

Financieringsaspecten van een gewestelijke industriepolitiek

door D. HEREMANS*

I. INLEIDING

De huidige controverse omtrent de regionalisering van de industriepolitiek wordt in niet geringe mate beïnvloed door uiteenlopende financiële standpunten.

De gewesten grijpen de regionalisering van de industriepolitiek aan als dé kans om tegelijk met een uitbreiding van bevoegdheden meer financiële middelen te verkrijgen. In Vlaanderen ziet men het tevens als een middel tegen de afvloeï van financiële middelen waardoor de eigen industriële toekomst dreigt gehypothekeerd te worden. Dit valt uiteraard moeilijk te rijmen met Waalse dweperijen omtrent de financiële hefboomen van de macht waartoe de regionalisering van het krediet de sleutel moet zijn.

Uiteraard bieden deze uiteenlopende betrachtingen ook heel wat voer voor de tegenstanders van de regionalisering. Komt door het overhevelen van meer economische bevoegdheden de economische unie niet in het gedrang? Is een verdere overheveling van financiële bevoegdheden wel verenigbaar met de monetaire eenheid? Kortom, is de inzet niet het voortbestaan van België?

Bij de financieringsaspecten die nochtans de achillespees van de gemeenschapsakkoorden zijn, staan bijgevolg heel wat vraagtekens.

* Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven.

De auteur is P. Van Rompuy, R. De Bondt, P. Van Cayseele, T. Peeters en V. Van Rompuy erkentelijk voor enkele gedachtenwisselingen, evenals J. Pacolet en H. Geeroms voor logistieke assistentie, maar blijft uiteraard zelf alleen verantwoordelijk voor de inhoud.

Vandaar de bedoeling van deze bijdrage deze aspecten in het licht van de industrieproblematiek verder uit te diepen.

Concreet staat de vraag voorop naar het uitstippelen van een verantwoorde financiering voor de gewestelijke industriepolitiek. In de eerste plaats denkt men daarbij aan de fiscale en budgettaire instrumenten. Dient de financiering te geschieden via kredieten ten laste van de nationale begroting of via eigen fiscale instrumenten? Daarnaast wordt er voor de financiering ook een beroep gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Dit geldt in het bijzonder voor de industriële investeringen. Moet de regionalisering van de industriepolitiek dan ook gepaard gaan met een regionalisering van het kredietwezen?

De concrete vragen duiden er op dat een meer pragmatische benadering voorop staat: Gegeven een verdere regionalisering van de industriepolitiek, welk is de meest aangewezen financieringswijze. Nochtans wordt de problematiek van de opportuniteit van deze verdere regionalisering niet volledig uit de weg gegaan. De wenselijkheid van de overheveling van bevoegdheden hangt immers samen met de financieringswijze.

Vooraleer achtereenvolgens de budgettaire en de kredietpolitieke aspecten uit te diepen, wordt in een volgend punt bij een aantal algemene financiële facetten van de industriepolitiek verder stilgestaan.

II. FINANCIËLE HEFBOMEN VAN DE INDUSTRIEPOLITIEK

Een studie van de financiële aspecten van een gewestelijk industriebeleid veronderstelt enkele voorafgaande inzichten. De vraag rijst voor eerst welk belang men moet toekennen aan financiële middelen als instrument voor het voeren van een adequate industriële politiek. Verder of er een verband bestaat tussen de aard van de industriepolitiek en het ter beschikking staan van specifieke financiële instrumenten. Tenslotte moet ook nagegaan worden welke eisen het bestaan van een economische en monetaire unie stelt aan de industriepolitiek.

A. *Belang van de financiële middelen*

Het ter beschikking stellen van steeds meer financiële instrumenten is geen garantie voor een beter beleid. De ervaring wijst dit uit voor vele domeinen van het overheidsoptreden.

Het nationale industriebeleid in België heeft totnogtoe reeds een

massa aan geldmiddelen opgeslorpt. De resultaten zijn vaak omgekeerd evenredig met de omvang van de bestede sommen. Daarentegen lijkt het Vlaamse gewest, o.m. in het kader van de DIRV-actie, er in te slagen met heel wat minder middelen heel wat meer oriënterend en vernieuwend op te treden. De gewestelijke executieven beschikken totnogtoe niet over de ruime financiële middelen om de nationale lokettenpolitiek te kopiëren. Is het niet mede daarom dat zij zich meer selectief zijn gaan opstellen en zich gaan oriënteren zijn naar minder kostelijke acties zoals het bemiddelen in informatie inzake nieuwe technologieën?

De industriepolitiek beperkt zich maar al te vaak tot het opzetten van instellingen en fondsen. Eens in het leven geroepen en voorzien van ruime financiële middelen gaan ze een eigen leven leiden los van de oorspronkelijke doelstellingen. De expansiewetgeving en het Fonds voor Industriële Vernieuwingen zijn typevoorbeelden van dit oneigenlijk gebruik. Zij worden kwistig aangewend om veroordeelde ondernemingen kunstmatig in leven te houden. De industriële vernieuwing dient wel als vlag voor de industriepolitiek, maar in de realiteit gaat slechts een beperkt aandeel van de uitgaven naar werkelijke vernieuwing.

Deze evolutie is niet eens zo verwonderlijk. De industriepolitiek vindt zijn theoretische voedingsbodem nog steeds in een voorbijgestreefd welvaartseconomisch denken. Een abstracte overheid, die ipso facto geacht wordt het algemeen belang na te streven, moet optreden om de minste marktfaling te corrigeren, bij voorkeur door het hantieren van financiële instrumenten. In de realiteit wordt hierop gretig ingespeeld door een concrete overheid, bestaande uit politici en bureaucraten, die macht en prestige nastreven, via zo groot mogelijke budgetten. Op de politieke markt bieden zij steunverlening aan, daartoe onder druk gezet door drukingsgroepen met specifieke belangen die als vragers optreden.

Erger nog dan het zoekraken van het geld, is het zoekraken van het beleid. Een andere opvatting over industriepolitiek is dan ook aan de orde. Industriepolitiek moet nog wat anders zijn dan loutere financiële steunverlening. Instrumenten en instellingen mogen geen eigen leven gaan leiden, maar moeten bestendig getoetst worden aan de doelstellingen.

De regionalisering van de industriepolitiek is dan ook niet louter een kwestie van overheveling van fondsen, maar ook van het herdenken van datzelfde beleid. Een ruimere financiële armslag voor de gewesten

mag niet tot gevolg hebben dat de vergissingen van het nationale beleid nog eens worden overgedaan, ditmaal op gewestelijk vlak. Overigens betekenen minder financiële middelen voor de centrale overheid niet dat deze geen greep meer zou hebben op de industrie. De ervaring in federale landen wijst uit dat dit een heilzame klemtoonverlegging tot gevolg kan hebben naar een meer reglementerend optreden, naar de uitbouw van een concurrentiebeleid en naar de macro-economische politiek.

B. Aard van de financiële instrumenten

Verschillende types van industriepolitiek dicteren ook het gebruik van verschillende instrumenten. Omgekeerd zal de beschikbaarheid van financiële instrumenten vaak bepalend zijn voor de aard van het gevoerde industriebeleid.

1. Vooreerst kan er een onderscheid gemaakt worden tussen het *generieke* en het *specifieke* industriebeleid.

Het generieke beleid beperkt zich tot het creëren van ondernemings- en investeringsvriendelijke omgevingsvoorwaarden. Het instrumentenarsenaal verwijst naar meer globale maatregelen zoals infrastructuurpolitiek en de verschillende aspecten van de macro-economische politiek. Het is marktconform in de zin dat het niet bedoelt rechtstreeks in te grijpen in de industriële structuren. De financiële instrumenten zijn vnl. van fiscale aard. Via fiscale vrijstellingen beoogt men de middelen in de bedrijven zelf te laten en succesvolle activiteiten verder te stimuleren.

Het specifieke beleid daarentegen streeft ernaar het industrieel proces actief te sturen en te oriënteren. Het instrumentenarsenaal is bijgevolg meer micro-economisch geïntereerd met het zwaartepunt bij selectieve steunmaatregelen. In de praktijk vindt de financiële steun veelal zijn weg naar slecht presterende ondernemingen, terwijl de financieringskost ervan drukt op de goede bedrijven. Veeleer dan een politiek van industriële vernieuwing is het verworden tot een herverdelingspolitiek tussen ondernemingen.

De keuze welke financiële instrumenten naar de gewesten worden overgeheveld zal bijgevolg medebepalend zijn voor de aard van het beleid dat er zal gevoerd worden. Een vertekening wordt hier a-priori ingebouwd indien men – zoals vaak voorgehouden wordt – de generieke instrumenten aan de nationale overheid voorbehoudt en de specifieke

afstaat aan de regionale overheden. Het gewestelijke industriebeleid wordt dan wel sterk in de richting van het interventionisme geduwd. Overigens rijzen er ook problemen van coherentie van het beleid indien er tussen het nationale en regionale bestuursniveau een sterk uiteenlopend type van industriepolitiek wordt nagestreefd.

2. Het overheidsingrijpen in de industriële sector kan ook onderscheiden worden in een onrechtstreeks *stimulerend* beleid en een meer rechtstreeks *participerend* beleid van de overheid in industriële ondernemingen.

Het stimulerend beleid berust op een heel stel financiële incentieven gaande van (al of niet selectieve) belastingsvrijstellingen (versnelde afschrijvingen, onroerende voorheffing, registratierechten, vennootschapsbelasting) tot steunverlening (staatswaarborg, overheidsbestellingen, kapitaalpremies, rentetoelagen...). Deze maatregelen vinden hun financiële weerslag op de inkomsten- of uitgavenzijde van de begroting. De regionalisering ervan vertoont belangrijke budgettaire implicaties, waarbij de cruciale vraag rijst naar de hiervoor aangewezen financiële middelenvoorziening.

Daarnaast intervenueert de overheid meer rechtstreeks in het bedrijfsleven in de financiering van de investeringen door, hetzij te participeren in het risicodragend kapitaal, hetzij in te staan voor de kredietverlening langs het kanaal van de openbare kredietinstellingen. Een verantwoording voor deze interventies in de kapitaalmarkt wordt gezocht in allerlei kapitaalmarktimperfecties: potentiële winstgevendende projecten die door de private kapitaalmarkten worden over het hoofd gezien moeten door de overheid opgespoord worden; de private kapitaalmarkten genereren onvoldoende risicodragend kapitaal zodat de overheid maar zelf holdings moet oprichten; bepaalde sectoren en ondernemingen (zoals de KMO's) komen onvoldoende aan hun trekken in de kapitaalmarkt, zodat de overheid voor hen speciale financiële instrumenten en openbare kredietinstellingen moet creëren. In de praktijk luidt het vaak meer cynisch: het gebrek aan financiële middelen in de geldmarkt voor ondernemingen aan de rand van het faillissement; of de industriepolitiek moet een verlengstuk hebben in de financiële sectoren waar de hefbomen van de economische macht geacht worden zich te bevinden. Worden overigens heel wat imperfecties niet mede door diezelfde overheid veroorzaakt, zoals bijvoorbeeld het gebrek aan risicodragend kapitaal tengevolge van fiscale discriminaties tussen risicoloos en risicodragend kapitaal?

De overheid in België oefent reeds lang een belangrijke invloed uit op de financiering van bedrijven met vreemde middelen via de openbare kredietinstellingen. Deze vervullen een belangrijke rol in het financieel intermediatieproces, en meer bepaald bij de toewijzing van lange termijnkredieten. Recent komt het overheidsoptreden ook meer tot uiting op het vlak van het risicodragend kapitaal, met name via het zgn. publiek industrieel initiatief. Daartoe werden overheidsholdings opgericht die risicodragende participaties in het bedrijfsleven nemen. Deze instrumenten van het industriebeleid hebben een substantiële impact op de werking van de geld- en kapitaalmarkt. De regionalisering van de industriepolitiek is bijgevolg niet alleen een budgettaire aangelegenheid, maar kan belangrijke repercussies hebben voor de kredietpolitiek. Hierbij kan de vraag naar de mogelijkheden tot het regionaliseren van het krediet niet ontweken worden.

3. Gewoonlijk wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen *groei- en expansiebeleid*, *herstructureringsbeleid* en *innovatiebeleid*¹.

Grosso-modo kan men stellen dat het groei- en expansiebeleid best gevoerd wordt door de succesvolle bedrijven te stimuleren via fiscale instrumenten. Het herstructureringsbeleid t.o.v. bedrijven in moeilijkheden kan bezwaarlijk via fiscale vrijstellingen operationeel gemaakt worden. Het noopt tot tijdelijke subsidiemaatregelen onder zeer stricte voorwaarden, echter niet tot allerlei tussenkomsten via het publiek industrieel initiatief, zoals men de laatste jaren maar al te veel vaststelt. Voor het innovatiebeleid lijken fiscale instrumenten, en overheidsopdrachten, eventueel aangevuld met risicodragend overheidsinitiatief het meest aangewezen.

Het al of niet regionaliseren van bepaalde financiële instrumenten zal dan ook medebepalen welke richtingen het gewestelijk industriebeleid met succes zal kunnen uitgaan.

C. *De economische en monetaire unie*

De industriepolitiek dient te opereren binnen een aantal globale omgevingsvoorwaarden, die dan ook beperkingen kunnen stellen aan het gebruikte instrumentarium. Voor België gelden hier de voorwaarden gesteld door de Europese Gemeenschappelijke Markt en de Belgische Economische en Monetaire Unie. De belangrijkste vraag is dan welke de repercussies van een regionalisering van de industriepolitiek, en meer bepaald van de financiering ervan, zullen zijn op de werking van deze unie.

1. De marktintegratie vereist een grote graad van marktuniformiteit en micro-economische convergentie. Het veronderstelt het naleven van een aantal spelregels inzake concurrentievoorwaarden en steunverlening door de overheid. De Belgische monetaire unie wordt gekenmerkt door het bestaan van één munt en één geïntegreerde kapitaalmarkt. De werking ervan berust op een grote mate van macro-economische convergentie m.b.t. tot de munt- en kredietpolitiek, de fiscaliteit en de begrotingsfinanciering².

De monetaire unie hangt nauw samen met de economische unie en omgekeerd, zoals ook geïllustreerd wordt op Europees vlak. De Europese marktintegratie ging vooraf aan het streven naar monetaire samenwerking. Het recente Europees Monetair Systeem wordt dan weer als een middel gezien om de gemeenschappelijke markt te ondersteunen.

Voor de huidige Belgische problematiek zijn uiteraard niet enkel de geschetste normatieve werkingsvoorwaarden van belang, maar evenzeer de feitelijke werking van de economische en monetaire unie. Duidelijk zijn er binnen de unitaire Belgische Staat reeds scheefftrekkingen ontstaan, die overigens mede aan de basis liggen van het streven naar meer regionale autonomie. Als dusdanig bestaat er in België geen expliciet concurrentiebeleid dat concurrentievervalsingen tengevolge van overheidssteun tegengaat. Het budgettaire beleid werd in het verleden uitgehouden door de zgn. compensatiepolitiek waardoor de macro-economische stabiliteit van het geheel op de helling werd gezet. In Wallonië streeft men ernaar de implicaties van de marktintegratie te ontlopen met behoud nochtans van alle voordelen van de monetaire unie. Dit lokt een tegenovergestelde houding uit in Vlaanderen.

2. Welk effect kan er dan verwacht worden van de regionalisering van de industriepolitiek voor de *economische* en *monetaire unie*, dit zowel van uit een normatieve als feitelijke invalshoek bekeken?

Het is op voorhand duidelijk dat een meer autonome industriepolitiek voor de gewesten, ook meer mogelijkheden tot concurrentievervalsing en micro-economische divergentie inhoudt. Dit des te meer omdat er terzake geen duidelijke spelregels zijn vastgelegd.

Veel zal daarbij nochtans afhangen van de financiering van het gewestelijke industriebeleid. Indien het berust op een eigen financiële verantwoordelijkheid voor de gewesten is er een ingebouwde rem aanwezig op marktversturende subsidies, vermits ze niet langer nationaal gefinancierd worden. Bijkomend kan een gemengde financiering,

waarbij de toekenning van een (ondergeschikt) gedeelte nationale overheidssteun afhankelijk gemaakt wordt van het naleven van de voorwaarden van de marktintegratie, een instrument van coördinatie worden.

Ook de macro-economische stabiliteit wordt gediend indien er een grotere mate van financiële verantwoordelijkheid ontstaat. Het veronderstelt echter tegelijk het bestaan van effectieve spelregels m.b.t. een gewestelijke begrotingsdiscipline. Zoniet dreigt een gewestelijke subsidiepolitiek op korte termijn tot een budgettaire escalatie te leiden waardoor de monetaire unie regelrecht in het gedrang komt.

De Belgische wetgeving van augustus 1980 over de staatshervorming heeft weinig oog gehad voor het noodzakelijke samenspel binnen een economische en monetaire unie. T.o.v. het essentieel gemengd karakter van de economische materies in de realiteit staat de juridische optie voor exclusieve bevoegdheden. Bijgevolg werd de wetgever genoopt tot tautologische, halfslachtige en acrobatische bevoegdheidsomschrijvingen die op het economisch vlak reeds een bestendige bron zijn van conflicten. Erger is dat de essentiële spelregels evenals afdwingbare procedures i.v.m. de marktintegratie en concurrentie ontbreken. Ook de regeling inzake de financiële middelenvoorziening, in het bijzonder de mogelijkheden tot leningfinanciering voor de gewesten, zet de financiële verantwoordelijkheid althans voor de korte termijn op de helling. Het is zeer de vraag of het Arbitragehof, dat terzake noodzakelijkerwijze beleidsvormend zal moeten optreden, over de nodige instrumenten en competentie zal beschikken om hier nog een en ander recht te trekken³. De overheveling van bijkomende bevoegdheden en middelen naar de gewesten zou dan ook moeten aangegrepen worden om terzake een en ander bij te sturen.

Op de vraag naar de opportuniteit van het regionaliseren van de industriepolitiek kan bijgevolg geen eenvoudig antwoord gegeven worden. Het antwoord berust op het afwegen van de theoretische normatieve voorwaarden, de appreciatie van de feitelijke bestaande toestand, evenals op speculaties omtrent mogelijke bijstellingen. De financiële aspecten ervan worden nader geanalyseerd in wat volgt.

III. EEN GEWESTELIJKE INDUSTRIEPOLITIEK FISCAAL EN BUDGETTAIR BEKEKEN

De regionalisering van uitgavenbevoegdheden mag niet losgekoppeld worden van de financiering ervan. Het noodzakelijke parallélisme is

van die aard dat een adequate financiële middelenvoorziening een voorafgaande voorwaarde vormt voor een verdere overheveling van bevoegdheden. Vandaar ook m.b.t. de regionalisering van de industriepolitiek de cruciale vraag naar deze samenhang tussen uitgaven- en inkomstzijde van de begrotingen. Het verband is zelfs meer direct omwille van het hanteren van fiscale instrumenten bij het industriebeleid.

Vooraleer de krachtlijnen van een aangepaste financiële middelenvoorziening vast te leggen, dient de analyse scherper gesteld te worden door in te gaan op de budgettaire impact en verdere financiële implicaties van de industriepolitiek.

A. Budgettaire impact van de industriepolitiek

1. De beschikbare informatie omtrent de begrotingsimpact van de industriepolitiek laat veel te wensen over: zij is onvolledig, fragmentarisch, weinig toegankelijk en wordt veel te laat gepubliceerd. Een cijfermatige analyse wordt daarenboven sterk bemoeilijkt door de niet eenduidige inhoud van de industriepolitiek. De begrotingsimpact verschilt sterk naargelang men een ruimer of enger concept van industriepolitiek hanteert.

In ruime zin opgevat situeren zich meer dan twintig percent van de Rijksuitgaven in de economische sector. Het grootste gedeelte daarvan heeft betrekking op de zgn. economische infrastructuur. Beschouwt men het geheel van de overheidsbestellingen als instrument van industriepolitiek dan moet ook de niet-economische infrastructuur eraan toegevoegd en wordt het aandeel nog groter. In deze optiek is de regionalisering van de infrastructuurpolitiek nauw verbonden aan die van de industriepolitiek.

De overheidsbestellingen zelf belopen op dit ogenblik rond de 200 miljard BF. Sectorieel bekeken gaat meer dan de helft van de overheidsbestellingen naar de bouwnijverheid. Maar ook de overheidsaankopen van transport- en telecommunicatiemateriaal maken een belangrijk aandeel uit van de binnenlandse leveringen van de elektronische en metaalverwerkende nijverheid.

De industriepolitiek in strikte zin omvat hoofdzakelijk de meer rechtstreekse steunverlening aan het bedrijfsleven. Over de omvang van de fiscale vrijstellingen zijn geen preciese cijfers voorhanden. De steunverlening in de vorm van subsidies belooft jaarlijks ongeveer 150 miljard waarvan het grootste deel naar verlieslatende overheids-

ondernemingen gaat. Een vijftigtal miljard vloeit naar de privé-bedrijven. Ter vergelijking kan men aanstippen dat er jaarlijks in het kader van het wetenschapsbeleid ongeveer 8,5 miljard ter beschikking komt voor speur- en ontwikkelingswerk.

Een beperkt deel van de subsidiepolitiek is op dit ogenblik reeds geregionaliseerd: 4,6 miljard voor de gewestelijke economische expansie in Vlaanderen en 2,9 miljard in Wallonië. Ongeveer één derde van de gewestbegrotingen wordt erdoor opgeslorpt. Totnogtoe is overigens in België slechts een tien procent van het hele economische budget geregionaliseerd, waar dit in andere federale landen gemiddeld voor vijftig procent is gerealiseerd.

Daartegenover werd er op de nationale begroting voor de periode 1979-1982 ongeveer 85 miljard gebudgetteerd aan verbintenissen voor de vijf nationale sectoren (steenkol, staal, scheepsbouw, textiel en holglas). Dit betekent een 15 à 20 miljard op jaarbasis, terwijl het aandeel van deze sectoren grosso-modo slechts een 15% van de totale industriële produktie belooft. Voor dezelfde sectoren werden er daarnaast nog een 230 miljard aan uitgaven gedebudgetteerd. Meer dan de helft daarvan geniet van de staatswaarborg, zodat de uiteindelijke budgettaire weerslag in feite wel hoger dan de geciteerde 85 miljard zal uitvallen.

Onafgezien van de belangrijke financiering op de geld- en kapitaalmarkt, die verder aan bod komt, blijkt bijgevolg dat de industriepolitiek een substantieel gedeelte van de begrotingsmiddelen opslorpt.

2. Betreffende de *regionale verdeling* van deze uitgaven voor de industrie zijn de gegevens nog meer fragmentarisch en nog minder recent.

De verdeling van de infrastructuuruitgaven werd voor de periode 1976-1980 geraamd op 46,2% voor Vlaanderen, 36,4% voor Wallonië en 17,4% voor Brussel⁴. Inzake de nationale overheidsbestellingen belooft het aandeel van Vlaanderen 42%, het rechtstreekse aandeel van Wallonië schommelt tussen 24 en 35%, maar loopt onrechtstreeks omwille van de toelieferingen verder op⁵. Van de compensatiebestellingen vloeien er ongeveer 46% naar Wallonië, 37% naar Vlaanderen en 17% naar Brussel⁶.

Van de subsidies via de loketten en schuifjes van talrijke parallelle fondsen is het nog moeilijker sporen terug te vinden⁷.

Volgens een inventaris recent opgemaakt door de Vlaamse Executieve ging er van de directe hulp aan ondernemingen (onderzoek en ontwikkeling, produktie-investeringen, commercialisering) in 1982

ongeveer 48,03% naar Vlaanderen, 47,82% naar Wallonië en 4,15% naar Brussel⁸.

Voor een zinvolle beoordeling moeten bovenstaande cijfers vergeleken worden met, hetzij de bevolkingsaandelen van respectievelijk: 56,9% Vlaanderen, 32,8% Wallonië en 10,3% Brussel, hetzij de aandelen in het bruto nationaal produkt van 56,7% voor Vlaanderen, 27,6% voor Wallonië en 15,7% voor Brussel⁹.

Omvangrijk zijn vooral de bedragen voor de vijf nationale probleemsectoren zoals blijkt uit bijgevoegde tabel. Op papier gaat van de totale verbintenissen 53,3% naar Vlaanderen en 46,4% naar Wallonië. Op dezelfde basis berekend bedragen de relatieve bevolkingsaandelen nochtans 63% voor Vlaanderen en 37% voor Wallonië. Een grotere vertekening ligt evenwel verborgen in de belangrijke debudgettering van de uitgaven gekoppeld aan de staatswaarborg. De 115 miljard aan gedebudgetteerde uitgaven voor de periode 1973-1982 voorzien voor Wallonië genieten voor 87% van de nationale staatswaarborg, de 113 miljard van Vlaanderen slechts voor 23%. De maximale budgettaire tussenkomst van de nationale overheid, d.w.z. gebudgetteerde uitgaven plus gedebudgetteerde uitgaven met staatswaarborg, bedraagt dan 131 miljard (62%) voor Wallonië en 80 miljard (38%) voor Vlaanderen. In zover de staalsector in Wallonië de gedebudgetteerde kredieten niet vermag terug te betalen, loopt het meeraandeel van Wallonië bij

TABEL 1
Financiering vijf nationale sectoren 1979-1982 (in mln. BF)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal Rijk
VERBINTENISSEN				
Budgettair	54.578	30.616	47	85.241
Gedebudgetteerd waarvan met Staatswaarborg	113.246 (25.934)	115.211 (100.473)	831 (38)	229.288 (126.445)
TOTAAL waarvan maximale budgettaire tussenkomst	(80.512)	(131.089)	(85)	(211.686)
UITGEVOERD				
Budgettair	50.291	7.826	47	58.164
Gedebudgetteerd waarvan met staatswaarborg	32.025 (19.010)	77.025 (70.276)	132 (38)	109.182 (89.324)
TOTAAL	82.316	84.851	179	167.346

BRON: Nationale Maatschappij voor de Nationale Sectoren, februari 1983.

uitvoering van deze verbintenissen van de nationale sectoren voor 1979-1982 op tot ongeveer 75 miljard. Dit bedrag stemt in grote mate overeen met de prijs van het faillissement van het staal in Wallonië.

B. *Financiële implicaties van de industriepolitiek*

De effecten van de industriepolitiek, zoals overigens ook voor overheidsbestedingen in 't algemeen, kunnen niet los gezien worden van de financiering ervan. Leiden overheidsuitgaven enerzijds tot een directe stimulering van de vraag, dan leiden zij anderzijds ook tot een verdringing van de private bestedingen en investeringen door het beslag van de overheid op de beschikbare financiële middelen. Betreffende deze verdringingseffecten moet een onderscheid gemaakt worden tussen belastingen en overheidsontleningen.

1. Indien de uitgaven gefinancierd worden door *belastingen* – zoals vereist door de financiële orthodoxie voor lopende uitgaven – dan leidt dit tot een verhoging van de belastingdruk die tegelijk de investeringen zal afremmen.

T.o.v. de hoger geciteerde uitgaven voor de industriepolitiek staan vennootschapsbelastingen, ten belope van 92 miljard in 1979. M.a.w. het alternatief voor dergelijke industriepolitiek zou bestaan in een substantiële verlaging van de vennootschapsbelastingen met gunstig effect op het investeringsklimaat.

Belangrijker dan dit globale beeld zijn nochtans de allocatieve effecten. In feite worden nu de belastingen, betaald door succesvolle bedrijven, overgeheveld in de vorm van subsidies naar bedrijven in moeilijkheden. Deze herverdeling roept het beeld op van een sociaal zekerheidsstelsel voor ondernemingen waarmee slechtere bedrijven kunstmatig in leven worden gehouden. Vraag is of de industriële toekomst niet beter gediend wordt door een beleid dat de middelen in de gezonde bedrijven laat m.a.w. overwegend werkt via belastingvrijstellingen.

Regionaal bekeken betekent de industriepolitiek, dat er naast een transfersysteem via de sociale zekerheid voor Waalse werknemers, ook nog een dergelijk stelsel opereert ten gunste van Waalse bedrijven. De omvang van de transfers wordt bepaald door een vergelijking van de hoger aangegeven verdeling van de subsidies met de aandelen in de vennootschapsbelastingen. Voor 1979 waren de ontvangsten van de vennootschapsbelastingen voor 57,4% in Vlaanderen, 26,2% in Wal-

lonië, en 16,4% in Brussel gelocaliseerd¹⁰. Vlaanderen en Brussel zouden dan ook meer gediend worden door een politiek van belastingsverminderingen. Een regionalisering van de industriepolitiek gekoppeld aan een eigen fiscale verantwoordelijkheid voor de gewesten, zou dan een rem kunnen betekenen op de subsidie-dynamiek uitgaande van Wallonië.

2. Kapitaaluitgaven van de overheid, zoals bijvoorbeeld voor infrastructuur, worden traditioneel gefinancierd door *ontleningen* op de geld- en kapitaalmarkt. Minder orthodox is dat de laatste jaren de lopende uitgaven, waaronder ook de subsidies ressorteren, meer en meer gefinancierd dienen te worden via overheidsschuld. Helemaal onorthodox wordt het wanneer omwille van de oplopende overheidsschuld tal van uitgaven gedebudgetteerd worden. Nochtans is de potentiële budgettaire impact ervan onmiskenbaar wanneer de rentelasten door de overheid gedragen worden en staatswaarborg wordt toegekend.

Op lange termijn vallen ook deze uitgaven ten laste van de begroting, m.a.w. de financiering ervan via overheidsschuld betekent slechts uitstel van belastingen. In zover de belastingsplichtigen zich daarvan bewust zijn, grijpt er, analoog met de actuele belastingen, nu reeds een verdringing van de private bestedingen plaats. De toekomstige verwachte belastingdruk werkt derhalve negatief in op de huidige investeringen.

Van de globale overheidstekorten voor de laatste jaren wordt het grootste deel veroorzaakt door Wallonië. Weliswaar worden de tekorten op korte termijn gefinancierd door binnen- en buitenlandse leningen. Op langere termijn impliceren zij evenzeer een transfer naar Wallonië in de mate dat intrestbetalingen en aflossingen medebetaald worden via de belastingsbijdragen van Vlaanderen. De impliciete verdeelsleutel voor de last van de overheidsschuld wordt bepaald door de toekomstige aandelen in de belastingsverplichtingen. Door de afwentelingsmogelijkheid in de Belgische context wordt de belastingsillusie in Wallonië gevoed en verspillingen in de hand gewerkt. In Vlaanderen wordt het belastings- en investeringsklimaat er negatief door beïnvloed.

Ook op korte termijn betekent groeiende overheidsschuld een toenemend beslag op de beschikbare financiële middelen met hogere intrestvoeten als gevolg. Het leidt tot een verdringing van private bestedingen en investeringen. Dit proces kan men alleen maar tijdelijk af-

remmen door zijn toevlucht te nemen tot buitenlandse leningen en monetaire financiering. De druk op het prijspeil en op de wisselkoers die er het gevolg van is, mondt immers evenzeer uit in hogere intrestvoeten. In dit opzicht werken de Waalse overheidstekorten ook kapitaal-kostenverhogend in Vlaanderen. Het is een uitvloeisel van de kapitaalmarktintegratie en monetaire unie.

In de mate dat de uitgaven van de industriepolitiek de overheid nopen tot dergelijk beroep op de financiële markt treden er tegelijk verdringingseffecten op. De zeer hoge infrastructuuruitgaven in het recente verleden, mede tengevolge van een nefaste compensatiepolitiek, zijn derhalve niet onverdeeld gunstig geweest voor de produktieve industriële investeringen. De subsidiepolitiek die er op gericht is de rente te verlagen voor sommige bedrijven, werkt dan tegelijk renteverhogend voor de niet gesubsidieerde bedrijven. Ruimere subsidies voor de bedrijven in het ene gewest, worden dan onvermijdelijk gedragen door de bedrijven in het andere gewest in de vorm van een hogere rente.

C. Financiële middelenvoorziening voor de gewesten

Richtinggevend voor een verantwoorde financiering van de gewestuitgaven zijn de beginselen van financiële verantwoordelijkheid en de verenigbaarheid met de economische en monetaire unie. De Belgische regeling in de wet van augustus 1980 vertoont in dit opzicht belangrijke tekortkomingen. Toch is het geen onmogelijke opgave, zoals wordt bewezen door de bestaande financiële middelenvoorziening in andere federale landen.

1. Cruciaal voor een doelmatige staatsordening is een grote mate van *parallellisme* tussen uitgaven- en inkomstenfuncties. Het betekent dat het beslissingsproces betreffende overheidsuitgaven en overheidsontvangsten zoveel mogelijk op hetzelfde beleidsniveau moet zijn afgestemd. Vanop welvaartseconomisch standpunt drukt men erop dat de regionalisering tot een meer optimaal voorzieningspatroon van overheidsdiensten leidt, juist door een beter samenvallen binnen dezelfde bestuursomschrijving van kosten en voordelen. Ook van op politiek-economisch standpunt wordt erop gewezen dat een ware autonomie voor de gewesten tegelijk het recht en de verantwoordelijkheid tot eigen middelen veronderstelt. Indien het financieringsstelsel zo is opgevat dat de kosten kunnen afgewenteld worden naar het nationaal niveau, terwijl de voordelen van de uitgaven gelokaliseerd zijn binnen

het gewest dan zal er een inherente neiging ontstaan tot overbestedingen en verspillingen. Een overheveling van uitgavenbevoegdheden kan dan ook maar doorgevoerd worden in de mate dat het principe van de financiële verantwoordelijkheid wordt in acht genomen.

Daartegenover rijst de moeilijkheid dat het voortbestaan van de economische en monetaire unie ook grenzen stelt aan de eigen financiële middelenvoorziening door de gewesten. Het noodzakelijke macro-economische samenspel veronderstelt voldoende ruimte voor een nationale fiscale en budgettaire politiek en legt beperkingen op aan de schuldsaldofinanciering. De micro-economische convergentie vereist dat markt- en concurrentiescheefftrekkingen worden tegengegaan die zouden veroorzaakt worden door een te sterk uiteenlopende fiscaliteit tussen de gewesten. Hierbij heeft men vooral de fiscale instrumenten op het oog die een directe impact hebben op de interregionale handel.

2. Overeenkomstig de beginselen van de financiële verantwoordelijkheid en de economische en monetaire unie wordt er in de meeste federale landen geopteerd voor een *samengesteld systeem van financiële middelenvoorziening*¹¹.

Hoofdbron van financiering voor de regionale overheden is een stelstel van gedeelde belastingen. De opbrengst van bepaalde belastingen door de centrale overheid geheven wordt volgens een vooraf vastgelegd percentage verdeeld tussen de centrale en de regionale overheden.

Subsidiar beschikken de regio's over exclusieve eigen belastingen m.b.t. goed lokaliseerbare en weinig mobiele belastingsoBJECTEN, zoals bijvoorbeeld de onroerende voorheffing. Normering, inning en opbrengst zijn dan een exclusieve aangelegenheid van de regio's. De eigen fiscaliteit kan ook bestaan in opcentiemen door de regio's ingesteld t.o.v. goed lokaliseerbare belastingen die geheven worden door de centrale overheid. Het meest voorkomende voorbeeld is dat van de inkomstenbelastingen, waaraan nochtans zekere beperkingen inherent zijn omwille van het gevaar van het creëren van belastingsgrenzen.

Dotaties vormen tenslotte slechts een ondergeschikte financieringsbron. Zij nemen meestal de vorm aan van specifieke of functionele dotaties, waarbij de centrale overheid voor een bepaald percentage tussenkomt in de financiering van welbepaalde projecten van de regionale overheden. De functionele dotaties, die veel belangrijker zijn in budgettaire termen dan de algemene dotaties, belopen gemiddeld tussen

de 5 à 10% van het totaal van de overheidsuitgaven in de federale landen en zijn een uiterst belangrijke factor in het zgn. cooperatieve federalisme. Zij vinden hun toepassing in de gevallen waar een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het centrale en het regionale niveau is aangewezen. In West-Duitsland bijvoorbeeld zijn zij van toepassing voor de "Gemeinschaftsausgaben" waartoe de verbetering van de regionale economische structuur behoort die voor 50% door de federale overheid medegefinancierd wordt¹².

Specifieke dotaties vertonen gunstige aspecten als instrument van industriepolitiek. Aan het gemengde karakter van de industriepolitiek koppelen zij een gemengde financiering. De financiële verantwoordelijkheid wordt geëerbiedigd wanneer de regio zelf het grootste deel van de kosten draagt. Het toezicht op de marktintegratie wordt vergemakkelijkt wanneer de centrale overheid haar tussenkomst afhankelijk maakt van het naleven van zekere spelregels. Herverdelings- en solidariteitseffecten kunnen via de co-financiering ingebouwd worden, die dan niet louter consumptief werken maar gericht zijn op het wegwerken van produktieve verschillen.

3. De financiële middelenvoorziening in België, zoals uitgetekend door de *staatsvorming van 1980*, wijkt op verschillende punten af van de voorgaande beginselen. Toch bevat zij zekere elementen van financiële verantwoordelijkheid en bekommernis voor de economische en monetaire unie.

Naast een beperkt bedrag aan eigen niet-fiscale middelen bestaat de eerste bron van financiering van de gewesten uit kredieten ten laste van de rijksbegroting. Het zijn in feite algemene dotaties toegewezen volgens betwiste verdeelsleutels en wijken af van het principe van de financiële verantwoordelijkheid. Zoals blijkt uit bijgevoegde tabel zijn zij op dit ogenblik de belangrijkste financieringsbron voor de gemeenschaps- en gewestuitgaven. Nochtans worden de begrotingskredieten voor de toekomst alleen aangepast aan de evolutie van de gemiddelde index van de consumptieprijzen, zodat zij geplafonneerd worden.

TABEL 2
Begroting van de middelen voor gewesten en gemeenschappen 1982
(in mln. BF, exclusief 4.158 mln. voor Brussel)

Eigen niet-fiscale ontvangsten	564
Dotaties of begrotingskredieten	92.561
Geristorneerde belastingen	1.250

Meer conform met bovenstaande beginselen zijn de geristorneerde belastingen, voorzien als bijkomend financieringsmiddel voor de regionale overheden, en toebedeeld volgens het criterium van de lokalisatie van deze belastingen. Zij slaan in eerste instantie op een aantal gemakkelijk lokaliseerbare belastingen zoals opgesomd in tabel 3.

Wanneer deze eerste serie belastingen volledig zijn aangewend, kan ook een deel van de personenbelasting geristorneerd worden. Totnogtoe zijn de geristorneerde bedragen erg beperkt gebleven omwille van de financiële ademnood van de nationale regering. De wet voorziet alleen dat de omvang ervan jaarlijks in de rijksmiddelenbegroting wordt bepaald na overleg tussen de nationale regering en de executieven. De toename moet minimaal gelijk zijn aan de reële groeivoet van de lopende rijksuitgaven.

Bijkomend kunnen de Gewesten en Gemeenschappen een eigen fiscaliteit ontwikkelen door opcentiemen te heffen op de belastingen die voor toebedeling in aanmerking komen. Bovendien, zodra de opbrengst van de belastingen die voor toebedeling in aanmerking komen volledig geristorneerd is, houden deze op belastingen van het Rijk te zijn en worden zij als eigen belastingen volledig genormeerd door de Gemeenschappen en Gewesten. Dit laatste geldt niet voor de inkomstenbelastingen¹³.

Tenslotte kunnen de Gemeenschappen en Gewesten voor de financiering van hun uitgaven beroep doen op leningen, die echter niet van de nationale staatswaarborg genieten. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat de nationale minister van financiën toezicht uitoefent op de openbare leningen. Als dusdanig gesteld lijken de onderhandse leningen, kortlopende kredieten en ook buitenlandse leningen van de regio's niet onder het nationale toezicht te vallen. Door de ruime schuldfinanciering kunnen de regio's bijgevolg op korte termijn de financiële verantwoordelijkheid ontlopen. De monetaire effecten ervan kunnen de munt- en kredietpolitiek doorkruisen en afbreuk doen aan de monetaire eenheid.

Kenmerkend voor het geheel van de financiële regelingen is dat de eenzijdige juridische optie voor exclusieve bevoegdheden doorgetrokken is op het vlak van de financiering. Door vaak krampachtige bevoegdheidsafbakeningen tracht men het bestaan van gemengde materies in de economische realiteit te omzeilen. De absurde opdeling tussen nationale en gewestelijke sectoren is er een sprekend voorbeeld van. In feite is het de financiering die bepalend is geweest voor deze ad

TABEL 3
*Opbrengsten van belastingen die voor toebedeling in aanmerking
 komen 1981. In mln. BF*

Kijk- en luistergeld	10.589
Verkeersbelasting	13.677
Belasting op spelen en weddenschappen	1.980
Belasting op automatische ontspanningstoestellen	676
Onroerende voorheffing	1.832
Openingsbelasting slijterijen van dranken	225
Registratierechten onroerende goederen	18.558
Successierechten	12.174

hoc bevoegdheidsverdeling. Omdat de problemen van een tweetal sectoren geacht worden de financiële draagkracht van een gewest te overschrijden, werden deze als een exclusief nationale materie afgedaan. Voor het communautair evenwicht werd dit aangevuld met enkele andere sectoren. Meer voor de hand liggende formules van gemengde financiering of co-financiering werden in die optiek over het hoofd gezien.

Elders nochtans, met name voor de toekenning van de staatswaarborg, is de wetgever van deze onhoudbare tweedeling reeds impliciet moeten afstappen. De nationale overheid kan immers haar staatswaarborg toekennen voor de gewestelijke sectoren in de mate dat de gevraagde waarborg de mogelijkheid van de gewesten overschrijdt. Had men dergelijke principes van co-financiering van meet af aan veralgemeend dan had men het bestaan van zgn. exclusief nationale sectoren en de eraan verbonden financiële onverantwoordelijkheid van de gewesten kunnen vermijden. Op die wijze had men de knoop van het staal ook gemakkelijker kunnen ontwarren.

D. Fiscale en budgettaire instrumenten voor een gewestelijke industriepolitiek

Belangrijk voor de onmiddellijke toekomst is de vraag of de Belgische financiële regeling van augustus 1980 de basis kan vormen voor de financiering van ruimere regionale bevoegdheden zoals voor de industriepolitiek. Of is integendeel die financiële regeling specifiek gebonden aan de overheveling van bepaalde bevoegdheidsmateries voorzien in dezelfde wet van augustus 1980?

1. Bij een toename van de regionale uitgaven zou een overeenkomstig beroep op *geristorneerde belastingen* als financieringsbron geleidelijk tot meer financiële verantwoordelijkheid leiden. Op dit ogenblik is dit nauwelijks het geval omwille van het zware overwicht van de begrotingskredieten of dotaties. Zoals blijkt uit tabel 3 biedt de opbrengst van de belastingen die voor toebedeling in aanmerking komen heel wat ruimte. De volledige opbrengst van meer dan 60 miljard zou hier kunnen geristorneerd worden, in welk geval deze belastingen het karakter zouden krijgen van een volledig eigen gewestelijke fiscaliteit.

Ruimere financieringsbronnen kunnen aangeboord worden door een gedeelte van de inkomstenbelastingen te ristorneren. Hetzelfde kan bereikt worden door het heffen van opcentiemen door de gewesten. Voor de onmiddellijke toekomst wordt het hanteren van opcentiemen beperkt door een bepaling in de wet van augustus 1980 die stelt dat het gebruik ervan geen aanleiding mag geven tot een verhoging van de fiscale druk in de periode 1982-1986.

De leningfinanciering zoals voorzien in de wet van augustus 1980 blijkt een nevralgiek punt. Volgens de financiële orthodoxie zou deze moeten beperkt blijven tot kapitaaluitgaven van de gewesten en niet mogen aangewend worden voor het dekken van tekorten op de lopende begroting, uitzondering gemaakt voor overbruggingskredieten i.v.m. tijdelijke thesaurietekorten.

Wanneer de financiële middelenvoorziening in die richting wordt bijgestuurd, zijn er geen principiële bezwaren van financiële aard tegen het toekennen van ruimere uitgavenbevoegdheden en financiële middelen aan de regio's. Praktische bezwaren rijzen er wel aan de kant van de nationale overheid die met een zwaar deficitaire rijksbegroting te kampen heeft. Of in deze context de regionalisering gemakkelijk te organiseren valt, is een andere kwestie. Ofwel verscherpt men het probleem daar t.o.v. een afgeslankte rijksbegroting het tekort nog zwaarder zal gaan drukken, ofwel verlegt men het probleem door deficitaire operaties naar de gewesten over te hevelen.

2. Uitgaande van bovenstaande financiële regelingen rijst tevens de vraag naar de mogelijkheden tot het hanteren van de *fiscaliteit als instrument* van een gewestelijke industriepolitiek. Het beginsel van de financiële verantwoordelijkheid onderstelt eveneens een parallellisme op dit vlak. Het bestuursniveau dat de belastingen heft is ook het eigende niveau voor het verlenen van vrijstellingen.

Voor de exclusieve eigen belastingen van de gewesten zijn de impli-

caties duidelijk. Voor de belastingsmateries waarvoor zij zelf volledig normerend optreden, kunnen zij ook belastingsontheffingen stipuleren. Bij volledige toedeling van de belastingen opgesomd in tabel 3, zouden de regio's dan ook vrij kunnen beslissen over de vrijstelling ervan. In de lijst vertonen nochtans alleen de verkeersbelasting, de onroerende voorheffing en de registratierechten op onroerende goederen enig belang voor het industriebeleid. Inzake de opcentiemen opgelegd door de regio's staat het hun ook vrij ontheffingen te verlenen van de bijkomende aanslagvoeten.

Voor de geristorneerde belastingen ligt het heel wat moeilijker. De heffing en inning geschiedt door de nationale overheid, maar een gedeelte van de opbrengst wordt toebedeeld aan de regio's. Wanneer de nationale overheid vrijstellingen verleent, kunnen daardoor de inkomsten van de regio's aangetast worden. Bijvoorbeeld wanneer een bepaald percentage van de personenbelasting toebedeeld wordt, en er nationaal bijzondere aftrekken op de personenbelasting worden toegekend, zoals op dit ogenblik het geval is voor investeringen in risicodragend kapitaal.

Van rechtstreeks belang voor de industriepolitiek zijn nochtans instrumenten zoals afschrijvingsstelsels, investeringsaftrekken... die meestal betrekking hebben op de vennootschapsbelasting en de belasting op de toegevoegde waarde. Deze belastingen zijn moeilijk te lokaliseren en bijgevolg ook niet gemakkelijk te regionaliseren. Overeenkomstig de wet van 1980 zijn het exclusief nationale belastingen. Nochtans voor het uitoefenen van gewestelijke sectorieële bevoegdheden zoals m.b.t. de bouwnijverheid blijkt bijvoorbeeld het verlagen van de B.T.W. een belangrijk instrument.

De wet van 1980 voorziet overigens uitdrukkelijk dat voor fiscale vrijstellingen het akkoord nodig is van de nationale overheden. Het wordt nochtans geïnterpreteerd als dat het akkoord niet vereist is voor de regionale fiscaliteit¹⁴.

Nochtans bieden bovenstaande beginselen slechts oplossingen voor de algemene fiscale ontheffingen, met name diegene die automatisch worden toegepast op alle investeringen die beantwoordfen aan de wettelijke voorwaarden. Daarnaast zijn er ook vrijstellingen die afhankelijk van bepaalde voorwaarden selectief kunnen worden toegekend bij beslissing van de bevoegde overheid. In het raam van hun bevoegdheid voor de gewestelijke economische expansie kunnen de executieven aldus vrijstellingen toekennen ten laste van nationale belastingsopbrengsten¹⁵. Dergelijke regeling gaat in tegen de financiële verant-

woordelijkheid. De vrijstellingen zouden dan integendeel moeten in rekening gebracht worden van de aan de regio's toegekende middelen, het alternatief is dat de betrokken belasting wordt geregionaliseerd.

Uit een en ander volgt reeds dat het huidige streven naar een ombuiging van het industriebeleid in de richting van fiscale ontheffingen, door de regionalisering niet vergemakkelijkt wordt.

3. In de praktijk zal men dan grotendeels geconfronteerd worden met de vraag naar het regionaliseren van de *subsidieinstrumenten*.

Een beter gebruik van de subsidies veronderstelt het inbouwen van een grotere financiële verantwoordelijkheid. De financiering ervan door de gewesten uit eigen fiscale middelen en uit geristorneerde belastingen kan een rem inhouden op het oneigenlijke en marktverstorend gebruik¹⁶.

Vormen van co-financiering als instrument van een coöperatief federalisme, met het financieel zwaartepunt nochtans bij de regionale overheid kunnen tegelijk een element zijn van versterking van de economische en monetaire unie en van solidariteit. Aldus vermijdt men de huidige situatie waarbij de gewesten voor bepaalde sectoren alleen optreden als vragende partij zonder rekening te houden met financiële imperatieven. Het legt de voornaamste verantwoordelijkheid bij de gewestelijke executieven die een gedifferentieerd beleid kunnen voeren aangepast aan de regionale omstandigheden.

Het veronderstelt echter een beleidsombuiging waarbij men afstapt van de onvruchtbare sectoriële benadering met gewestelijke en nationale sectoren, en de problemen in hun ware regionale dimensie benadert. Het impliceert tevens dat de solidariteit opnieuw in zijn geheel bekeken wordt. Deze speelt op dit ogenblik op velerlei vlakken: via de sociale zekerheid, via de verdeling van de begrotingskredieten, via de nationale uitgaven en inkomsten, via ontleningen op de geld- en kapitaalmarkt. Wil men vermijden dat de economische en monetaire unie aan slecht begrepen vormen van solidariteit ten ondergaat, dan zal men daarbij onvermijdelijk andere prioriteiten moeten stellen ten voordele van die vormen van solidariteit die niet tot financiële onverantwoordelijkheid leiden.

In het kader van de huidige staats Hervorming wordt ongetwijfeld de mogelijkheid geboden dergelijke regionalisering van de industriepolitiek te financieren via geristorneerde belastingen. Tevens is er ruimte voor het invoeren van formules van gemengde financiering volgens de-

zelfde procedure die voorzien is voor het wijzigen van de lijst van de vijf als nationaal erkende economische sectoren.

IV. INDUSTRIEPOLITIEK EN DE REGIONALISERING VAN HET KREDIET

De financiering van de industriepolitiek is niet louter een aangelegenheid voor de overheidsbegroting. Om de industriële investeringen te beïnvloeden intervenueert de overheid ook in het kredietintermediatieproces op de geld- en kapitaalmarkt. Sommigen zien daarom in het regionaliseren van de kredietpolitiek een van de voornaamste hefboomen voor een gewestelijke industriepolitiek. Anderen beschouwen het vooral als een middel om de eigen financiële middelen in het eigen gewest te houden. Bijgevolg lopen de opvattingen uiteen omtrent de wijze waarop de regionalisering van het krediet dient te geschieden.

Door de koppeling van industriepolitiek en kredietpolitiek krijgt de verdere regionalisering een bredere dimensie met belangrijke repercussies voor de monetaire unie. Vooraleer daar op in te gaan dient de problematiek scherper gesteld te worden door eerst de repercussies van dit industriebeleid op de werking van de geld- en kapitaalmarkt te onderzoeken.

A. Impact van de industriepolitiek op de geld- en kapitaalmarkt

Door de uitgaven voor industriepolitiek en de begrotingstekorten die er uit voortvloeien, legt de overheid een beslag op financiële middelen. De stijging van de rentevoeten kan dan leiden tot een verdringing van private investeringen. Gevolg is dat, zoals hoger reeds werd besproken, door de rentestijging de initiële stimulus van de industriepolitiek op de investeringen wordt tegengewerkt.

Afhankelijk van de financiële instrumenten die gebruikt worden, heeft het industriebeleid nog verdere implicaties voor de werking van de financiële markten. Daartoe moet er een onderscheid gemaakt worden tussen het gebruik van financiële incentieven door de overheid en rechtstreekse interventies in de financiële sector en in de bedrijven.

1. Financiële instrumenten zoals *rentesubsidies* en *staatswaarborg* hebben tot doel de investeringen te stimuleren door het verlagen van de kost voor de kredieten.

De financiële structuur van de bedrijven duidt algemeen op een sterk toegenomen beroep op het krediet als financieringsbron voor investeringen. Vandaar ook het belang van de rentesubsidies als investeringsstimulus. Vergeleken met de kapitaalpremies worden gemiddeld vijfmaal meer rentesubsidies toegekend. Anderzijds wordt daardoor de financiële structuur van de bedrijven, meer bepaald de ongunstige verhouding van eigen t.o.v. vreemde middelen, nog verder vertekend.

De toekenning van rentesubsidies doet de kredietvraag toenemen met een stijging van de rentevoet tot gevolg. Aan de marge kunnen dan de gesubsidieerde kredieten de niet-gesubsidieerde gaan verdringen. Bij een selectieve toekenning van rentesubsidies ontstaat bijgevolg een bevoordeling van bepaalde sectoren en bedrijven ten nadele van andere. Hetzelfde kan zich voordoen op regionaal vlak. De toekenning van verhoudingsgewijze meer subsidies aan Waalse bedrijven beïnvloedt de krediettoewijzing ten voordele van Wallonië. De nationale subsidiepolitiek heeft dan ongunstige repercussies op Vlaanderen, niet alleen omwille van Vlaanderens grotere bijdrage in de budgettaire financiering ervan, maar ook omwille van de reallocatie van kredieten ten voordele van het andere landsgedeelte. Door een regionalisering van de industriepolitiek kunnen de nadelige budgettaire repercussies vermeden worden, vertekeningen in de krediettoewijzing aan bedrijven kunnen echter blijven bestaan binnen een geïntegreerde kapitaalmarkt.

Het gebruik van de staatswaarborg als instrument van de industriepolitiek vertoont gelijkaardige effecten. Daar het bedoelt de kredietrisico's te dekken, verlaagt de risicopremie en daalt de debetrentevoet voor de gewaarborgde kredieten. Bepaalde investeringsprojecten die omwille van de te hoge risico's op de kapitaalmarkt normaal nooit zouden gefinancierd worden, komen ten gevolge van de waarborg door de staat wel in aanmerking voor kredietverlening. Logisch volgt hieruit dat de waarde van de staatswaarborg moet bepaald worden in functie van de risicopremie die anders boven de normale marktrente diende betaald te worden. In de limiet kan de waarde gelijk worden aan het gewaarborgde kredietbedrag, zoals het geval blijkt te worden voor de staatswaarborg aan de staatkredieten in België.

De selectieve toekenning van de staatswaarborg bevoordeelt bepaalde sectoren en bedrijven ten nadele van andere, vermits er aan de marge een verdringing van de niet-gewaarborgde kredieten kan ontstaan. Aldus treedt er een regionale vertekening op ten nadele van Vlaamse bedrijven, wanneer in het kader van de expansiewetgeving

56,6% van de staatswaarborg naar Wallonië ging, 39,5% naar Vlaanderen en 3,8% naar Brussel. Bovendien ligt ook de gemiddelde waarde van de staatswaarborg in Wallonië hoger, aangezien de werkelijke kredietrisico's er heel wat hoger blijken uit te vallen¹⁷. Door de regionalisering van de overheidswaarborg komen de nadelige gevolgen ten laste van de gewestbegrotingen. In welke mate door de gewestwaarborg de krediettoewijzing aan bedrijven nog kan vertekend worden binnen de geïntegreerde kapitaalmarkt, zal mede afhangen van de kredietwaardigheid van de gewesten.

2. De *openbare kredietinstellingen* O.K.I. vervullen een uiterst belangrijke rol op de kredietmarkt. Abstractie gemaakt van de interbankenverrichtingen vertegenwoordigen zij in 1980 bijna de helft van het balanstotaal van de binnenlandse financiële sector. Zoals volgt uit tabel 4 bezitten de O.K.I. op de markt voor langlopende kredieten voor bedrijven, m.a.w. voor investeringen, een sterk overwegend markt-aandeel.

TABEL 4
*Marktaandeel openbare kredietinstellingen voor kredieten aan bedrijven
1978 (in procent)*

Kortlopende kredieten	4
Langlopende kredieten	72
Totaal bedrijfskredieten	44

De regionale verdeling van de bedrijfskredieten van de O.K.I. wordt geïllustreerd in tabel 5 aan de hand van cijfers voor de N.M.K.N., die

TABEL 5
*Regionale verdeling kredieten Nationale Maatschappij voor Krediet
aan de Nijverheid in 1982**

	Bedragen (mld.)	Procent
Vlaanderen	107,6	41,8
Wallonië	133,3	51,8
Brussel	16,6	6,4
Totaal	257,5	100

* Inbegrepen de financiering van de door de Belgische Staat aangegane verbintenis-
sen voor het staal.

BRON: Jaarverslag NMKN 1982.

het leeuwendeel van de langlopende bedrijfskredieten voor haar rekening neemt. Van de toegekende kredieten in 1981, ging er ongeveer 38,5% naar de weinig rendabele basismetaalnijverheid, grotendeels gelokaliseerd in Wallonië.

De O.K.I. zijn als instrument van industriepolitiek te beschouwen voor zover zij in hun kredietverlening afwijken van de normale marktprincipes die door andere financiële instellingen gevolgd worden. Bijvoorbeeld gaan private financiële instellingen risicopremies verrekenen in de debetrenten en rantsoeneren t.o.v. te riskante kredieten. De O.K.I. nemen, vaak onder politieke druk, een andere houding aan. In welke mate hun kredietverlening aldus verschilt van andere financiële instellingen valt niet makkelijk uit te maken. Toch zijn er heel wat aanwijzingen van hun niet-marktconform optreden. Het volgt reeds uit de sectoriële en regionale verdeling van hun kredieten. In dezelfde richting wijst het feit dat 90% van de totaal verleende staatswaarborg gaat naar kredieten verleend door de O.K.I.¹⁸. Van belang voor de regionaliseringsproblematiek is dat zij hoe dan ook een potentieel instrument zijn van rechtstreeks kredietbeïnvloeding door de overheid.

Het optreden van O.K.I. heeft als algemene economische implicatie dat aan de markt een deel financiële middelen onttrokken worden, waarvan de toewijzing aan de marktprincipes kan ontsnappen. Een van de doelstellingen bestaat er overigens in het krediet te kanaliseren naar de sociaal-economische prioritaire sectoren, wat in feite neerkomt op een politisering van het krediet. Het prioritair verschaffen van krediet aan bepaalde sectoren heeft neveneffecten voor andere sectoren. Aan de marge zullen er kredieten voor niet prioritaire sectoren wegvallen. Verder doen de O.K.I. tevens aan interne subsidiëring van riskante kredieten ten nadele van niet-riskante kredieten, dit tengevolge van het niet adequaat verrekenen van risicopremies. Door hun optreden begunstigen zij bijgevolg ook de krediettoewijzing aan bedrijven in bepaalde regio's ten nadele van andere, zoals de cijfers in tabel 5 uitwijzen.

3. Een meer recente bekommernis van de industriepolitiek gaat naar het *risicodragend kapitaal*. De overheid neemt financiële middelen op en stelt deze ter beschikking van overheidsholdings. Op die wijze vervult de overheid ook een intermediatierol m.b.t. de risicotransformatie in de financiële sector.

Voor de Nationale Investeringsmaatschappij (NIM) gaat het om een tiental miljard aan kapitaal, waardoor zij één van de grootste holdings

is in België. Daarnaast worden nog apart middelen ter beschikking gesteld wanneer zij opdrachten uitvoert voor rekening van de staat. De Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV) beschikt over een kapitaal van ongeveer 1,5 miljard. Haar tegenhanger in Wallonië de Société Régionale d'Investissement de Wallonie (SRIW) vat het grootser op met een kapitaal van 2 miljard en nog 5 miljard aan vreemde middelen.

Hoger werd betoogd dat het publiek industrieel initiatief gegrond wordt op het ter beschikking stellen van meer risicodragend kapitaal en het financieren van potentieel winstgevende projecten die door de private kapitaalmarkten over het hoofd gezien worden. Eerste vraag m.b.t. de impact op de kapitaalmarkt is dan of de overheid er via de overheidsholdings inderdaad in slaagt per saldo het volume aan risicodragend kapitaal te verhogen. Of stelt zij met de ene hand risicokapitaal ter beschikking, nadat zij met de andere hand door haar optreden een schaarste aan risicokapitaal heeft gecreëerd? Volgende vraag is of de overheid er via de overheidsholdings inderdaad in slaagt veronachtzaamde winstgevende projecten op te sporen. Dit moet dan tot uiting komen in de rendabiliteitscijfers van de overheidsholdings. Noch de sectoriële samenstelling van de participaties, noch de regionale vertekening ten voordele van Wallonië, wijzen totnogtoe in de goede richting¹⁹.

B. Kredietpolitiek en de regionalisering van het kredietwezen

De kredietverlening blijkt in België de facto een belangrijke rol te spelen bij het beleid t.o.v. de industrie. Vandaar de vraag naar de regionalisering ervan als sluitstuk voor de regionalisering van de industriepolitiek. Deze politiek veronderstelt echter een ruimere invalshoek dan deze van de industriepolitiek alleen, vermits het krediet ook gehanteerd wordt voor de financiering van heel wat andere gewestuitgaven.

1. Omtrent de *modaliteiten* van een gewestelijke kredietpolitiek bestaat er grote onduidelijkheid. De wet van 8 augustus 1980 bepaalt nogal kryptisch in art. 6, § 1, VI, 3^o dat de bevoegdheid van het gewest omvat: "de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek, onverminderd de regels voorgeschreven in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek". De standpunten aangaande regionalisering van het krediet lopen dan ook sterk uiteen.

In Wallonië wordt de kredietsector vooral als sleutelsector tot de

economische macht beschouwd. Reeds in 1974 gingen er in het kader van het Waalse M.O.C. stemmen op voor de oprichting van autonome regionale kredietinstellingen. Bekender zij de stellingnamen van de groep Bastin-Yerna in 1977. Wallonië moet voor zijn economisch herstel vrij over het Waals spaargeld kunnen beschikken. Daartoe moet de kredietsector geregionaliseerd en gesocialiseerd worden, zodat de kredietverlening niet langer afhangt van rendements- en winstoverwegingen, maar van het positief effect op de Waalse regio. Er moeten echte regionale publieke banken worden opgericht, belast met de financiering van werkverschaffende investeringen. Geopteerd wordt voor een formule waarbij de O.K.I. voor Wallonië zouden worden gegroepeerd in één grote “Caisse d’Epargne et de Crédit de Wallonie”. Deze stellingen werden in 1979 onderschreven door het Waalse gemeenschappelijk vakbondsfront. Ten tijde van het Egmontakkoord kwamen alle Franstalige partijen op voor een herstructurering en grotere regionale bevoegdheden voor de O.K.I., afgestemd op de nieuwe staatsstructuren²⁰.

Het Waalse streven was aanvankelijk gebaseerd op enkele fragmentarische berekeningen, waaruit moet blijken dat er voor de financiering van Vlaamse investeringen beroep werd gedaan op Waalse spaargelden. Aan de hand van een meer volledige benadering werd er in de Leuvense studies van 1979 echter ondubbelzinnig aangetoond dat de financieringsstroom integendeel van Vlaanderen naar Wallonië gaat. Vandaar dat er ook in Vlaanderen meer en meer stemmen opgaan om het krediet te regionaliseren, teneinde de afvloeiing van middelen tegen te gaan. Tevoren beperkte dit streven zich hoofdzakelijk tot de Vlaamse personeelsbonden binnen de O.K.I. omwille van aanslepende betwistingen over taalkaders.

Nochtans blijkt uit de Vlaamse standpunten evenmin een duidelijke visie over de regionalisering van het krediet. Meestal heeft men het vooral gemunt op de interregionale kredietstromen en de interne subsidiering ten nadele van Vlaanderen in het kader van de O.K.I. Meer radicaal zou de stelling: “Vlaams geld, in Vlaamse handen” betekenen dat er een einde moet komen aan alle financiële kapitaalstromen – m.a.w. ook deze via privé-kredietinstellingen – van het ene landsgedeelte naar het andere. De achterliggende idee is die van een grotere kredietbeschikbaarheid in Vlaanderen, die de financiële basis moet vormen voor het economisch herstel.

2. Om de mogelijkheden tot regionalisering van kredietpolitiek syste-

matisch te analyseren dient er uitgegaan te worden van de verschillende *doelstellingen en instrumenten* van deze politiek.

De doelstellingen van de kredietpolitiek worden als volgt samengevat:

- (i) Stabiliteit en veiligheid van het financieel bestel
- (ii) Een aangepast financieel kader voor een doelmatig monetair stabilisatiebeleid (conjunctuurstabilisering en groei)
- (iii) Bescherming en aanmoediging van het (kleine) spaarwezen
- (iv) Efficiëntie in de werking van de financiële instellingen (allocatieve en operationele efficiëntie)
- (v) Financiering van de sociaal-economisch prioritaire goederen en de overheid.

Afgewogen aan de verschillende instrumenten die in België worden gehanteerd, ligt de klemtoon ongetwijfeld op de eerste en de laatste doelstelling²¹.

De verschillende instrumenten daartoe gehanteerd, worden voorerst gegroepeerd in maatregelen inzake de structuur van de financiële sectoren²².

- (i) Reglementering van de financiële marktstructuur: oprichting O.K.I. en privé financiële instellingen
- (ii) Reglementering van de interne structuur van de financiële instellingen.

Daarnaast kan de overheid het marktgedrag van de financiële instellingen beïnvloeden en reglementeren via

- (i) Het bedrijfseconomisch toezicht (vnl. Bankcommissie) op solvabiliteit, liquiditeit en wisselposities van de financiële instellingen
- (ii) Het macro-economisch toezicht omvat rente-instrumenten, kwantitatieve instrumenten en structurele instrumenten teneinde de financiële instellingen meer te betrekken bij het regeringsbeleid.

Van belang voor de industriepolitiek is vnl. de laatste doelstelling: de financiering van de (voor het gewest) economisch en sociaal prioritaire goederen. De instrumenten die direct daartoe kunnen bijdragen worden weergegeven in bijgevoegde tabel 6. Komen deze instrumenten a-priori in aanmerking voor een gewestelijke kredietpolitiek, dan moet de regionalisering ervan nochtans in een breder perspectief bekeken worden. Uit dezelfde tabel blijkt dat het hanteren ervan ook effec-

ten heeft op andere doelstellingen (zoals stabiliteit en veiligheid, conjunctuurstabilisering) die direct verbonden zijn aan de werking van de monetaire unie.

3. De vraag naar de regionalisering van de kredietpolitiek dient dan als volgt geformuleerd te worden: welke ruimte is er voor een *gewestelijk kredietbeleid* zonder dat het afbreuk doet aan een efficiënte werking van de geld- en kapitaalmarkt en de monetaire unie in gevaar brengt.

Een geïntegreerde kapitaalmarkt, die vrijheid van financiële stromen tussen de landsgedeelten veronderstelt, zorgt normalerwijze via het mechanisme van vraag en aanbod voor een efficiënt toewijzen van middelen. Kapitaalmarktintegratie is overigens één van de pijlers van de monetaire unie. Wanneer men de kredietverlening zou gaan rantsoeneren per landsgedeelte of barrières gaat opwerpen voor de middenverwerving in het andere landsgedeelte dan worden de interregionale kapitaalstromen belemmerd.

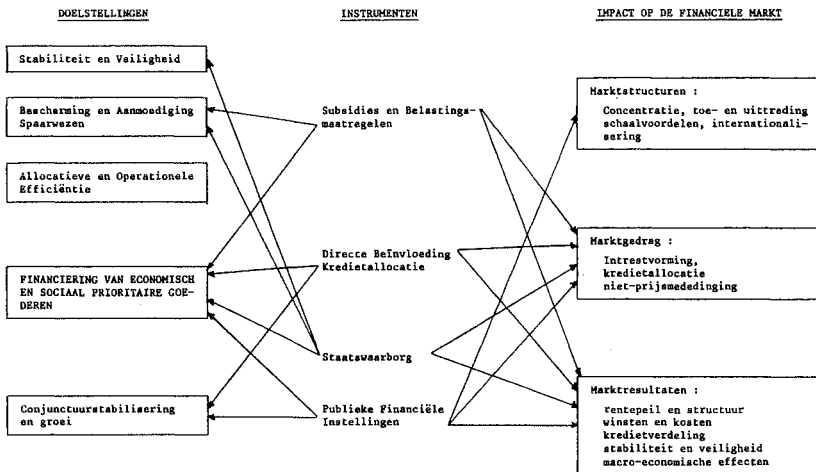
De kredietpolitiek van de overheid moet er dan vooral in bestaan het algemeen kader te scheppen dat het vlot en veilig functioneren van het financieel bestel binnen een geïntegreerde kapitaalmarkt en monetaire unie verzekert. De instrumenten m. b. t. het reglementeren van de financiële marktstructuur en het uitoefenen van het bedrijfseconomisch en macro-economisch toezicht moeten dienovereenkomstig gehanteerd worden.

Bijgevolg zijn de mogelijkheden tot het regionaliseren van de financiële marktstructuur, met name van de reglementering van de oprichting van financiële instellingen en van de toegangsvoorwaarden tot de geld- en kapitaalmarkt, erg beperkt. De regionalisering mag geen aanleiding geven tot het opwerpen van krediet- en depositobarrières tussen de gewesten. In beginsel hoeft nochtans een splitsing van de kredietinstellingen niet in tegenstrijd te zijn met het vrij verkeer van kapitaal. Op dit ogenblik zijn er reeds banken in België die overwegend in één landsgedeelte gevestigd zijn. In de V.S.A. geldt er zelfs een vestigingsbeperking waarbij de banken slechts in één staat mogen opereren zonder dat het tot een segmentatie van de kapitaalmarkt leidt. Het veronderstelt echter een marktconform gedrag voor de regionale financiële instellingen, iets wat in België niet gewaarborgd lijkt.

Voor het bedrijfseconomisch toezicht op het gezonde beheer van de financiële instellingen bestaat er enige ruimte voor deconcentratie, zoals het geval is in grotere federale landen. In de beperkte Belgische

TABEL 6

Instrumenten en aangrijpingspunten van de industriepolitiek in de financiële markt



Zie bassischema in A. Verheirstraeten, J. Pacolet, Het overheidsbeleid en de functionering van de financiële markten, Cahier Bank en Financierwezen, 12-13, 1981, p. 112-113.

context waar de meeste financiële instellingen toch hun zetel hebben te Brussel lijkt dit weinig zinvol. Het macro-economisch toezicht met het oog op het verwezenlijken van de algemene evenwichten binnen de economie raakt rechtstreeks het monetair beleid dat binnen een munitie centraal moet blijven.

Voor het hanteren op gewestelijk vlak van de instrumenten m.b.t. de financiering van de economische en sociaal prioritaire goederen, zoals weergegeven in tabel 6, blijkt er dan omwille van de interactie met nationale doelstellingen niet veel ruimte over. De directe kredietbeïnvloeding door het opleggen van beleggingsverplichtingen in overheidsschuld aan de financiële instellingen raakt rechtstreeks het macro-economisch beleid (conjunctuurstabilisering). Voor een gewestelijk kredietbeleid blijven er in hoofdzaak slechts de instrumenten van onrechtstreekse kredietbeïnvloeding: het verlenen van subsidies en de overheidswaarborg. Daarbij moet opgemerkt worden dat deze moeten gehanteerd worden rekening houdend met de spelregels van de geïntegreerde markt, waarbij er aan de marge nog zgn. financiële overzijingseffecten tussen de gewesten zullen optreden.

Tenslotte blijft nog het belangrijke probleem van de O.K.I. gesteld, die het werkelijke mikpunt vormen van de eisen tot regionalisering.

C. Regionalisering van de openbare kredietinstellingen

De regeringsverklaring van 5 april 1979, die praktisch ongewijzigd werd overgenomen in latere regeringsverklaringen, interpreteert de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek als volgt:

- (i) “de thans bestaande openbare kredietinstellingen worden voorzien van geregionaliseerde structuren, die een doeltreffende actie op grond van het directe inzicht in de noden van het gewest mogelijk maken en dit in kader van de algemene regels die volgen uit de krediet- en muntpolitiek, welke binnen de bevoegdheid van de nationale instanties vallen”.
- (ii) “De gewesten worden vertegenwoordigd in de beheersorganen van de thans bestaande nationale openbare kredietinstellingen”.
- (iii) “De centrale Staat wordt vertegenwoordigd in alle openbare kredietinstellingen, die de gewesten eventueel kunnen oprichten. Deze instellingen zullen functioneren overeenkomstig de algemene regels die volgen uit de krediet- en muntpolitiek, welke binnen de bevoegdheid van de nationale instanties vallen”.

De tekst bepaalt alleen interne financiële structuren, maar zegt niets over de wijze waarop hieruit een regionaal kredietbeleid kan tot ontwikkeling komen.

1. De moeilijkheid is dat aan de basis van het streven naar regionalisering van de O.K.I. het probleem ligt van de *politisering* van het krediet.

In Wallonië tracht men een grotere greep op de O.K.I. te verkrijgen omwille van de verdere mogelijkheden tot een krediettoewijzing, niet op economische, maar op politieke gronden. Voor Vlaanderen is de bestaande politisering, die binnen de unitaire O.K.I. een afvloeiing van middelen veroorzaakt, een doorn in het oog.

De politisering van het krediet door de O.K.I. dient vooral langs de debetzijde van hun balans bekeken te worden: nl. het niet adequaat in rekening nemen van kredietrisico's. Gevolg daarvan zijn kredieten voor te riskante investeringen o.m. aan bedrijven die ten dode zijn opgeschreven, en het niet verrekenen van een risicopremie in de debetrenten, waardoor er een interne subsidiëring is van de riskante kredieten door de minder riskante kredieten.

Dergelijk beleid speelt uiteraard ten voordele van het gewest met de meeste bedrijven in moeilijkheden. Aan de creditzijde zijn de onderlinge afspraken tussen de financiële instellingen tot beperking van de creditrenten, waarbij de O.K.I. een belangrijke rol spelen, eveneens een vorm van politisering. Daarbij wordt vnl. het spaarwezen benaandeeld en bijgevolg het gewest met het grootste spaaroverschot.

Ten gevolge van de regionalisering van de O.K.I. zouden deze scheeftrekkingen nog verder kunnen toenemen. Dit in zover de regionalisering alleen zou betrekking hebben op de kredietverlening, d.w.z. het krediet per gewest zou gaan toewijzen volgens bepaalde vaste verdeelsleutels, en niet de middelenverwerving zou insluiten.

Vandaar het cruciaal belang te bepalen volgens welke modaliteiten de regionalisering zal doorgevoerd worden. Het beginsel van de financiële verantwoordelijkheid moet daarbij vooropstaan: wie de kredieten verleent moet ook instaan voor de middelen. Het impliceert dat bij regionalisering van de kredieten ook de middelenverwerving zal moeten gescheiden worden.

Het alternatief, overigens het meest marktconforme, bestaat in het depolitiseren van de O.K.I. Dergelijke oplossing zou echter volledig ingaan tegen de Waalse betrachtingen.

2. In de praktijk dient de regionalisering van de O.K.I. dan de richting uit te gaan van de *splitsing*, zowel van de middelen als van de kredieten. Verschillende formules kunnen onder ogen genomen worden.

Een volledige splitsing, ook externe splitsing te noemen, zou bestaan in een volledige autonomie voor de regionale instellingen zonder onderlinge rechtsbinding met de gelijkaardige instellingen in het andere gewest. Eventueel zou zelfs tot een hergroepering kunnen overgegaan worden d.m.v. fusies van de O.K.I. binnen eenzelfde gewest gevestigd.

Dergelijke splitsing van de organisatie van de O.K.I. op gewestelijke basis hoeft geen problemen te scheppen voor de werking van de financiële markten, indien de spelregels van de monetaire unie geëerbiedigd blijven. De marktwerking zou zelfs gestimuleerd worden door de grotere volumes die over de markt lopen tengevolge van het wegvalen van een belangrijk gedeelte van interne transfers binnen de instellingen. Ook het concurrentieel karakter van de markten neemt toe.

Een gevaar dreigt wel van de kant van de grotere politisering van het krediet. Meer bepaald, wanneer bij gebrek aan spelregels m.b.t. de financiering van de gewestbegrotingen, de O.K.I. zouden misbruikt

worden als instrument van financiering van de regionale overheden. Een eventueel wanbeleid in één landsgedeelte zou op korte termijn het macro-economisch stabilisatiebeleid kunnen doorkruisen, en op langere termijn de stabiliteit van het Belgisch financieel bestel in gevaar kunnen brengen.

Tevens rijzen er bedrijfseconomische bezwaren tegen een volledige splitsing omwille van schaafeffecten die op diverse vlakken nadelig kunnen uitvallen. De opsplitsing van de centrale diensten, waaronder vooral de informatieverwerking, zou kostenverhogend werken. Het afnemen van de geografische diversificatie in de spaarinzameling en in de kredietverlening zou het verlies van schaalvoordelen tot gevolg hebben. Deze nadelen zouden zich vooral in Wallonië en Brussel laten gevoelen. In Vlaanderen zou de schaalgrootte waarschijnlijk wel voldoende zijn en zou men kunnen profiteren van de hogere produktiviteit om de instellingen winstgevend te maken²³.

Een afdoende, maar minder radikale oplossing, bestaat dan in een interne splitsing d.w.z. een vorm van ver doorgedreven decentralisatie. Voor elk gewest worden er autonome beslissingsorganen opgericht, met inspraak van de executieven, binnen het kader van één nationale instelling. De eigen verantwoordelijkheid moet blijken uit een volledig gesplitste resultatenrekening. Intern dient er een volledige kostentoe rekening te gebeuren met het verrekenen van de interne transfers aan de overeenkomstige marktrentevoeten.

V. BESLUIT

In het economische recessieklimaat wekt het nauwelijks verwondering dat de industriepolitiek in de stroomversnelling van de regionalisering is terechtgekomen. Het centrale knooppunt voor de goede afloop ervan ligt bij de financiering. De wijze waarop de gewestelijke financiële middelenvoorziening wordt georganiseerd, zal richtinggevend blijken voor de verdere overheveling van de nog belangrijkere uitgavenpakketten van infrastructuur en onderwijs. In dit opzicht wordt de regionalisering van de nationale sectoren een belangrijke "test-case" voor het al of niet slagen van de staatshervorming.

Vooraf moet opgemerkt dat de industriepolitiek, en de regionalisering ervan, niet alleen een kwestie mag zijn van financiële middelen. De regionalisering moet de aanleiding zijn om het industriebeleid om te buigen o.m. in de richting van fiscale ontheffingen. Zoniet wordt het

gewestelijk beleid slechts een afkooksel van het slecht geïnspireerde nationale subsidiebeleid.

Het totnogtoe gevoerde industriebeleid op nationaal vlak ligt aan de oorsprong van heel wat financiële scheeftrekkingen. Langs het budgettair proces worden belastingsgelden, betaald door succesvolle bedrijven, overgeheveld in de vorm van subsidies naar bedrijven zonder toekomst. Regionaal bekeken zijn er niet alleen de gekende transfers naar Wallonië via de sociale zekerheid, maar is er via de industriepolitiek een bijkomend herverdelingssysteem op gang gekomen ten voordele van Waalse bedrijven.

In de geld- en kapitaalmarkt legt de overheid voor de financiering van haar industriepolitiek beslag op heel wat financiële middelen. Het overheidsbeslag drijft er de rentevoeten op en verdringt de private investeringen. De selectieve toekenning van subsidies en staatswaarborg wijzigt de toedeling van kredieten ten nadele van bedrijven, die het zonder overheidssteun moeten stellen, evenals ten nadele van de regio waar de bedrijven minder overheidssteun ontvangen. De politisering van het krediet binnen de openbare kredietinstellingen brengt verdere vertekeningen in de kredietallocatie ten nadele van Vlaanderen te weeg.

De scheeftrekkingen vinden hun culminatiepunt in de zgn. nationale sectoren. Om ongehinderd via de nationale toedelingskanalen aan de regels van de financiële orthodoxie te kunnen ontsnappen, werden een aantal sectoren in moeilijkheden tot sectoren van nationaal belang uitgeroepen.

De regionalisering van de industriepolitiek vermag hier een en ander recht te trekken. Het inbouwen van een gewestelijke financiële verantwoordelijkheid is een noodzakelijke, zij het niet altijd voldoende voorwaarde.

De financiële middelenvoorziening voorzien in de Belgische staats-hervorming van augustus 1980 is niet geheel conform met het beginsel van financiële verantwoordelijkheid. Toch biedt het ruimte om een gewestelijke industriepolitiek te financieren via het verder uitbouwen van de instrumenten van geristorneerde belastingen en opcentiemen.

Een ombuiging van het industriebeleid in de richting van fiscale instrumenten wordt door de regionalisering niet vergemakkelijkt. Daartoe dient er meer werk gemaakt te worden van een eigen gewestelijke fiscaliteit. Ook de mogelijkheid voor de gewesten om vrijstellingen ten laste van nationale belastingsopbrengsten toe te kennen, kadert hierin, op voorwaarde dat deze (gedeeltelijk) in rekening worden gebracht

van de aan de gewesten toegekende middelen. Op die wijze kunnen er ook vormen van co-financiering tussen de nationale en gewestelijke overheid uitgewerkt worden, naast de in andere federale landen in dit verband gebruikelijke functionele of specifieke dotaties.

Een gemengde financiering beantwoordt aan het in wezen gemengde karakter van bevoegdheden van industriepolitiek. Als instrument van een cooperatief federalisme versterkt het de economische en monetaire unie evenals de solidariteit. Daarbij dient men af te stappen van de tweedeling tussen nationale en gewestelijke sectoren – overigens van de sectoriële benadering in het algemeen – om de problemen in hun ware regionale dimensie te benaderen. De solidariteit moet dan opnieuw in zijn geheel bekeken worden, met prioriteit voor die vormen van solidariteit die de financiële onverantwoordelijkheid niet aanwakkeren.

Een nevralgiek punt dat dringend om bijsturing vraagt, blijft de ruimte voor schuldfinanciering waardoor de gewesten op korte termijn hun financiële verantwoordelijkheid kunnen ontlopen en de monetaire eenheid doorkruisen.

Stelt het voortbestaan van de economische en monetaire unie grenzen aan het gebruik van eigen budgettaire en fiscale instrumenten, dan is dat a-fortiori het geval voor het krediet. De regionalisering van het krediet wordt opgeëist, opdat er meer financiële middelen voor de eigen regio zouden beschikbaar blijven, en, in Wallonië, om meer middelen te kunnen richten naar bepaalde sociaal-economische prioriteiten. Voor een eigen gewestelijk kredietbeleid bestaat er nochtans weinig ruimte, wil men de kapitaalbewegingen niet beperken en de monetaire unie ondergraven. Wel kan men overgaan tot het regionaliseren en zelfs splitsen van de openbare kredietinstellingen mits het in acht nemen van bepaalde voorwaarden.

NOTEN

1. Zie o.m. M. Eyskens (1983).
2. Zie D. Heremans (1978).
3. Zie D. Heremans, F. Keuleneer (1981a).
4. Bron: Planbureau.
5. Bron: N.I.S. en C.O.C.
6. Bron: CEPESS, De Hoorn des Overvloeds: Het industrieel beleid in België, Brussel 1982.

7. Rentetoelagen en kapitaalpremies ten gunste van de investeringen gingen in de periode 1962-1979 voor ongeveer 51% naar Vlaanderen, 47,6 naar Wallonië en 1,4% naar Brussel. (Bron: Ministerie van Economische Zaken).
Van de 4 miljard door het Fonds voor Industriële Vernieuwing in 1980 en 1981 besteed, gingen er 50% naar Vlaanderen, 34% naar Wallonië, terwijl het nationaal aandeel 16% bedroeg. Voor de 6,7 miljard tegemoetkomingen van midden 1979 tot midden 1980 ten laste van het Fonds voor Economische Expansie en Regionale Reconversie, buiten het raam van de wetten op de Economische Expansie en bijgevolg niet overgeheveld naar de gewesten, luidt het: 43,3% naar Wallonië, 22,5% naar Vlaanderen, 4% naar Brussel en 29,9% nationaal onverdeeld. Het Nationaal Solidariteitsfonds, dat grotendeels gefinancierd wordt met de opbrengsten van de Nationale Loterij, besteedde in 1981 ongeveer 8,9 miljard waarvan 96% naar de staalsector afvloeide. (Bron: CEPESS).
8. Hefbomen voor een Vlaams Industrieel Beleid, Vlaamse Executieve, mei 1983.
9. Cijfers voor 1979 uit *Regionaal Statistisch Jaarboek*, N.I.S., 1981.
10. Zie P. Van Rompuy, P. Van Cayseele (1981).
11. Zie Th. Peeters (1979).
12. McDougall Rapport: Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Commissie E.G., Brussel 1977.
13. Zie V. Van Rompuy (1982).
14. Het akkoord van de nationale overheden is slechts vereist voor de fiscale voordelen voorzien in de nationale expansiewetgeving en niet wanneer zij op de regionale fiscaliteit slaan. *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 augustus 1980, blz. 3157.
15. Zie J.M. Van Bo! (1983).
16. Voor een analytische uitwerking en genuanceerde visie over de financiële verantwoordelijkheid als noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde, zie andere bijdragen van colloquium "Regionalisering van het industriële overheidsbeleid", Leuven, C.E.S., 1983 en meer bepaald P. Van Rompuy, Regionalisering van de industriebeleid in een economische en monetaire unie, dit nummer; R. De Bondt en P. Van Cayseele, Regionalisering en de dynamiek in de oriëntatie van het industriebeleid, dit nummer.
17. De bedragen die door de staat bij faillissementen dienen betaald te worden tengevolge van de staatswaarborg, liggen heel wat hoger in Wallonië dan in Vlaanderen.
18. Omtrent de staatswaarborg zie P. Frantzen (1983).
19. Controversen daaromtrent zijn ontstaan n.a.v. enkele recente studies: S. Beckers, J. Fabry en P. Sercu (1981).
20. Zie S. De Doncker (1982).
21. Zie o.m. D. Heremans, P. D'Have (1981b).
22. Zie A. Verplaetse (1981).
23. Zie eveneens S. De Doncker (1982).

REFERENTIES

- Beckers S., Fabry J., en Sercu P., 1981, Een evaluatie van de NIM als autonome investeringsmaatschappij, in *Overheidsinterventies. Effectiviteit en efficiëntie*, Vereniging voor Economie, Leuven.
- De Doncker S., 1982, Regionalisering van de openbare kredietinstellingen, Licentiaatsverhandeling, Departement Economie, K.U. Leuven.
- Eyskens, M., 1983, Welke industriële politiek, Voordracht Instituut van de Onderneming, Brussel.

- Frantzen, P., 1983, De openbare kredietinstellingen in de crisisperiode, *Bank- en Financiewezen*, 2.
- Heremans, D., 1978, Economische autonomie en economische unie, Krachtlijnen voor een duurzame oplossing, *Leuvense Economische Standpunten*, 12.
- Heremans, D., Keuleneer, F., 1981a, Pleidooi voor een inbreng van economische deskundigheid in het Arbitragehof, *Rechtskundig Weekblad*, 28.
- Heremans, D., D'Havé, P., 1981b, De rol van markt en overheid in de financiële sector, *Cahier Bank- en Financiewezen*, 12-13.
- Peeters, Th., 1979, Financiële middelenvoorziening voor gemeenschappen en gewesten, *Leuvense Economische Standpunten*, 14.
- Van Bol, J. M., 1983, Deux années d'application de la loi spéciale du 8 août 1980, in *Les compétences régionales et communautaires*, Faculté de Droit, Namur.
- Van Rompuy, P., Van Cayseele, P., 1981, Raming van de geregionaliseerde lopende rekening van de overheid voor 1979, *Leuvense Economische Standpunten*, 21.
- Van Rompuy, V., 1982, *Het Belgisch economisch stelsel*, Collegenota's K.U. Leuven.
- Verplaetse, A., 1981, De overheidsinterventie in de Belgische Financiële sector: doelstellingen en maatregelen, *Cahier Bank- en Financiewezen*, 12-13.