rijksuniversiteit Gent.
Oud-minister.



De wijze, waarop in België de overheidsbegroting wordt opgesteld en de uitgaven worden gecontroleerd is tijdens de voorbije jaren in menig opzicht verbeterd. Van de andere kant blijven er nochtans ook een aantal tekortkomingen, waarvan de belangrijkste ongetwijfeld de alsmaar grotere omvang, die de verrichtingen buiten begroting — de zogenaamde debudgettering — aannemen.

De bedoeling van dit artikel is in te gaan op deze eerder technische aspecten van het begrotingswerk, met daarbij in het achterhoofd één belangrijke vraag : kan een verbetering van de gebruikte technieken een bijdrage leveren tot de sanering van de Belgische publieke financiën ?

I. Het opstellen van de begroting en de controle op de uitgaven.

Bij het opstellen van de begroting en de controle op de uitgaven speelt in België het Ministerie van Financiën traditioneel een belangrijke rol. Aan de top ervan staan één of meerdere ministers, wier bevoegdheden in de loop van de geschiedenis nogal eens zijn veranderd. Op dit ogenblik is de leiding van het Ministerie van Financiën in handen van de Minister van Financiën, de Minister van Begroting en de Staatssecretaris voor Financiën, die toegevoegd is aan de Minister van Financiën, en als belangrijkste taak heeft voorstellen te doen inzake fiscaliteit en fiscale hervorming.

De bevoegdheidsafbakening tussen de Ministers van Financiën en de Minister van Begroting wordt geregeld door de wetten van 11 februari 1977 en van 13 januari 1986. In het kort staat in deze wetteksten te lezen dat de Minister van Begroting verantwoordelijk is voor de technische voor-

(1) De auteur dankt de heer Leo De Corel van de Studiedienst van de Kredietbank voor zijn medewerking aan dit artikel.

bereiding van de begroting en voor de uitvoering ervan, maar dat hij de bevoegdheden inzake het opstellen van de begroting en van de rijksboekhouding (een materie, die afhangt van de Thesaurie) moet delen met de Minister van Financiën. Het leeuwedeel van het technische begrotingswerk gebeurt dus door de Minister van Begroting. Hij wordt hierin vooral bijgestaan door zijn kabinetmedewerkers en de Administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven : een directie-generaal van het Ministerie van Financiën, die onder zijn leiding staat.

Van zijn kant is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor financiële en monetaire materies. Inzake begrotingswerk zal hij zich meestal slechts inlaten met de grote krachtlijnen van de begroting, met de begrotingen die het Ministerie van Financiën moet opstellen (onder meer de begroting van het Ministerie van Financiën zelf en de Rijksschuld**begroting**) en met de Rijksmiddelen**begroting**. Samenvattend kan men dus stellen dat de Minister van Begroting zich vooral inlaat met de staatsuitgaven, terwijl de belastingontvangsten en de financiering van het tekort onder de Minister van Financiën vallen.

Op te merken valt dat de Minister van Begroting wel bevoegd is voor de technische aspecten van het begrotingswerk, maar niet voor het begrotingsbeleid, althans niet meer dan gelijk welke andere Minister. Het begrotingsbeleid is een zaak van gans de regering. Het is op **regeringsniveau** dat alle grote beslissingen vallen inzake besparingen en of nieuwe uitgaven. En het laatste woord is voor het Parlement, dat de begrotingsdocumenten uiteindelijk moet goedkeuren.

Laat ons nu het tot stand komen van de begroting chronologisch onder de loep nemen.

De begrotingsprocedure begint normaal bij het begin van het jaar, dat voorafgaat aan het begrotingsjaar. Dan stuurt de Minister van Begroting een omzendbrief aan de ministeries, waarin wordt gevraagd ramingen voor het komende begrotingsjaar op te stellen. Deze omzendbrief vermeldt ook de hypothesen inzake economische groei en inzake inflatie (meer in het bijzonder het aantal loonindexeringen), die de ministeries moeten hantieren. Ook slaan een aantal instructies op het te voeren personeelsbeleid. De ministeriële departementen worden bij het opstellen van de ramingen bijgestaan door de Inspecteurs van Financiën : ambtenaren van de hogervermelde Administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven. Daarnaast brengen deze ambtenaren ook verslag uit aan de Minister van Begroting en zijn diensten over de uitgavenramingen van de departementen, vooral over hun economische doelmatigheid. Zij zijn dan ook te beschouwen als begrotingsadviseurs.

Enkele maanden na de omzendbrief volgt de tweede stap in het begrotingswerk. Deze begint met een hele reeks van bilaterale vergaderingen

tussen de ministeries enerzijds en de Minister van Begroting en zijn diensten anderzijds. Op deze vergaderingen worden de uitgavenramingen van de ministeriële departementen grondig onder de loep genomen en voorstellen tot besparingen uitgewerkt. Eenmaal deze vergaderingen achter de rug en wanneer door het Ministerie van Financiën ook de Rijksmiddelenbegroting en de Rijksschuldbegroting is uitgewerkt, kunnen de eerste ramingen voor de totale begroting worden opgesteld. Dit gebeurt meestal in juni van het jaar, dat voorafgaat aan het begrotingsjaar.

Vervolgens gaan de begrotingsramingen van het Ministerie van Financiën naar de parlementaire commissies, de partijen en ten slotte naar het Ministerieel Comité van het Budgettaire Beleid, het zogenaamde hakbijcomité. Het hakbijcomité staat onder voorzitterschap van de Eerste Minister. Zowel de Ministers van Begroting en van Financiën als een aantal Ministers uit belangrijke uitgavendepartementen nemen eraan deel. Uitgaven en besparingen worden er gewikt en gewogen. Eenmaal een consensus wordt bereikt gaat de begroting ter goedkeuring naar de Ministerraad.

In de laatste fase, wordt de begroting in wetteksten gegoten. Volgens de wet van 28 juni 1963 moeten de begrotingsdocumenten uiterlijk op 30 september aan het Parlement ter beschikking worden gesteld. De begroting is een formele wet, waarin de wetgevende macht aan de uitvoerende macht de toelating geeft gedurende één jaar welbepaalde uitgaven te doen en inkomsten te innen. De begroting moet dus vóór 31 december van het jaar, dat voorafgaat aan het begrotingsjaar, zijn goedgekeurd door het Parlement.

Na het opstellen en goedkeuren van de begroting, volgt de controle op de uitvoering ervan. Er is vooreerst in zekere zin een doelmatigheidscontrole over alle voorstellen van het parlement of de regering in de loop van het jaar, die gevolgen kunnen hebben op de begroting. Daarbij wordt onderzocht of het beoogde doel wel met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen wordt bereikt. Deze doelmatigheidscontrole gebeurt door de Inspecteurs van Financiën.

Daarnaast is er de controle op de boekhouding van de Staat en op de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze controle gebeurt vooral door het Rekenhof (een instelling van de wetgevende macht) en door de zogenaamde controleurs van de vastleggingen. Deze ambtenaren van de Administratie van de Begroting gaan na of de uitgaven wel op het juiste begrotingsartikel worden geboekt en de toegestane begrotingskredieten per artikel niet worden overschreden. Het Rekenhof is onder meer belast met het onderzoek naar de wettelijkheid, de werkelijkheid en de regelmatigheid van de begrotingsverrichtingen.

Belangrijk is, ten slotte, de budgetcontrole door de Minister van Begroting. Deze vindt meestal plaats in de lente van het begrotingsjaar. Bij

de budgetcontrole wordt onderzocht of het stijgingstempo van de uitgaven niet te hoog ligt in vergelijking met de toegestane kredieten. Van de budgetcontrole werd de voorbije jaren soms ook gebruik gemaakt om de begroting bij de sturen. Eventuele bijkredieten werden dan geheel of ten dele geneutraliseerd door nieuwe besparingsmaatregelen.

II. Enkele bedenkingen bij het begrotingswerk.

Over de hogervermelde bevoegdheidsafbakening tussen de Ministers van Begroting en van Financiën kunnen we kort zijn. Ondanks het feit dat deze twee Ministers tot nog toe altijd tot een andere partij behoorden, stellen zich in de praktijk weinig problemen. De meest delicate discussies vinden plaats in het hakbijlcomité en in de Ministerraad.

Daarentegen is het spijtig dat het begrotingswerk meestal te laat, soms zelfs veel te laat klaar is. Het hoger geschetste tijdsschema wordt inderdaad zelden gerespecteerd. Aldus werd ingevolge een regeringscrisis de begroting van 1986 pas opgesteld in de lente van 1987. Dit gebeurde samen met de begroting 1987 in het kader van het Sint-Annaplan. Met de begroting 1988 verliep het niet veel beter. Deze werd wel rond de normale tijd opgesteld maar ingevolge een nieuwe regeringscrisis niet goedgekeurd. Dit gebeurde in gewijzigde vorm pas in 1988, samen met de begroting 1989.

Maar niet alleen in perioden van politieke crisis, ook wanneer er politieke rust heerst is men te laat met een groot deel van het begrotingswerk. Op 30 september, wanneer alle documenten bij het parlement zouden moeten zijn, zijn meestal slechts de Algemene Toelichting bij de begroting, de Rijksmiddelenbegroting, en de Rijksschuldbegroting klaar. Voor de meeste uitgavenbegrotingen is het wachten tot de lente van het jaar, waarop de begroting slaat.

Deze vertragingen hebben voor gevolg dat men herhaaldelijk een beroep moet doen op het regime van de zogenaamde voorlopige twaalfden, waardoor elke maand de tijdens het vorige jaar toegestane begrotingskredieten met één twaalfde worden verlengd. Wanneer het regime van de voorlopige twaalfden in voege is, blijft de uitgavenstijging goed onder controle. Dit is echter slechts schijn want eenmaal afgelopen doet zich steeds een inhaalbeweging voor. Na een lange politieke crisis kan deze zelfs zeer krachtig zijn, niet alleen omdat er veel uitgaven werden uitgesteld maar niet afgesteld, maar ook omdat de controle wordt bemoeilijkt en de kans vergroot dat er beslissingen worden genomen, die op termijn de uitgaven opdrijven.

Nog belangrijker is dat het laattijdig indienen van de begrotingen soms hinderlijk is voor zeer zinvolle overheidsactiviteiten. De investeringen in moderne informatiesystemen hadden bijvoorbeeld in 1988 te lijden onder het regime der voorlopige twaalfden, dat tot einde oktober in voege was. Ten slotte wordt wegens de vele verloren begrotingsjaren het saneringsproces dat enkele jaren geleden op gang is gekomen herhaaldelijk onderbroken en afgeremd. Het stoppen van de rentesnieuwbal wordt aldus alsmäär moeilijker.

Een ander probleem bij het opstellen van de begroting en bij de controle op de uitvoering ervan is dat het zicht dat de verantwoordelijken voor de begroting hebben op de overheidsuitgaven dikwijls nogal troebel is. In een kleine gemeente weten de beleidsvoerders zeer goed waar de uitgaven naar toe gaan, waar de prioriteiten liggen en wat de besparingsmogelijkheden zijn. In grote steden en meer nog bij de centrale overheid zijn de uitgaven daarentegen zeer complex. Daar komt nog bij dat er niet op één maar op zeer vele plaatsen beslissingen worden getroffen, die hun evolutie kunnen beïnvloeden.

Toch werd er tijdens de voorbije jaren op het vlak van de informatiestromen vooruitgang geboekt. Aldus wordt er zowel bij het opstellen van de begroting als bij de controle op de uitgaven steeds meer gebruik gemaakt van de moderne informaticatechnieken. De controle op de boekhouding van het Rijk bijvoorbeeld, gebeurt nu helemaal per computer. Bovendien heeft men op de administratie van de begroting ambitieuze toekomstplannen. Er zal namelijk een systeem worden ontwikkeld dat moet toelaten al in een vroeg stadium op te sporen welke uitgaven te snel toenemen in vergelijking met de ervoor toegestane kredieten. Nu kan men zulke ontsprongen enkel vaststellen wanneer het in feite al te laat is. De verantwoordelijken zullen dan minder voor voldongen feiten komen te staan en bijkredieten zullen waarschijnlijk meer dan nu het geval is kunnen worden vermeden. Het hogervermelde systeem zou meteen een verhoging van het aantal budgetcontroles mogelijk maken. Thans is er, zoals hoger vermeld, slechts één budgetcontrole per jaar.

Een ander kenmerk van de Belgische begroting is dat ze, net zoals in de meeste Westerse industrielanden, wordt opgesteld volgens aanwasbudgettering. Dit houdt in dat de bestaande uitgaven meestal niet in vraag worden gesteld. De discussies gaan vooral over hun toename. Aanwasbudgettering gaat voorbij aan de beginselen van rationeel beheer en allocatie van de beschikbare financiële middelen. De regering beperkt zich grotendeels tot het uitwerken van nieuwe programma's en min of meer lineaire besparingen. In het Parlement wordt enkel de globale budgettaire politiek besproken. Toetsing van de effectiviteit van de overheidsuitgaven (beantwoorden de betrokken uitgaven nog aan de wensen van

de gemeenschap ?) en de efficiëntie ervan (kan de uitgave niet worden gedaan op een economisch meer verantwoorde wijze ?) blijven **meestal** achterwege.

Tegenover aanwasbudgettering staat nulbasisbudgettering : een begrotingstechniek waarbij elk jaar de uitgaven opnieuw verantwoord en tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Nulbasisbudgettering heeft **als** voordeel dat het de beleidsverantwoordelijken als het ware verplicht op zoek te gaan naar economisch minder zinvolle overheidsactiviteiten en die in eerste instantie te schrappen. Het Sint-Annaspaarplan van de lente van 1987 was een stap in die richting. Of het al dan niet een succesvolle stap was is moeilijk te beoordelen, want spaarplannen worden in België **achteraf** nooit ten gronde geëvalueerd door de begrotingsadministratie.

Een evaluatie van vroegere spaarplannen zou in feite wettelijk **verplicht** moeten zijn en bovendien openbaar moeten worden gemaakt, **bijvoorbeeld** via bijlagen aan de Algemene Toelichting van de begroting. Ze zou **kunnen** gebeuren door een groep van neutrale experts, naar beeld en **gelijkenis** met de huidige schuldencel, die het schuldbeheer van de **Schatkist** onder de loep neemt. Een publieke evaluatie van vroegere **spaarplannen** houdt twee grote voordelen in. Vooreerst kan men dan uit het **verleden** lessen trekken die nuttig kunnen zijn voor de toekomst. Ten tweede zal de **neiging**, die de beleidsverantwoordelijken soms hebben, om **papieren** besparingsmaatregelen uit te vaardigen waarschijnlijk afnemen. Een **minder** goed beleid heeft dan immers meer kans om afgestraft te worden door het kiezerscorps.

In België wordt ook weinig aan lange-termijn begrotingsplanning **ge**daan. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld wordt er bovendien geen onderscheid gemaakt tussen de conjuncturele en de **structurele** component van het begrotingstekort, hetgeen zeer nuttig **kan** zijn om het beleid en de evolutie van het netto te financieren saldo te beoordelen. Op te merken valt dat lange-termijn begrotingsplanning niet **nuttig** is wanneer het blijft bij het formuleren van vage en weinig bindende objectieven. Ze moet resulteren in het nemen van maatregelen, **die** een effect over meerdere jaren hebben op de evolutie van de uitgaven en de inkomsten. Een slecht voorbeeld in dit verband is de Gramm-Rudman wet in de Verenigde Staten, die zich beperkt tot het opleggen van **objectieven** voor het begrotingstekort voor de komende jaren. Deze objectieven zijn trouwens reeds enkele malen herzien. Ook nulbasisbudgettering is gemakkelijker in theorie dan in de praktijk. Het veronderstelt immers een hele dosis politieke moed om alle uitgaven in vraag te stellen.

III. Camouflagetechnieken.

Het vaak laattijdig indienen van de begroting, de soms gebrekkige informatie over wat gebeurt met de uitgaven en het te weinig toepassen van nulbasisbudgettering zijn ongetwijfeld drie tere plekken van het begrotingswerk in België. Een nog grotere tekortkoming is echter dat herhaaldelijk een beroep wordt gedaan op technieken die de begrotingssituatie mooier voorstellen dan ze in feite is.

De verbeeldingskracht, die op dit vlak aan de dag werd gelegd en nog steeds wordt gelegd, is bijzonder groot. Aldus gebeurde het vroeger vaak dat bij het opstellen van de begroting werd uitgegaan van te optimistische macro-economische uitgangshypothesen. Dit is gelukkig veranderd: de uitgangshypothesen, die voor de begroting 1989 en de voorbije begrotingsjaren werden gehanteerd zijn vrij realistisch te noemen.

Daarnaast werd veel gebruik gemaakt van verschuivingen van uitgaven en inkomsten in de tijd: inkomsten worden vervroegd en uitgaven worden uitgesteld. Voorbeelden daarvan zijn de zogenaamde stabilisatie-operaties in de periode 1983-1985, toen de financiële instellingen op aanvraag van de Schatkist overgingen tot het omzetten van korte-termijn schatkistcertificaten in schuldpapier op halflange termijn, waarop slechts jaarlijks rente is verschuldigd. Het gevolg daarvan was dat in het eerste jaar enkele kwartalen minder rente moest worden betaald dan bij gewone vernieuwing in kortlopend papier. Het jaar daarop kreeg men uiteraard het deksel op de neus. In dezelfde lijn liggen, bijvoorbeeld, obligatie-uitgiften met een eerste coupon na 15 of 18 maanden. Zo was voor de emissie van oktober 1984 pas in januari 1986 een eerste coupon betaalbaar. Andere voorbeelden zijn het verschuiven van de ambtenarensalarissen van einde december naar begin januari (waardoor in 1984 slechts elf maandsalarissen dienden uitbetaald) en het vervroegen van de voorafbetalingen van belastingen door overheidsbedrijven. Dit laatste gebeurde onder meer in de begroting 1989.

De debudgettering is echter de camouflagetechniek bij uitstek. Dit gebeurt via allerhande fondsen en parastatale instellingen, die zich rond de centrale overheid bewegen. De uitgaven en inkomsten daarvan worden niet geïntegreerd in de begroting of hoogstens als aanhangsel in de zogenaamde titel IV van de begroting vermeld.

Er zijn verschillende soorten van debudgettering. Een eerste soort bestaat erin dat een deel van de ontvangsten wordt bestemd om bepaalde uitgaven te dekken, waarbij de betrokken bedragen uit de begroting worden gelicht. Een voorbeeld hiervan was de zogenaamde Maribeloperatie van 1981 en de daaropvolgende jaren: een deel van de BTW- en accijnsopbrengsten werd bestemd voor de financiering van de vermindering van

de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid. Op te merken valt dat deze vorm van debudgettering enkel de hoogte van de uitgaven en van de inkomsten in de begroting beïnvloeden. Het begrotingssaldo wordt daarentegen niet beïnvloed.

Een tweede soort van debudgettering gaat een stap verder. De uitgaven worden verschoven naar fondsen of parastatalen en helemaal niet of slechts ten dele gefinancierd via begrotingskredieten. Deze fondsen of parastatalen financieren zich dan op de Belgische geld- en kapitaalmarkt of in het buitenland. Vooral dit laatste gebeurt dikwijls, in de eerste plaats omdat dit minder zichtbaar is dan een beroep op de interne financiële markt. In de mate dat de uitgaven, die naar de fondsen werden verschoven, niet worden gefinancierd met begrotingskredieten worden zij als het ware uit de begroting getrokken. Zowel de uitgaven als het begrotingstekort nemen af. De rente en de aflossingen van de schuld van de fondsen zijn wel ten laste van de Schatkist, maar zullen echter slechts na verloop van tijd in de begroting tot uiting komen. Soms kan daar zelfs lange tijd over heengaan. Inderdaad, het gebeurt soms dat ook de rentelasten door de fondsen worden gefinancierd via leningen. Men kan dan spreken van een debudgettering in de tweede graad. Tussen haakjes gezegd is de boekhouding van deze fondsen zeer ondoorzichtig onder meer wegens de vele transacties tussen de fondsen onderling en het feit dat zij kasreserves kunnen opbouwen of aanspreken.

Deze tweede soort van debudgettering werd vroeger vooral gebruikt voor een aantal overheidsinvesteringen. De stelling was dat een aantal taken van de centrale overheid beter kunnen worden toevertrouwd aan afzonderlijke organen vooral omdat buiten het keurslijf van de begrotingsprocedures een flexibeler beheer mogelijk wordt. Tijdens de voorbije jaren is het aandeel van de overheidsinvesteringen, die uit de begroting werden gehouden, gedaald. Andere debudgettering van deze tweede soort zijn daarentegen merkkelijk toegenomen. Het betreft toelagen van allerlei aard en vooral de subsidies aan de nationale sectoren. Deze debudgettering gebeuren niet meer om redenen van efficiëntie, maar hebben vooral als motief de uitgaven ondoorzichtig te maken en het begrotingstekort te drukken.

Sinds 1986 kwam er nog een vorm van debudgettering bij. Deze gebeurde naar aanleiding van de zogenaamde schuldherschikkingsoperatie, die sloeg op de meeste hoogrentende obligatieleningen van de Staat en van het Wegenfonds, die in portefeuille zaten bij de financiële instellingen. Obligaties, die in handen waren van particulieren en buitenlanders, werden niet bij de operatie betrokken.

Essentieel bij de schuldherschikkingsoperatie is dat de wijze waarop de Staat de rente betaalde werd gewijzigd. Het gedeelte van de coupon tot 8 %

wordt net zoals voorheen « in geld » betaald. Het gedeelte van de coupon boven 8 % wordt echter niet meer « in geld » betaald maar wel via de uitgaven van nieuwe schuldtitels (speciale schatkistbons genaamd), waarop de financiële instellingen moeten inschrijven. Deze speciale schatkistbons hebben een looptijd van 8 jaar (vervroegde aflossing is tussen het vierde en achtste jaar wel ten dele mogelijk) en een variabele coupon, die iets beneden de obligatierente op de secundaire markt ligt.

Economisch en financieel gezien verandert de herschikking in feite niets, behalve de introductie van een vorm van verplicht sparen tegen rentevoeten die wat beneden de markt liggen. Wat de financiële instellingen nu verplicht moeten beleggen, zouden zij anders spontaan hebben gedaan in de vorm van schatkistcertificaten of overheidsobligaties. In de overheidsboekhouding verandert er echter wel iets: deze rentelasten worden niet meer als uitgaven geteld maar enkel nog in de schuldstatistieken opgenomen. Het gevolg daarvan is dat zowel de uitgaven als het begrotingstekort afnemen. In tegenstelling met andere vormen van debudgettering komen hier dus geen fondsen of parastatalen aan te pas. Het is eerder een soort van boekhoudkundige operatie te noemen: uitgaven worden omgezet in schuld.

Deze nieuwe vorm van debudgettering is zeer omvangrijk. Aldus werd op deze wijze in 1986 ongeveer 6 miljard BF buiten begroting geboekt. In 1987 liep dat op tot 33 miljard BF en ook in 1988 bedroegen deze debudgettering 33 miljard BF. Op te merken valt dat deze operatie naar aanleiding van de begroting 1989 nogmaals werd herhaald: wat in 1986 reeds was herschikt werd nogmaals herschikt (uitgaande van het feit dat de rente was gedaald werd het gedeelte van de coupons dat « in geld » wordt uitbetaald teruggebracht van 8 % naar 7,75 %) en ook de sinds 1986 uitgegeven obligatieleningen werden er bij betrokken. Alles samen zullen aldus in 1989 50 miljard BF rentelasten buiten de begroting worden gehouden.

IV. De wet eerbiedigen.

Zoals hoger reeds werd vermeld, drukken de meeste vormen van debudgettering het begrotingstekort kunstmatig naar beneden. In 1987 klonk het netto te financieren saldo van de centrale overheid « buiten begroting » volgens gegevens van de Nationale Bank tot liefst 99 miljard BF. Het netto te financieren saldo van de Schatkist bedroeg toen volgens de officiële cijfers 430 miljard BF, of ongeveer 8 % van het BNP, maar inclusief de debudgettering zou dat dus 529 miljard BF zijn geweest of 10 % van het BNP. De cijfers van de Nationale Bank bevatten de de-

budgetteringen via de fondsen en de parastatalen en deze van de rentelasten. De hogervermelde verschuivingen zijn echter niet in de cijfers begrepen. Al bij al dient het feit dat in 1987 het begrotingsobjectief (een tekort van 8 % van het BNP) werd gehaald met het nodige korreltje zout te worden genomen.

TABEL

**Het netto te financieren saldo van de Schatkist
inclusief en exclusief de verrichtingen buiten begroting (in miljarden BF)**

<i>Jaar of periode</i>	<i>Het netto te financieren saldo van de Schatkist : begrotingsverrichtingen</i>	<i>Het netto te financieren saldo «buiten begroting»</i>	<i>Het netto te financieren saldo van de Schatkist : verrichtingen binnen en buiten begroting samen</i>
1979	— 212	— 32	— 244
1980	— 297	— 40	— 337
1981	— 455	— 64	— 519
1982	— 511	— 74	— 585
1983	— 523	— 60	— 583
1984	— 504	— 33	— 537
1985	— 571	— 46	— 617
1986	— 556	— 44	— 600
1987	— 430	— 99	— 529
1987			
1 ^{ste} kw.	— 251	— 31	— 282
1988			
1 ^{ste} kw.	— 250	— 38	— 288

Bron : Tijdschrift van de Nationale Bank, juli-augustus 1988, tabel XI-5

Bovendien beïnvloeden de debudgetteringen naast de hoogte van het overheidstekort ook de evolutie ervan. Het « tekort buiten begroting » is in 1987 krachtig toegenomen. De daling van het netto te financieren saldo inclusief de verrichtingen buiten begroting was dan ook heel wat minder uitgesproken dan de vermindering van het officiële begrotingstekort. Dit blijkt duidelijk uit bovenstaande tabel. Op te merken valt dat deze tendensen zich verder zetten onder meer wegens de toenemende debudgettering van de rentelasten.

De informatie die men heeft over de gedebudgetteerde uitgaven en hun evolutie is in vele gevallen beperkt. Daarbij komt nog dat zij dikwijls ontsnappen aan elke vorm van controle van de uitvoerende en wetgevende macht. Het feit dat de begrotingssituatie en evolutie er mooier uitziet dan ze is kan ook de indruk wekken dat saneren niet meer nodig is. Al deze factoren houden het gevaar in dat de Belgische publieke financiën op termijn opnieuw uit de hand lopen. Debudgetteringen beïnvloeden dus niet alleen de cijfers van het verleden en het heden, zij hypothekeren eveneens de toekomst.

Wat moet er dan gebeuren? Vooreerst is het absoluut nodig dat de controle op deze uitgaven wordt verscherpt. Het Rekenhof zou hier een belangrijke rol kunnen spelen. Ten tweede zou de regering als begrotingsobjectief het netto te financieren saldo van de Schatkist, inclusief de verrichtingen buiten begroting moeten nemen in plaats van zich enkel te baseren op begrotingsverrichtingen. Aldus zouden debudgetteringen veel aan betekenis verliezen. Het best van al zou men helemaal niet meer debudgetteren en de geest van het artikel 115 van de grondwet respecteren. Dit stelt dat « alle staatsontvangsten en uitgaven op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht ».

V. Welke bijdrage kan een verbetering van de begrotingstechnieken leveren tot de sanering van de publieke financiën?

Zoals blijkt uit wat voorafgaat zijn de begrotingstechnieken in België op een aantal punten duidelijk voor verbetering vatbaar. Hiervoor is geen globale hervorming nodig van de begrotingswetgeving. Integendeel, het komt er dikwijls enkel op aan gewoon te doen wat de geest van bestaande wetten is. Dit is zowel het geval voor het tijdsschema dat bij het begrotingswerk moet worden gevolgd als voor de debudgetteringen. Andere veranderingen, zoals de informatisering en de nulbasisbudgettering, vergen evenmin een aanpassing van de wetgeving.

Het verbeteren van de begrotingstechnieken is zeker geen tovermiddel, waarvan in deze tijd van saneren alle heil moet worden verwacht. Wat zou het bijvoorbeeld baten de beste technieken ter wereld te hebben, indien de politieke moed en de politieke wil ontbreken om noodzakelijke maatregelen te treffen. Begrotingstechnieken zijn een hulpmiddel. Een verbetering ervan laat toe de dode takken en de ontsparingen in de uitgaven gemakkelijker op te sporen en de begrotingssituatie niet alleen voor de regering, het parlement en het Ministerie van Financiën maar ook voor het kiezerscorps doorzichtiger te maken. Dit laatste is erg belangrijk want aldus verhoogt voor de centrale overheid en in de toekomst ook voor de Gewesten en de Gemeenschappen, die in het kader van de staatshervorming belangrijke budgettaire massa's te beheren zullen krijgen, de prikkel om een efficiënt en effectief begrotingsbeleid te voeren.

Summary : Budgeting techniques : instrument to public finance policy.

Although the method of Belgian budgeting and controlling has considerably improved during recent years, there still remain a lot of shortcomings such as : frequently late introduction into Parliament of the

budget, inadequate information about expenditure, rarely application of zero base budgeting often combined with techniques which embellish the budget. Debudgeting is the most important camouflage technique. Debudgeting appears in different manners and influences not only the height but also the evolution of the budget deficit.

An improvement of the budgeting technique in Belgium doesn't ask fundamental changes of actual law. Just a switch in applying the law according to the original spirit and interpretation of actual legislation, would be satisfactory to obtain an efficient and effective budget-policy.

