

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

3 FEVRIER 1994

Proposition de résolution pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique**RAPPORT**

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. GEENS

I. EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

M. Van Hooland explique que la résolution à l'examen résulte des auditions de M. Van de Walle au sujet de son étude intitulée « Vers une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique — propositions concrètes ».

Après le dépôt de la proposition de résolution pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques en

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Cooreman, président; Mme Cahay-André, MM. Daerden, De Grauwe, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen, Weyts et Geens, rapporteur.

2. Membres suppléants : M. Bayenet, Mme Dardenne, MM. de Donnée, De Roo, Lenssens, Loones, Poulet, Vanhaverbeke et Van Hooland.

3. Autres sénateurs : MM. De Seranno et Seeuws.

R. A 16184*Voir :***Document du Sénat :**

642-1 (1992-1993) : Proposition de résolution.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

3 FEBRUARI 1994

Voorstel van resolutie inzake een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER GEENS

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE INDIENER VAN HET VOORSTEL

De heer Van Hooland verklaart dat deze resolutie het uitvloeisel is van de hoorzittingen met de heer Van de Walle over zijn studie « Naar een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België — concrete voorstellen ».

Na het indienen van de resolutie inzake een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België werd

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Cooreman, voorzitter, mevr. Cahay-André, de heren Daerden, De Grauwe, mevr. Delcourt-Pêtre, de heren Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen, Weyts en Geens, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heer Bayenet, mevr. Dardenne, de heren de Donnée, De Roo, Lenssens, Loones, Poulet, Vanhaverbeke en Van Hooland.

3. Andere senatoren : de heren De Seranno en Seeuws.

R. A 16184*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

642-1 (1992-1993) : Voorstel van resolutie.

Belgique, la Commission des Finances a créé en son sein, le 13 octobre 1992, un groupe de travail «Politique budgétaire», qui s'est penché sur celle-ci.

En fait, cette proposition de résolution constitue un tryptique avec la proposition de résolution concernant l'organisation et le management du Ministère des Finances [Doc. Sénat n° 812 (1992-1993)] et la proposition de résolution concernant la fraude fiscale [Doc. Sénat n° 813 (1992-1993)]. Il convient de souligner la technicité budgétaire de la proposition de résolution à l'examen.

Les constatations et les problèmes les plus fondamentaux, résumés aux points 1 à 5 de la résolution, sont:

- le manque de cohérence financière;
- le manque de continuité dans la structure de l'information et dans l'action administrative: la politique générale et la politique budgétaire financière et fiscale ne sont pas du tout soutenues ou ne le sont que de manière insuffisante;
- le manque d'impact suffisant du Ministère des Finances sur la politique financière globale: il a également été mis en évidence au cours des auditions concernant l'organisation et la gestion du Ministère des Finances [Doc. Sénat n° 543 (1992-1993)];
- l'absence de management dans les départements: l'intervenant se réfère à un exposé de M. H. Konings, qui dénonçait la faiblesse du contrôle interne (l'autocontrôle dans les départements) et surtout le mauvais usage qui est fait des capacités de la Cour des comptes, laquelle doit suppléer au contrôle interne déficient;
- l'absence d'audit de management: l'intervenant se réfère aux rapports relatifs à l'efficacité et à l'effectivité de la Cour des comptes néerlandaise. Ces rapports traitent même de domaines très spécifiques comme l'audit concernant la qualité des moyens informatiques dans les départements.

Ces cinq points mettent en évidence la faiblesse essentielle de notre procédure budgétaire, de notre gestion budgétaire et de notre politique financière. L'intervenant ajoute que, s'il est vrai que des progrès ont été réalisés entre-temps, ceux-ci demeurent néanmoins insuffisants. Il faut poursuivre les efforts. Les discussions au sein du groupe de travail ont permis de dégager un consensus au sujet des 20 recommandations de la résolution. Initialement, il y en avait 30. Ces 20 recommandations peuvent être classées en deux catégories: d'une part, celles qui, coulées en propositions, requièrent un travail législatif et, d'autre part, celles qui sont faites au Gouvernement.

L'intervenant souligne ensuite les lignes générales de la proposition de résolution: celle-ci vise avant

op 13 oktober 1992 in de schoot van de Commissie voor de Financiën een Werkgroep «Begrotingsbeleid» opgericht die zich over deze resolutie heeft gebogen.

In feite vormt deze resolutie een drieluik met de resolutie over de organisatie en het management van het Ministerie van Financiën [Gedr. St., Senaat, nr. 812 (1992-1993)] en de resolutie over de fiscale fraude [Gedr. St., Senaat nr. 813 (1992-1993)]. De budgettaire techniciteit van het voorliggende voorstel van resolutie dient te worden onderstreept.

De meest fundamentele bevindingen en problemen zijn samengevat in de punten 1 tot en met 5 van resolutie, met name:

- het gebrek aan financiële coherentie;
- het gebrek aan continuïteit in de opbouw van informatie en de administratieve actie: zowel het algemeen beleid als het financieel-budgettair en fiscaal beleid worden niet of onvoldoende ondersteund;
- het gebrek aan voldoende invloed van het Ministerie van Financiën op het totaal financieel beleid: dit is ook gebleken uit de hoorzittingen over de organisatie en het management van het Ministerie van Financiën [zie Gedr. St. Senaat nr. 543 (1992-1993)];
- het gebrek aan management in de departementen: spreker verwijst naar een uiteenzetting van de heer H. Konings, die de zwakke interne controle (de zelfcontrole in de departementen) aanklaagde en vooral het misbruiken van het grootste deel van de capaciteiten van het Rekenhof, dat de gebrekkige interne controle moet aanvullen;
- het gebrek aan management-auditing: spreker verwijst naar de rapporten over efficiëntie en effectiviteit van de Nederlandse Algemene Rekenkamer. Deze rapporten behandelen zelfs heel specifieke domeinen, zoals de audit over de kwaliteit van de informaticamiddelen in de departementen.

Deze vijf punten tonen de wezenlijke zwakte van ons begrotingsproces, begrotingsbeheer en financieel beleid. Spreker voegt hieraan toe dat er ondertussen wel enige vooruitgang is geboekt, doch deze is nog onvoldoende. De inspanningen moeten worden verdergezet. De besprekingen in de Werkgroep hebben geleid tot een duidelijke consensus over de 20 punten die in de resolutie zijn opgesomd. Oorspronkelijk waren er zelfs 30 punten, doch deze werden uiteindelijk herleid tot 20. Deze 20 aanbevelingen kunnen in twee delen worden opgesplitst: enerzijds de voorstellen die wetgevend werk vereisen en anderzijds de aanbevelingen aan de Regering.

Spreker stipt vervolgens de algemene lijnen van het voorstel van resolutie aan: het gaat in de eerste plaats

tout à harmoniser la procédure budgétaire à tous les niveaux d'administration, moyennant l'adaptation de la législation en la matière et la création formelle de nouvelles institutions et instances, comme la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, chargée, dans la pratique, de la coordination des différents niveaux d'administration.

La deuxième série de points traite des recommandations au Gouvernement, aux autres pouvoirs exécutifs et aux instances concernées. A cet égard, l'intervenant attire l'attention sur la recommandation visant à stimuler une gestion financière plus indépendante et une autogestion plus importante dans les départements, dans le cadre d'une politique départementale intégrée. En fait, il s'agit de la politique départementale dans différents domaines du secteur social, et ce au niveau départemental et interdépartemental.

La formation en management financier et budgétaire permettra également aux fonctionnaires des Finances et du Budget d'améliorer la gestion financière dans le cadre d'une politique départementale intégrée.

On ne pourra pas améliorer la gestion des départements sans promouvoir le soutien interdépartemental en matière de planification de la politique et de gestion publique. Si l'on peut observer une amélioration sensible au niveau de la gestion publique, l'on ne peut pas en faire autant en ce qui concerne la planification de la politique et le soutien au niveau interdépartemental.

L'intervenant fait référence au Conseil scientifique néerlandais de la politique gouvernementale, une cellule de réflexion du plus haut niveau international, créé en 1972 et composé sur une base indépendante, professionnelle et multidisciplinaire, qui réalise des études de soutien à la politique, et ce d'initiative ou à la demande du Gouvernement.

Les statistiques de l'I.N.S. belge sont peut-être les meilleures au monde, mais elles ont quand même toujours quelques années de retard. Par conséquent, elles ne sont donc pas de nature à fonder la politique. Les avis du Conseil supérieur des Finances ne peuvent pas non plus servir à soutenir la politique; ils ne peuvent servir qu'à orienter la politique budgétaire et financière et prennent la forme d'avertissements lorsque l'on dépasse certaines limites.

Concernant la dernière recommandation relative aux services budgétaires, l'intervenant souligne que ces derniers font partie des services de gestion interne des départements. D'autres services de gestion interne, comme le service « Organisation et Informatique », existent à l'état embryonnaire dans tous les départements. Tout le monde sait que les services informatiques soulèvent des problèmes et que, généralement, ils n'atteignent pas, comme le Service de l'immatriculation des véhicules ou d'autres services

om de harmonisation van de budgettaire procedure op alle bestuursvlakken, met de aanpassing van de wetgeving ter zake en het formeel voorzien in nieuwe instellingen en instanties, zoals bijvoorbeeld de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting, om in de praktijk voor de coördinatie van de verschillende bestuursniveaus in te staan.

De tweede reeks punten behandelen de aanbevelingen aan de Regering, de andere uitvoerende machten en betrokken instanties. Het lid onderstreept hierbij de aanbeveling tot stimuleren van een zelfstandiger financieel beheer en meer zelfbeheer in de departementen, in het raam van een geïntegreerde departementale beleidsvoering. In wezen gaat het om departementale beleidsvoering in verschillende domeinen van maatschappelijke problematiek, departementaal en interdepartementaal.

Ook de vorming in financieel en budgettair management zal de ambtenaren van Financiën en Begroting toelaten een beter financieel beheer te voeren in het kader van een geïntegreerde departementale beleidsvoering.

Het management van de departementen zal niet verbeterd worden wanneer er niet een veel betere interdepartementale ondersteuning komt op het vlak van de beleidsplanning en het overheidsbeheer. Op het vlak van het overheidsbeheer kan men een behoorlijke verbetering vaststellen, doch op het gebied van de interdepartementale beleidsplanning en -ondersteuning bestaat er zeer weinig.

Spreker verwijst naar de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dit is een « think tank » van het hoogste internationale niveau, opgericht in 1972, onafhankelijk, professioneel en multidisciplinair samengesteld, die op eigen initiatief of in opdracht van de Regering beleidsondersteunende studies uitvoert.

Het Belgische N.I.S. levert misschien de beste statistieken van de wereld, maar wel jaren te laat. Dit is niet van aard om het beleid te ondersteunen. De adviezen van de Hoge Raad voor Financiën zijn allermindst beleidsondersteunend; richten alleen het budgettair-financieel beleid en waarschuwen indien er te ver wordt gegaan.

Over de laatste aanbeveling met betrekking tot de begrotingsdiensten, stipt spreker aan dat deze diensten onderdeel zijn van de diensten voor intern beheer van de departementen. Daarnaast zijn er nog andere diensten van intern beheer, zoals de dienst « Organisatie en Informatica », die embryonaal in alle departementen aanwezig is. Wij weten allemaal dat de informaticadiensten probleemgebieden zijn en dat ze niet op het niveau zijn dat we graag willen hebben, zoals bijvoorbeeld in de Dienst Inschrijving der voer-

opérationnels, le niveau que l'on souhaite. L'on a remplacé les cadres supérieurs au Service de l'immatriculation des véhicules et il serait indiqué aussi à présent d'y installer un management professionnel.

Si la gestion de ces services n'atteint pas le niveau de qualité souhaité, c'est parce que l'on a négligé de prendre à priori les mesures de renforcement nécessaires pour prévenir certaines difficultés; ces départements ne disposent pas non plus de services organisationnels professionnels. Aux Pays-Bas, le Ministère de l'Enseignement et de la Politique scientifique dispose d'un service «Organisation et Informatique» qui compte quelque 40 collaborateurs spécialisés compétents. Les résultats que l'on y engrange au niveau de la politique, de l'efficacité en général, de l'efficacité financière en particulier, y sont à l'avenant.

II. EXPOSE DE M. VAN DE WALLE

M. Van de Walle commence par souligner qu'une partie des propositions nécessite des adaptations de la législation (points 1 à 11) et qu'une partie concerne des recommandations au Gouvernement, aux autres pouvoirs exécutifs et aux autorités concernées (points 12 à 20).

La première proposition vise à une harmonisation plus poussée de la procédure budgétaire du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions. Cette proposition est fondamentale. Il ressort de l'étude intitulée «Une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique — Propositions concrètes» qu'il n'existe plus aucune difficulté sur ce point en Allemagne, parce que des règles légales y ont été adoptées. Depuis 1976, la loi impose aux *Länder* et au *Bund* de coordonner les plans financiers et les budgets. La coordination est assurée par une concertation au sein d'une commission ministérielle. L'autonomie des *Länder* y est parfaitement respectée. La commission formule uniquement une recommandation, qui s'avère politiquement déterminante dans la pratique, étant donné qu'elle est toujours respectée.

En Suisse, la législation se borne à exprimer un souhait de coordination. Ce système a fonctionné sans problème pendant des années, mais au moment où l'économie a connu une forte reprise, les cantons ont abandonné toute discipline et se sont réunis séparément (sans la Confédération), ce qui engendre des problèmes de coordination et entrave la prise de mesures économiquement importantes.

Si aucune législation imposant une telle coordination ne voit le jour en Belgique, notre pays risque d'être confronté aux mêmes problèmes. Certes, il existe déjà en Belgique une Commission interministérielle du budget et des finances, qui dépend du Comité de concertation. Il y a par ailleurs la section

tuigen, of andere operationele diensten. Voor de Dienst Inschrijving der voertuigen heeft men nu het topmanagement vervangen. Het ware aangewezen om er nu ook professioneel management te installeren.

Het beheer van deze diensten is niet op niveau omdat er werd nagelaten om preventief deze domeinen te versterken, noch beschikt men over professionele organisatiediensten in deze departementen. In Nederland beschikt het Ministerie van Onderwijs en Wetenschapsbeleid over een dienst «Organisatie en Informatica», met zowat 40 vakkundige medewerkers. Er worden dan ook resultaten geboekt op het vlak van het beleid, van de efficiëntie en specifiek ook de financiële efficiëntie.

II. UITEENZETTING DOOR DE HEER VAN DE WALLE

De heer Van de Walle onderstreept vooreerst dat een deel van de voorstellen aanpassingen vereisen van de wetgeving (punten 1 tot en met 11), en een ander deel ervan betreffen aanbevelingen aan de Regering, de andere uitvoerende machten en betrokken instanties (de punten 12 tot en met 20).

Het eerste voorstel betreft de verdere harmonisatie van de budgettaire procedure van de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen. Dit voorstel is fundamenteel. Uit de studie «Naar een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België — Concrete voorstellen» blijkt dat in Duitsland op dit vlak geen moeilijkheden meer bestaan omdat daar een wettelijke regeling is getroffen. Sinds 1976 wordt daar bij wet opgelegd aan de «Länder» en aan de «Bund» om financiële plannen en begrotingen te coördineren. Zulks gebeurt middels overleg in een interministeriële commissie. Hierbij wordt de autonomie van de «Länder» volledig gerespecteerd. De commissie geeft enkel een aanbeveling, welke in de praktijk politiek gewichtig blijkt daar zij altijd wordt nageleefd.

In Zwitserland drukt de wetgeving enkel de wens tot coördinatie uit. Gedurende jaren heeft dit systeem probleemloos gewerkt, doch op het ogenblik waarop de economie een sterke opleving kende, hebben de kantons alle discipline laten varen en hebben zij apart (zonder het Eedgenootschap) vergaderd. Dit levert coördinatieproblemen op en bemoeilijkt het nemen van economisch belangrijke maatregelen.

Indien er in België geen wetgeving komt welke dergelijke coördinatie oplegt, dreigt ons land met dezelfde problemen te worden geconfronteerd. Wel bestaat er in België reeds een Interministeriële Commissie voor Begroting en Financiën, die afhangt van het overlegcomité. Daarnaast is er de afdeling Financier-

« Besoins de financement » du Conseil supérieur des Finances, laquelle peut appliquer certains blocages aux emprunts.

Tout cela n'empêche qu'une coordination s'impose pour éviter que des actions entreprises, d'une part, par le pouvoir fédéral et, d'autre part, par les Communautés et Régions, ne produisent des résultats contradictoires.

L'Administration devrait obtenir un minimum d'informations concernant la composition des budgets pour pouvoir procéder à une consolidation. Présentement, ce n'est pas encore possible.

M. Van de Walle trouve que la concertation actuelle n'engage pas suffisamment les parties. A son avis, il n'est pas impossible qu'à un moment donné, une Région ou une Communauté s'engage dans une voie tout à fait indépendante. Une réglementation légale s'impose donc; elle aurait en fait dû être adoptée dès avant la réforme de l'Etat. Il craint qu'à mesure que le temps passe, il ne soit de plus en plus difficile de parvenir à un consensus.

L'harmonisation des diverses procédures budgétaires au niveau du pouvoir exécutif doit permettre la coordination de la politique budgétaire.

III. DISCUSSION GENERALE

Un premier intervenant émet une critique fondamentale à l'encontre de la résolution à l'examen: si, à l'origine, le groupe de travail avait l'intention de formuler une recommandation, la proposition de résolution à l'examen revient plutôt à une condamnation des gouvernements successifs et de l'Administration, et elle impose, au Gouvernement, l'obligation contraignante de s'occuper rapidement d'un certain nombre de points. C'est gênant. On s'écarte ainsi du concept de la recommandation. Face à une proposition de résolution dont les termes sont si durs pour le Gouvernement et l'Administration, l'on peut se demander, à juste titre, pourquoi le Parlement ne prend pas ses responsabilités et ne formule pas les propositions de loi nécessaires en la matière. Etant donné le caractère contraignant de la résolution proposée, ses auteurs n'auraient pas dû se contenter de la fonder seulement sur l'étude de M. Van de Walle, mais ils auraient aussi dû entendre davantage de personnes, y compris certains ministres. S'ils l'avaient fait, alors on aurait pu défendre ce type de résolution. Malheureusement, le contexte dans lequel la proposition de résolution a été élaborée, a empêché l'intervenant de la signer. Il le regrette, parce qu'elle comprend une série d'éléments sur lesquels il est totalement d'accord.

Un commissaire déclare que l'on a fait d'importants progrès en ce qui concerne le contrôle budgétaire et l'établissement du budget. Le dérapage

ringsbesoefen van de Hoge Raad voor Financiën, welke bepaalde blokkeringen voor de leningen kan toepassen.

Dit alles belet niet dat een coördinatie vereist is om te vermijden dat acties genomen enerzijds door de Federale overheid en anderzijds door de Gewesten en Gemeenschappen, tot tegenstrijdige resultaten zouden leiden.

De Administratie zou minimaal informatie moeten bekomen betreffende de samenstelling van begrotingen om tot een consolidatie te kunnen overgaan. Op dit ogenblik is dit nog niet mogelijk.

De heer Van de Walle vindt het bestaande overleg te vrijblijvend en acht het niet onmogelijk dat op een bepaald ogenblik een Gewest of Gemeenschap een totaal onafhankelijke koers gaat varen. Een wettelijke regeling dringt zich dus op en had in feite reeds vóór de Staatshervorming moeten worden getroffen. Hij vreest dat naarmate de tijd verstrijkt, het moeilijker zal worden om tot een consensus te komen.

De harmonisatie van de diverse budgettaire procedures op het vlak van de uitvoerende macht moet de coördinatie van het begrotingsbeleid mogelijk maken.

III. ALGEMENE BESPREKING

Een eerste spreker uit een fundamentele kritiek tegen deze resolutie: de oorspronkelijke bedoeling van de Werkgroep was een aanbeveling te formuleren, terwijl het voorstel van resolutie nu eerder een veroordeling van de opeenvolgende Regeringen en van de Administratie is, met een stringente verplichting voor de Regering om nu vlug werk te maken van een aantal punten. Dit is storend. Het concept van aanbeveling wordt hiermee verlaten. Indien de resolutie zo streng is geformuleerd t.a.v. de Regering en de Administratie, kan men terecht de vraag stellen waarom het Parlement zijn verantwoordelijkheid niet opneemt en ter zake de nodige wetsvoorstellen formuleert. Rekening houdende met het stringent karakter, hadden de auteurs van de resolutie zich niet alleen moeten steunen op de studie van de heer Van de Walle, maar meer personen moeten horen, met inbegrip van een aantal ministers. Op dat ogenblik is een dergelijke resolutie te verdedigen. De huidige context waarbinnen de resolutie tot stand is gekomen, heeft echter tot gevolg dat spreker de resolutie niet mee kon ondertekenen. Dit vindt het lid spijtig omdat er toch een aantal punten zijn die hij volledig kan onderschrijven.

Een commissielid legt uit dat, inzake begrotingscontrole en begrotingsopmaak, grote vorderingen zijn gemaakt. Het uit de hand lopen van de begroting

budgetaire résulte d'une décision politique: on peut mener une politique de grands investissements publics ou non; on peut dépenser 185 milliards pour la sécurité sociale, ou 220 milliards. Etablir un budget revient à prendre tout au plus cinq décisions politiques.

D'après un membre, l'on peut cependant constater que, ces derniers temps, les dépenses sont mieux maîtrisées que jadis. Il faut évidemment un planning pluriannuel pour assurer une meilleure maîtrise des dépenses. On a fait également des progrès sur ce plan-là. Il faut que les recommandations mentionnent que l'on doit poursuivre dans cette même voie.

Nous ne pouvons pas perdre de vue que la plupart des dépenses résultent de l'automatisme et des circuits des dépenses, qui mènent facilement à des dérapages parce que l'on n'a pas le courage nécessaire pour prendre les initiatives législatives qui s'imposent si l'on veut infléchir cette tendance. La résolution pourrait donner à penser qu'il suffit d'un certain nombre de petites interventions pour assainir les finances publiques, ce qui est faux. Il faudrait revoir les grandes structures des dépenses et les automatismes qui ont vu le jour il y a des années, ce qui ne va pas sans décisions politiques.

Un autre membre estime que la résolution prévoit trop peu de sanctions: toute mesure qui ne s'accompagne pas de sanctions est un coup d'épée dans l'eau. Il faudrait priver le ministre qui dépasse son budget de sa rémunération pendant plusieurs mois. Ce serait une possibilité de sanction. Nous vivons dans un pays qui ne prévoit plus de sanctions, même pas dans le cadre du droit des sociétés.

L'intervenant rappelle ce qu'a coûté la participation belge à l'Exposition universelle de Séville en 1992. Le Cahier d'observations de la Cour des comptes cite, à ce sujet, les chiffres suivants:

- estimation initiale: 100 millions;
- mai 1989: 400 millions;
- septembre 1989: 492 millions;
- avril 1990: 727 millions;
- juin 1990: 898 millions;
- février 1991: 936 millions.

La Cour des comptes signale que rien n'avait été préparé: alors que l'on avait prévu que le secteur privé allait apporter 450 millions de francs, il n'en a apporté que 15 millions en réalité (le secteur privé n'a jamais reçu aucun plan); la manière dont la participation belge à cette Exposition universelle a été organisée relève de la plus grande improvisation jamais vue; aucune sanction n'a été prévue; on a nommé trois commissaires; trois mois avant le début de l'Exposition universelle, aucun contrat n'avait encore été

is een politieke beslissing: ofwel wordt een beleid van grote openbare investeringen gevoerd, ofwel niet; ofwel wordt er 185 miljard frank aan sociale zekerheid uitgegeven ofwel 220 miljard frank. Een begroting opstellen is hooguit 5 politieke beslissingen nemen.

Volgens een lid kan men toch vaststellen dat de uitgaven de jongste tijd beter worden beheerst dan vroeger het geval was. De behoefte aan een meerjarenplanning om een betere beheersing van de uitgaven te realiseren, is evident. Ook op dit vlak werd vooruitgang geboekt. In de aanbevelingen moet vermeld worden dat op die weg moet verder gewerkt worden.

We mogen niet vergeten dat het automatisme en de uitgavencircuits de belangrijkste oorzaak van de uitgaven zijn, die gemakkelijk uit de hand lopen wegens gebrek aan de nodige moed om de vereiste wetgevende initiatieven te nemen teneinde dit om te buigen. Uit de resolutie zou men verkeerdelijk de indruk kunnen krijgen dat mits een aantal kleine ingrepen de staatsfinanciën gezond kunnen gemaakt worden. Dit is niet juist. De grote uitgavenstructuren en automatismen die jaren geleden op gang zijn gebracht, zouden moeten worden herzien. Dit zijn politieke beleidsbeslissingen.

Een ander lid verklaart dat zijns inziens de resolutie te weinig sancties voorziet: alles wat niet wordt gesanctioneerd, is een slag in het water. Een minister die zijn budget overschrijdt, zou gedurende een aantal maanden geen loon meer mogen ontvangen. Dit is een mogelijke sanctie. Wij leven in een land waarin geen sancties meer bestaan. Ook in het vennootschapsrecht niet meer.

Spreker verwijst naar de kostprijs voor de Belgische deelname aan de Wereldtentoonstelling in Sevilla 1992. In het Boek van Opmerkingen van het Rekenhof worden hiervoor de volgende cijfers gegeven:

- oorspronkelijke raming: 100 miljoen;
- mei 1989: 400 miljoen;
- september 1989: 492 miljoen;
- april 1990: 727 miljoen;
- juni 1990: 898 miljoen;
- februari 1991: 936 miljoen.

Het Rekenhof stipt hierbij aan dat niets werd voorbereid; de privé-sector ging tot 450 miljoen frank inbrengen terwijl dit in werkelijkheid slechts 15 miljoen werd (de privé-sector heeft nooit een plan gekregen); de Belgische deelname aan deze Wereldtentoonstelling is de grootste improvisatie ooit gezien; er is geen enkele sanctie; er werden 3 verschillende commissarissen benoemd; er was geen contract met de aannemer terwijl de Wereldtentoonstelling 3 maand later begon. In de privé-sector

signé avec l'entrepreneur. Dans le secteur privé, le responsable de ce genre d'erreur aurait été licencié sur-le-champ mais le ministre qui consacre d'importantes dépenses à des projets divers est félicité.

Un autre membre estime que la seule sanction possible est une sanction politique. Le Gouvernement avait d'abord décidé de participer à l'Exposition universelle de Séville et avait prévu ensuite des crédits, après délibération en Conseil des ministres. Au point de vue de la procédure, tout était en règle. L'erreur du Gouvernement est d'avoir décidé de participer à l'Exposition sans disposer des crédits nécessaires. Il est exact, par ailleurs, que les dépenses supplémentaires auxquelles le Gouvernement s'est trouvé confronté ont résulté en grande partie de la défaillance du secteur privé. Il y a cependant des circonstances atténuantes. Le Gouvernement ne peut pas tout prévoir. Il ne peut pas prévoir, par exemple, lorsqu'il décide d'indemniser les victimes d'une catastrophe naturelle, que les crédits prévus s'avéreront insuffisants.

Un autre intervenant estime que l'exemple de l'Exposition universelle de Séville est assez extrême. De fait, pour chaque adjudication organisée, par exemple, par une commune, il faut des crédits supplémentaires. Il est très difficile de prévoir exactement ce que coûtera un travail déterminé. Initialement, on prévoit toujours un minimum, pour pouvoir maintenir le budget en équilibre.

Un membre souligne que revêtir le chef du département en question d'une sorte de responsabilité personnelle limitée, permet de freiner dans une mesure non négligeable certaines euphories dépensières; le système actuel de responsabilité personnelle de l'administrateur général d'un établissement parastatal, par exemple, s'inscrit dans une telle perspective.

Un déficit budgétaire causé par la négligence de l'administrateur peut être mis à la charge de celui-ci. A ce jour, il n'y a eu qu'un seul cas de ce genre où un administrateur a été condamné à payer personnellement une somme de deux millions, mais il suffit que la sanction existe. Sur le plan ministériel, il n'existe qu'une sanction politique qui, dans certains cas, produit même un effet contraire à l'effet souhaité. Il faut au moins examiner quelles sont les sanctions qui ont été prévues dans d'autres pays et qui pourraient servir d'exemple. Un membre est partisan d'un système qui autoriserait une sanction dans certaines circonstances témoignant d'une négligence manifeste (c'est le cas lorsque les avis de l'Inspection des Finances n'ont pas été demandés ou n'ont pas été suivis, etc.).

Certains agents comme un receveur des contributions, un receveur communal ou un guichetier des postes, peuvent encore être tenus pour responsables. La possibilité de l'être induit automatiquement un

zou de beheerder van een dergelijke miskleun, de deur worden gewezen! Terwijl een minister die veel uitgeeft aan verschillende projecten, nog wordt gefeliciteerd.

Volgens een ander lid is de enig mogelijke sanctie een politieke sanctie. De Regering had beslist om deel te nemen aan de Wereldtentoonstelling in Sevilla en heeft daarna kredieten voorzien met een deliberatie in de Ministerraad. Dit is proceduraal in orde. Fout is dat de Regering deelneemt zonder dat er kredieten voorhanden zijn. Het is anderzijds ook wel zo dat de meeruitgaven van de Regering voor een groot deel te wijten zijn aan het in gebreke blijven van de privésector. Er zijn wel verzachtende omstandigheden. De Regering kan ook niet alles voorzien: als er ergens een natuurramp gebeurt en de Regering beslist om de slachtoffers te vergoeden en daarna blijkt dat de voorziene kredieten ontoereikend zijn, kon de Regering dat niet voorzien.

Een volgende spreker meent dat het voorbeeld van de Wereldtentoonstelling in Sevilla wel een extreem voorbeeld is. Het is een feit dat voor elke aanbesteding die bijvoorbeeld een gemeente uitschrijft, er altijd bijkomende kredieten nodig zijn. Het is zeer moeilijk om op voorhand precies te bepalen wat een bepaald werk zal kosten. Trouwens bij de aanvang wordt er steeds zo weinig mogelijk voorzien om het budget in evenwicht te houden.

Een lid onderstreept dat een soort van persoonlijke verantwoordelijkheid — binnen bepaalde grenzen — van de overste van het departement, zoals bijvoorbeeld het bestaande systeem van persoonlijke aansprakelijkheid van de administrateur-generaal van een parastatale instelling, een niet onbelangrijke rem op een euforisch uitgavengedrag vormt.

Een budgettair deficit dat wordt veroorzaakt door nalatigheid in hoofde van de administrateur, kan te zijnen laste worden gelegd. Tot op heden is er slechts één geval geweest waarin een administrateur werd veroordeeld tot het persoonlijk betalen van de som van 2 miljoen, doch het is al voldoende dat de sanctie bestaat. Op het ministerieel vlak bestaat alleen een politieke sanctie, die in sommige gevallen zelfs averechts werkt. Minstens moet er nagegaan worden welke sancties er bestaan in andere landen, die als voorbeeld kunnen dienen. Het lid is voorstander van een systeem waarin onder bepaalde omstandigheden, waaruit manifeste nalatigheid blijkt (de adviezen van de Inspectie van Financiën niet gevraagd of niet gevolgd, enz.), een mogelijke sanctie kan volgen.

Een aantal ambtenaren kunnen toch nog verantwoordelijk worden gesteld, zoals een ontvanger van belastingen, een gemeenteontvanger, een postbediende aan het loket. De mogelijkheid aansprakelijk

changement de comportement. Si la responsabilité peut être engagée à un tel niveau, elle doit pouvoir l'être également au niveau le plus élevé.

Selon un autre membre, la responsabilité doit être personnelle: en cas de faute, le ministre doit pouvoir être interpellé personnellement. Il y a des ministres qui sous-évaluent systématiquement leur budget. Ce faisant, ils trompent le Parlement. Des sanctions politiques sont impossibles: en cas de renvoi du ministre X, tout son parti suit et il faut organiser des élections.

En Belgique, il n'y a plus de responsabilité ministérielle. La responsabilité ne joue même plus pour les ministres qui ont commis des fautes graves selon les cahiers d'observations de la Cour des comptes.

Un membre explique que le groupe de travail « Gestion budgétaire », qui a préparé la présente résolution, ne l'a pas fait sous l'angle de l'opposition. Il n'est pas simple de résoudre le problème du management et de la politique du personnel du pouvoir fédéral. Le débat en cours risque toutefois de déborder l'objet de la résolution. Il n'est pas possible de mettre en œuvre toute une réforme administrative en ce domaine. Une des questions fondamentales que l'on a évoquée est, en effet, de savoir qui, en tant que fonctionnaire ou ministre, doit rendre des comptes à qui.

Un représentant du ministre du Budget déclare que, dans les grandes lignes, ce dernier peut se rallier aux propositions inscrites dans la résolution. Cependant, il y a quelques points sur lesquels le ministre souhaite attirer l'attention de la commission. La Commission de normalisation de la comptabilité publique, créée en vertu de la loi instaurant le plan comptable, a entamé ses travaux à la fin du mois d'avril 1993. Il n'a pas été facile de la constituer. Les Communautés et les Régions devaient également y être associées. La désignation des membres a pris presque un an. Certaines des recommandations émises dans la présente résolution seront réglées dans le cadre de la mission de cette commission.

Selon un membre, la proposition de résolution repose sur deux options politiques, à savoir celle de limiter le montant à emprunter (point sur lequel on ne parvient pas à se mettre d'accord) et celle de supprimer le visa préalable de la Cour des comptes (qui risque de compliquer davantage la procédure).

Quelques alinéas sont consacrés à la cohésion et à la présentation uniforme des budgets du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions.

La cohésion de ces budgets exige que l'on modifie la loi spéciale.

te worden gesteld leidt automatisch tot een ander gedrag. Indien de verantwoordelijkheid op dergelijk niveau kan ingesteld worden, dan moet dat ook op het hoogste niveau kunnen.

Een ander lid meent dat de aansprakelijkheid persoonlijk moet zijn: bij een fout moet de minister persoonlijk kunnen aangesproken worden. Er zijn ministers die hun begroting systematisch onderschatten. Dit is misleiding van het Parlement. Politieke sancties zijn onmogelijk: als minister X wordt weggestuurd, volgt de hele partij en moeten er verkiezingen worden georganiseerd.

Er is in België geen ministeriële verantwoordelijkheid meer, zelfs niet voor ministers die zware fouten hebben gemaakt, volgens de Boeken van Opmerkingen van het Rekenhof.

Een lid legt uit dat de Werkgroep « Begrotingsbeleid », die deze resolutie heeft voorbereid, dit niet heeft gedaan vanuit een oppositiebenadering. De oplossing voor het probleem van het management en het personeelsbeleid van de federale overheid is niet eenvoudig. Het debat dat nu wordt gevoerd dreigt echter ruimer te worden dan het object van de resolutie. Er kan in dit verband geen hele administratieve hervorming ten tonele worden gebracht. Een fundamenteel probleem dat werd aangehaald, is inderdaad wie, als ambtenaar of als minister, rekenschap aflegt aan wie.

Een vertegenwoordiger van de Minister van Begroting verklaart dat de Minister van Begroting in grote lijnen kan inkomen in de voorstellen van de resolutie. Toch zijn er enkele punten waarop de Minister de aandacht van de Commissie wenst te vestigen. De Commissie voor de Normalisering van de openbare boekhouding, opgericht ingevolge de wet die het boekhoudplan voorschrijft, is eind april 1993 met haar werkzaamheden begonnen. Het was niet gemakkelijk om deze Commissie samen te stellen; ook de Gemeenschappen en de Gewesten moesten erbij betrokken worden. De aanwijzing van de leden heeft bijna een jaar in beslag genomen. Een aantal van de aanbevelingen die in deze resolutie zijn opgenomen, zullen opgelost worden binnen het kader van de opdracht van deze Commissie.

Volgens een lid bevat het voorstel van resolutie twee politieke opties, met name het beperken van het te ontfangen bedrag (waarover men geen akkoord kan bereiken) en de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof (dit dreigt de procedure nog moeilijker te maken).

Enkele alinea's zijn gewijd aan de cohesie en de gelijkvormige presentatie van de begrotingen van de federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten.

Een cohesie van deze begrotingen vereist een wijziging van de bijzondere wet.

Un membre aimerait savoir si le groupe de travail «Politique budgétaire» a tenu compte suffisamment des arguments de l'Administration du budget et du contrôle des dépenses. Selon l'Administration, certaines recommandations auraient d'ores et déjà été concrétisées et il est, dès lors, superflu de les réinsérer dans la proposition de résolution. L'intervenant constate cependant que ces recommandations y figurent encore.

Un autre membre déclare que le groupe de travail «Politique budgétaire» a examiné attentivement les remarques de l'Administration. Après discussion avec les fonctionnaires et les représentants des ministres des Finances et du Budget, l'on a décidé d'insérer quand même les recommandations dans la résolution. Même si certains points étaient déjà réalisés en pratique, il n'est pas mauvais de régler la situation de manière formelle (exemple : point 5 — point 9).

Selon le ministre des Finances, la résolution contient beaucoup d'idées excellentes. Seul le point 6 (fixer strictement les revenus des emprunts) peut poser des problèmes pratiques, surtout dans sa formulation actuelle.

Qu'entend-on exactement par «revenus»? Que se passera-t-il si, à un moment donné, le Gouvernement constate qu'il n'y a pas assez d'argent pour payer toutes les pensions et tous les traitements et qu'en raison de la règle énoncée au point 6 de la résolution, l'on ne peut plus emprunter? Si les recettes ne peuvent pas être réalisées selon le schéma prévu, le Gouvernement doit pouvoir emprunter ce dont il a besoin. Le ministre attire l'attention sur les conséquences pratiques de cette règle.

Un membre se réfère au budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1994. Il y est dit que les recettes courantes sont estimées à 1 366 milliards de francs (art. 1^{er}) et que le produit des emprunts est estimé à 2 159 milliards de francs (art. 3).

Au cours de la discussion précédente, M. Van de Walle a remarqué qu'aux Pays-Bas et en Allemagne, le Parlement fixe l'autorisation d'emprunt de façon stricte dans la loi budgétaire. S'il apparaît par la suite que le Gouvernement a besoin de moyens supplémentaires, à cause de circonstances extraordinaires qui n'étaient pas prévisibles, il doit à nouveau demander l'autorisation au Parlement.

Le ministre explique qu'en Allemagne, le Parlement donne son accord *a posteriori* (après que l'emprunt a déjà été contracté).

Un autre membre défend cette recommandation.

Un principe de ce genre donnera lieu au dépôt d'un budget plus vrai, dans lequel les estimations des recettes et des dépenses sont très proches de la réalité. C'est pourquoi le Gouvernement se mettra à l'abri des

Een lid wenst te weten of de Werkgroep «Begrotingsbeleid» voldoende rekening heeft gehouden met de argumenten van de Administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven. Volgens de Administratie zouden sommige aanbevelingen reeds gerealiseerd zijn en is het bijgevolg onnodig om ze nog op te nemen in het voorstel van resolutie. Toch stelt het lid vast dat deze aanbevelingen nog steeds vermeld zijn in de resolutie.

Een ander lid legt uit dat de Werkgroep «Begrotingsbeleid» de opmerkingen van de Administratie grondig heeft onderzocht. Na discussie met de ambtenaren en met de vertegenwoordigers van de Ministers van Financiën en van Begroting, werd beslist om de aanbevelingen toch te vermelden in de resolutie. Ook al zouden in de praktijk sommige punten al gerealiseerd zijn, toch blijft het goed om de situatie formeel te regelen (bijvoorbeeld: punt 5 — punt 9).

Volgens de Minister van Financiën bevat deze resolutie veel uitstekende ideeën. Alleen punt 6 (de inkomsten uit leningen strikt vastleggen) kan aanleiding geven tot praktische problemen, vooral in de huidige bewoordingen.

Wat wordt precies bedoeld met de term «inkomsten»? Wat gebeurt er indien de Regering op een bepaald ogenblik zou vaststellen dat er onvoldoende is om alle pensioenen en wedden te betalen en dat er, volgens de regel vervat in punt 6 van de resolutie, niets meer mag geleend worden? Indien nu de ontvangsten niet volgens het voorziene schema binnenkomen, moet de Regering hetgeen ze nodig heeft, lenen. De Minister waarschuwt voor de praktische implicaties van deze regel.

Een lid verwijst naar de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1994. Daarin wordt bepaald dat de lopende ontvangsten op 1 366 miljard frank (art. 1) en de opbrengst van de leningen op 2 159 miljard frank worden geraamd (art. 3).

In de voorgaande discussie heeft de heer Van de Walle opgemerkt dat in Nederland en in Duitsland het Parlement strikt de leningsmachtiging in de begrotingswet vastlegt. Indien daarna blijkt dat de Regering bijkomende middelen nodig heeft, omwille van uitzonderlijke omstandigheden die niet voorzienbaar waren, dan moet ze aan het Parlement opnieuw toestemming vragen.

De Minister legt uit dat in Duitsland de toestemming van het Parlement *a posteriori* wordt gegeven (nadat de lening reeds heeft plaatsgehad).

Ook een ander lid verdedigt deze aanbeveling.

Een dergelijk principe zal aanleiding geven tot het neerleggen van een meer waarheidsgetrouwe begroting waar de ramingen van de inkomsten en de uitgaven de werkelijkheid sterk benaderen. De Regering

problèmes prévisibles, de façon à ne devoir demander une nouvelle autorisation d'emprunt que pour des circonstances imprévisibles.

Ce « carcan », qui a déjà été imposé aux communes, a en fait fortement amélioré la politique communale. Les budgets qui sont établis actuellement sont beaucoup plus conformes à la vérité.

Lorsqu'elle a critiqué le budget de 1994, l'opposition a dû déclarer qu'il apparaîtrait, dès le contrôle budgétaire de mars 1994, que la croissance économique a été surestimée et que l'on n'a pas tenu compte d'une diminution de la base imposable, lors des estimations des nouvelles rentrées fiscales. Par une règle pareille à celle contenue au point 6, le Gouvernement ne pourrait pas prendre ce genre de risques ou il ne le pourrait que dans une moindre mesure.

La situation serait bien plus transparente. Si le Gouvernement devait prendre des mesures comme celles qu'il vient de prendre dans son plan global, il serait plus prudent et prévoirait quelques réserves afin de ne pas se trouver devant une surprise désagréable. La règle prévue au point 6 est une épée dans les reins, ce qui est très utile pour mener une politique, quelle qu'elle soit, également dans le secteur privé.

Si le Gouvernement constate, au cours d'une année, qu'il devra émettre davantage d'emprunts et que cela influera négativement sur le solde net à financer, il peut encore choisir de diminuer certaines dépenses. Dans la situation actuelle, il est toutefois toujours trop tard et la seule possibilité qui reste est d'emprunter davantage et, à posteriori, d'influer négativement sur le solde net à financer.

Le ministre renvoie à l'exemple de l'Ailemagne, où cette règle existe déjà. Si l'on considère l'évolution du solde net à financer en Belgique et en Allemagne, l'on peut constater que, comparé aux prévisions, le solde net à financer allemand a bien plus déraillé que le solde belge.

D'après l'intervenant, cette comparaison n'est pas tout à fait correcte. En Belgique, ce phénomène a toujours existé, alors qu'il n'a existé en Allemagne que pendant les trois dernières années, à cause de circonstances structurelles exceptionnelles.

Le ministre estime que la planification pluriannuelle qui est imposée constitue un meilleur moyen pour maîtriser les dépenses, parce qu'elle évite que seules des mesures avec effet à court terme ne soient prises, qui, en outre, hypothéqueront l'avenir.

Un autre membre également dit que cette résolution lui pose encore des problèmes. Il est tout à fait d'accord sur la nécessité de mener une politique stricte et extrêmement rigoureuse en matière de dépenses. Aussi peut-il souscrire totalement à plusieurs éléments de cette résolution.

zal zich dan ook indekken tegen voorzienbare problemen zodat alleen voor onvoorzienbare omstandigheden een nieuwe toelating tot lenen moet gevraagd worden.

In feite heeft dit « keurslijf » dat reeds aan de gemeenten is opgelegd, het gemeentelijk beleid sterk verbeterd. Er worden nu veel meer waarheidsgetrouwe begrotingen opgesteld.

In haar kritiek op de begroting 1994 heeft de oppositie nu moeten zeggen dat reeds tijdens de begrotingscontrole in maart 1994 zal blijken dat de economische groei te hoog werd geschat en dat bij de ramingen voor de nieuwe fiscale inkomsten er geen rekening werd gehouden met een verkleining van de belastbare grondslag. Dergelijke risico's zou de Regering niet of in mindere mate kunnen nemen met een regel als deze vervat in punt 6.

De situatie zou veel doorzichtiger zijn. Indien de Regering maatregelen moest treffen, zoals deze die ze nu in haar globaal plan heeft genomen, dan zou ze voorzichtiger zijn en enige reserves inbouwen om geen onaangename verrassingen te hebben. De regel van punt 6 is de stok achter de deur die zeer nuttig is bij het voeren van elk beleid, ook in de privé-sector.

Indien de Regering in de loop van een jaar constateert dat ze meer leningen zal moeten uitschrijven en dat dit het netto te financieren saldo negatief zal beïnvloeden, dan kan ze nog kiezen om enkele uitgaven te verminderen. Terwijl in de huidige situatie het steeds te laat is en alleen nog de mogelijkheid overblijft om meer te lenen, en *a posteriori*, het netto te financieren saldo negatief te beïnvloeden.

De Minister verwijst naar Duitsland, waar deze regel reeds bestaat. Indien de evolutie van het netto te financieren saldo in België en in Duitsland wordt bekeken, dan kunnen we vaststellen dat, in vergelijking met de voorzieningen, het Duitse netto te financieren saldo veel meer is ontspoord dan het Belgische.

Volgens het lid is deze vergelijking niet helemaal correct. In België heeft dit fenomeen altijd bestaan, terwijl in Duitsland dit slechts gedurende de drie laatste jaren heeft bestaan omwille van uitzonderlijke structurele omstandigheden.

De Minister meent dat de meerjarenplanning die wordt opgelegd een beter middel tot beheersing van de uitgaven is omdat dit vermijdt dat alleen maatregelen met effect op korte termijn worden genomen die daarenboven een last op de volgende jaren leggen.

Ook een ander lid heeft nog enige problemen met deze resolutie. Spreker is het volledig eens met een strikt en uiterst nauwgezet uitgavenbeleid. Enkele punten van deze resolutie kan hij dan ook volledig onderschrijven.

Pourtant, quelques pierres d'achoppement subsistent, surtout parce que la résolution ne mentionne nulle part les améliorations que le Gouvernement actuel et le précédent ont apportées au cours des dernières années: nous disposons actuellement d'un plan de convergence, également d'un plan global. Même si l'on ne peut approuver le contenu de ces plans, l'on ne peut nier leur existence.

Le management n'est donc certainement pas totalement absent. La présente résolution est en fait le procès du passé et tient insuffisamment compte du présent.

Une autre pierre d'achoppement est que rien n'a été prévu en cas de situations économiques et financières exceptionnelles.

Un commissaire répond que la résolution a en fait été préparée avant que le Gouvernement n'eût rédigé le plan de mars 1993 et le plan global. Des progrès ont donc bien été réalisés entre-temps. L'on a consenti des efforts. La résolution n'est rien d'autre qu'un encouragement au Gouvernement pour qu'il poursuive dans la même voie.

L'intervenant n'est pas d'accord sur la deuxième remarque, selon laquelle rien n'a été prévu en cas de situations économiques et financières exceptionnelles. « Gouverner, c'est prévoir. » Il n'est pas permis d'établir un budget dont on sait à l'avance qu'on ne pourra pas en réaliser les chiffres. Une déontologie doit se développer. Un ministre qui se moque des règles déontologiques ne pourrait plus avoir de crédit, ni auprès de ses collègues, ni auprès du Parlement, ni auprès de l'Administration, et devrait s'en aller. Aux Pays-Bas, de telles règles déontologiques ont été établies. Cela ne se fait pas en une seule fois, c'est un processus qui va en grandissant. Maintenant, ce pays en retire les bénéfices. Depuis 1988, plus aucun crédit supplémentaire n'y a été demandé, sauf dans des situations tout à fait exceptionnelles.

Le ministre souligne qu'aux Pays-Bas, il faudra quand même des crédits supplémentaires cette année, étant donné que les Néerlandais n'avaient pas prévu la hausse exceptionnelle du chômage qui fut pour eux une surprise.

Un commissaire déclare que le paiement des pensions ou d'autres allocations ne soulève aucun problème. Ce qu'il faut, c'est que le Gouvernement soit plus prévoyant, comme l'est déjà le secteur privé. La dévaluation de la livre anglaise a mis certaines entreprises en difficulté, mais le reste du monde industriel a réagi en déclarant qu'il faut toujours être prêt à faire face à des contretemps.

Lorsqu'on fait preuve de prudence, l'on peut évaluer certaines circonstances. Il en est bien sûr d'autres que l'on ne peut pas évaluer.

Un autre membre estime que le grand danger vient de ce que l'on peut accorder trop d'importance au

Toch blijven er enkele struikelstenen. Vooral omdat in de resolutie nergens wordt gesproken over de verbeteringen die de huidige en vorige Regering heeft aangebracht gedurende de laatste jaren: er is nu een convergentieplan; er is een globaal plan. Zelfs als men niet kan akkoord gaan met de inhoud van deze plannen, kan men niet loochenen dat ze bestaan.

Het management is dus zeker niet volledig afwezig. Deze resolutie die in feite het proces van het verleden is, houdt onvoldoende rekening met het heden.

Een andere struikelsteen is dat niets is voorzien ingeval van uitzonderlijke economische en financiële situaties.

Een commissielid repliceert dat deze resolutie in feite werd voorbereid vóórdat de Regering het plan van maart 1993 en het globaal plan had opgesteld. Ondertussen is er dus wel vooruitgang geboekt. Er werden inspanningen gedaan. Deze resolutie betekent alleen een steun voor de regering om op dezelfde manier voort te doen.

Met de tweede opmerking dat er niets is voorzien ingeval van uitzonderlijke economische en financiële situaties, is spreker niet akkoord. « Gouverner, c'est prévoir. » Een begroting opstellen waarvan men op voorhand weet dat de cijfers onmogelijk waargemaakt zullen worden, kan niet. Er moet een deontologie groeien. Een minister die de deontologische regels aan zijn laars lapt, zou geen krediet meer mogen hebben, noch bij zijn collega's, noch bij het Parlement, noch bij de Administratie, en zou moeten opstappen. In Nederland werden dergelijke deontologische regels opgesteld. Dit gebeurt niet in één keer, doch is een proces dat groeit. Nu plukken ze er de vruchten van. Behalve in zeer uitzonderlijke situaties worden er sinds 1988 geen bijkredieten meer gevraagd.

De Minister onderstreept dat in Nederland dit jaar toch bijkredieten nodig zullen zijn want ze hebben de uitzonderlijke grote stijging van de werkloosheid niet voorzien. Dit was voor hen een verrassing.

Een lid legt uit dat het betalen van de pensioenen of andere uitkeringen het probleem niet is. Het probleem is dat de Regering meer moet vooruitzien, zoals de privé-sector doet. Bij de devaluatie van het Engelse pond zijn sommige bedrijven in moeilijkheden gekomen, doch de reactie van de rest van de bedrijfswereld was dat men altijd op tegenvallers moet bedacht zijn.

Sommige omstandigheden kunnen, wanneer men voorzichtig is, worden geëvalueerd. Andere omstandigheden kunnen dit uiteraard niet.

Volgens een ander lid bestaat het grote gevaar erin dat men op een bepaald ogenblik te veel belang hecht

monde environnant, qui est toujours en mouvement et en proie à des turbulences. Les difficultés viennent du fait que nous ne disposons ni d'instruments budgétaires et financiers, ni de la culture qu'il faudrait, en matière de management, pour faire suivant des normes professionnelles ce qui nous incombe. C'est vrai, à fortiori, pour les pouvoirs publics, où les influences sont complexes et où le monde environnant joue un rôle si important. C'est une chose qu'il ne faut pas perdre de vue. La résolution proposée vise à accroître la capacité de maîtriser ce qui doit l'être. Son premier objectif est de renforcer ladite culture.

Un commissaire estime qu'en cas de nécessité, le Gouvernement peut toujours faire appel à sa ligne de crédit auprès de la Banque nationale. L'on pourrait envisager de limiter cette ligne de crédit, dans le cadre d'une politique budgétaire rigoureuse, sans la supprimer s'entend. La possibilité d'y faire appel offre toujours une soupape de sécurité aux pouvoirs publics!

Le ministre souligne qu'en vertu du traité de Maastricht, toute forme de financement monétaire est désormais interdite. Or, la ligne de crédit ouverte auprès de la Banque centrale est considérée comme une possibilité de financement monétaire. Par conséquent, les pouvoirs publics ne peuvent plus l'utiliser.

Cette règle vaut pour toutes les autorités: elles ne peuvent plus prétendre au moindre crédit émanant de la Banque centrale, ni à un accès privilégié à d'autres établissements de crédit. Les autorités doivent s'adresser au marché pour combler leurs besoins de financement, et ce, comme les autres demandeurs de crédit.

Dans le passé, la Belgique s'est servie de la ligne de crédit auprès de la Banque nationale jusqu'à concurrence de 300 milliards de francs. D'autres pays sont peut-être allés encore plus loin. Cette pratique mène à des situations intenable et n'est pas sans conséquences pour ce qui est de la valeur de la monnaie. Le traité de Maastricht y a mis fin, à juste titre.

La disposition du point 6 en devient encore plus restrictive, parce que la soupape de sécurité en question n'existe plus.

C'est pourquoi le ministre propose que l'on donne au point 6 la signification suivante: si le Gouvernement estime qu'il devra dépasser la limite fixée, il doit se justifier.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

1. Un commissaire se demande s'il est tactiquement opportun de faire commencer la résolution par une référence explicite à l'étude de M. Van de Walle intitulée « Une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique — Propositions concrètes ». Après tout, M. Van de Walle ne reproduit que l'opinion d'une seule personne.

aan de omgeving die natuurlijk altijd in beweging is, soms turbulent. Het probleem is dat wij over geen budgettair-financieel instrumentarium beschikken, noch over de managementcultuur om wat we moeten doen, te doen naar professionele normen. A fortiori in de overheid, waar de invloeden complex zijn en de omgeving zo belangrijk is. Dit mogen we niet uit het oog verliezen. Deze resolutie is gericht op het verhogen van de capaciteit om hetgeen we moeten beheersen, te beheersen. Het vertrekpunt van deze resolutie is deze cultuur versterken.

Een lid meent dat de Regering, in geval van nood, toch nog altijd beroep kan doen op haar kredietlijn bij de Nationale Bank. In het kader van een rigoureu begrotingsbeleid zou deze kredietlijn eventueel beperkt kunnen worden, zonder ze af te schaffen. Dit is toch een veiligheidsventiel voor de overheid!

De Minister onderstreept dat elke vorm van monetaire financiering nu door het Verdrag van Maastricht is verboden. Een dergelijke kredietlijn bij de centrale bank wordt als monetaire financiering beschouwd. Bijgevolg kan de overheid er geen beroep meer op doen.

Dit geldt voor alle overheden: zij kunnen geen beroep meer doen op enig krediet vanwege de centrale bank, noch op een geprivilegieerde toegang tot andere kredietinstellingen. De overheid moet zich tot de markt wenden voor haar financieringsbehoeften en dit op dezelfde wijze als andere kredietvragers.

België heeft in het verleden beroep gedaan op de kredietlijn van de Nationale Bank voor bedragen tot 300 miljard frank. Andere landen zijn wellicht nog verder gegaan. Dit leidt tot onhoudbare toestanden en heeft ook gevolgen voor de waarde van de munt. Het Verdrag van Maastricht heeft hier terecht een einde aan gemaakt.

Dit heeft echter tot gevolg dat de bepaling van punt 6 nog beperkender wordt omdat dit veiligheidsventiel niet meer bestaat.

Daarom stelt de Minister voor dat punt 6 zou betekenen: indien de Regering meent dat zij de gestelde limiet zal moeten overschrijden, dan moet ze dit verantwoorden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

1. Een lid vraagt zich af of het tactisch wel een goede zet is om de resolutie aan te vatten met een uitdrukkelijke verwijzing naar de studie van de heer Van de Walle « Naar een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België — Concrete voorstellen ». Uiteindelijk vertolkt de heer Van de Walle slechts de mening van één persoon.

Un autre membre souligne l'importance de l'étude, laquelle a d'ailleurs constitué le point de départ de la résolution en discussion.

La commission décide de faire débiter la phrase liminaire de la résolution par une référence aux discussions en Commission des Finances plutôt qu'à l'étude de M. Van de Walle.

2. S'agissant des cinq points qui ont mis en évidence les faiblesses essentielles de notre procédure budgétaire, de notre gestion budgétaire et de notre politique financière, le représentant du ministre des Finances demande si le point 5: «une absence d'audit de management» vise l'audit à l'échelon budgétaire ou l'audit du Ministère des Finances en général. On a créé assez récemment, au sein du département, une cellule d'audit interne qui est maintenant opérationnelle. Ne conviendrait-il pas de supprimer la référence à l'audit interne?

Plusieurs commissaires estiment que le premier point: «un manque de cohérence financière» peut être supprimé, parce qu'il existe aujourd'hui un plan de convergence.

Un intervenant met l'accent sur la différence entre un plan financier pluriannuel et le plan de convergence: ce dernier est dressé sur la base de données macro-économiques et n'est pas élaboré de manière détaillée en fonction des différentes subdivisions budgétaires, alors que la résolution en discussion vise en premier lieu les instruments de gestion, c'est-à-dire une planification intégrée des délais.

Un autre membre souligne que l'objectif du plan de convergence est de ramener le solde net à financer à un montant bien défini. Cet objectif n'est pas identique à celui de la résolution en discussion. Celle-ci souhaite un véritable contrôle de l'évolution des coûts et dépenses, comme le contrôle des communes qui dépendent du fonds dit fonds Nothomb. Certes, il existe actuellement un objectif global, mais cet objectif n'est pas mis au point de manière détaillée. La preuve en est que le Gouvernement constate tous les six mois que l'objectif n'est pas atteint et qu'il impose, par voie de conséquence, de nouvelles mesures.

Plusieurs commissaires ne sont pas d'accord et soulignent que le plan de convergence réalise malgré tout une programmation à plus long terme. Un membre se réfère au plan global du Gouvernement actuel, qui s'intègre dans le plan de convergence. Prétendre que les décisions ne sont «jamais» vérifiées en fonction d'un plan financier ne correspond pas à la réalité et porte atteinte à la crédibilité de la Commission des Finances!

La commission décide de mentionner que le Gouvernement actuel a déjà fait des efforts évidents. Ceux-ci sont louables, mais encore insuffisants. La commission décide de remplacer les mots «qu'il y a un manque de cohérence financière» par les mots «qu'il

Een ander lid wijst op het belang van de studie die trouwens het vertrekpunt is geweest van deze resolutie.

De Commissie beslist om de aanhef van de resolutie te beginnen met een verwijzing naar de besprekingen in de Commissie voor de Financiën in plaats van naar de studie van de heer Van de Walle.

2. Over de vijf punten die de wezenlijke zwakte van ons begrotingsproces, begrotingsbeheer en financieel beleid hebben aangetoond, vraagt de vertegenwoordiger van de Minister van Financiën of met punt 5: «gebrek aan management-auditing», de audit op begrotingsvlak dan wel de audit van het Ministerie van Financiën in het algemeen wordt bedoeld. Binnen het departement werd er vrij recent een interne auditcel opgericht die nu operationeel is. Moet de verwijzing naar de interne audit niet geschrapt worden?

Meerdere leden van de Commissie menen dat het eerste punt: «gebrek aan financiële coherentie» kan geschrapt worden omdat er nu toch een convergentieplan bestaat.

Een spreker wijst op het verschil tussen een financieel meerjarenplan en het convergentieplan: het convergentieplan wordt opgemaakt op basis van macro-economische gegevens en is niet gedetailleerd uitgewerkt naar de verschillende begrotingsonderdelen, terwijl de voorliggende resolutie eerst de beheersinstrumenten viseert, met name een geïntegreerde termijnplanning.

Een ander lid onderstreept dat het de doelstelling van het convergentieplan is om het netto te financieren saldo te herleiden tot een welbepaald bedrag. Dit objectief is niet hetzelfde als wat bedoeld wordt met deze resolutie. Deze resolutie wenst een echte controle over de evolutie van de kosten en uitgaven, zoals de controle over de gemeenten die van het zogenaamde Nothomb-fonds afhangen. Nu is er wel een globaal objectief, doch dit objectief is niet gedetailleerd uitgewerkt. Het bewijs hiervoor is dat de Regering om de zes maanden constateert dat het doel niet is bereikt en, bijgevolg, nieuwe maatregelen oplegt.

Meerdere commissieleden zijn het hier niet mee eens en wijzen op het feit dat het convergentieplan toch programmeert op langere termijn. Een lid verwijst naar het globaal plan van deze Regering dat zich integreert in het convergentieplan. Zeggen dat de beslissingen «nooit» worden getoetst aan een financieel plan stemt niet overeen met de werkelijkheid en tast de geloofwaardigheid van de Commissie voor de Financiën aan!

De Commissie beslist te vermelden dat reeds duidelijke inspanningen zijn gedaan door deze Regering. Deze inspanningen zijn lovenswaardig, doch nog onvoldoende. De Commissie beslist om de woorden «dat er gebrek is aan financiële coherentie» te vervan-

y avait un manque de cohérence financière dans le passé». Les cinq considérants constituent le diagnostic de la procédure budgétaire et de la politique financière dans le passé.

3. Un commissaire considère que la résolution devrait s'adresser aux différents exécutifs. Même si en fait, le Sénat ne dispose pas de cette compétence légale, il peut exprimer un souhait plus général. L'intervenant propose une référence, dans la phrase liminaire, à tous les «pouvoirs concernés».

Un autre commissaire estime que les mots «demande au Gouvernement» devraient être remplacés par les mots «recommande au Gouvernement».

La commission décide de formuler la première phrase comme suit:

«recommande instamment au Gouvernement, aux autres pouvoirs exécutifs et pouvoirs concernés.»

La commission décide également d'ajouter les mots «et autres» après les mots «initiatives législatives», étant donné que le texte s'applique aussi aux autres pouvoirs. Du reste, un certain nombre de points peuvent être réglés par arrêté royal.

Point 1: harmonisation de la procédure budgétaire

L'Administration du budget et du contrôle des dépenses a fait remarquer au sujet de cette proposition que si, par harmonisation, on entend la préparation et présentation et l'examen au Parlement ou au Conseil, elle n'est pas nécessaire. Si l'on veut dire par là que les chiffres doivent être mis en concordance dans la perspective de l'Union économique et monétaire, alors l'administration est d'accord.

Un membre se demande s'il est réellement nécessaire de légiférer pour mettre les chiffres en concordance. Ne va-t-il pas de soi que les statistiques doivent être harmonisées?

Selon un autre membre, la cohésion de l'ensemble de la politique budgétaire est importante. Les recettes de l'Etat s'élèvent *grosso modo* à 2 200 milliards de francs; un tiers de ce montant est destiné aux Communautés et aux Régions, un tiers au paiement d'intérêts, 100 milliards à la Communauté européenne et 200 milliards à la sécurité sociale. Cela veut dire qu'il ne reste que 500 milliards au pouvoir central pour mener une politique budgétaire.

Il est donc parfaitement pensable que l'Etat fédéral mène une politique de restriction et que les Communautés et les Régions n'en fassent rien.

L'article 53 de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions traite de deux thèmes: la concertation (dont personne ne sait ce que c'est) et les voies et moyens (alors que ce devrait être la cohésion des recettes et des dépenses).

gen door «dat er gebrek was» en om de woorden «in het verleden» toe te voegen. De vijf overwegingen vormen de diagnose van het begrotingsproces en financieel beleid in het verleden.

3. Een lid is van oordeel dat de resolutie zich zou moeten richten tot de verschillende executieven. Ook al heeft de Senaat in feite niet deze wettelijke bevoegdheid, toch kan hij een meer algemene wens uitdrukken. Spreker stelt voor om in de aanhef te verwijzen naar «allen dit het aanbelangt».

Een ander lid meent dat de woorden: «vraagt de Regering» moeten worden: «beveelt de Regering aan».

De Commissie beslist de eerste zin als volgt te doen luiden:

«beveelt de Regering, de andere uitvoerende machten en betrokken instanties met aandrang aan».

De Commissie beslist ook om de woorden «en andere» toe te voegen na «wetgevende» initiatieven aangezien de tekst ook voor de andere instanties geldt. Trouwens, een aantal punten kunnen bij koninklijk besluit worden geregeld.

Punt 1: harmonisatie van de budgettaire procedure

De Administratie van Begroting en Controle op de Uitgaven heeft bij dit voorstel opgemerkt dat indien met de harmonisatie wordt bedoeld de voorbereiding en inleiding en de behandeling in het Parlement of Raad, dit niet nodig is. Indien er wordt bedoeld dat de cijfers in overeenstemming moeten gebracht worden met het oog op de Economische en Monetaire Unie, dan is de Administratie akkoord.

Een lid vraagt zich af of het werkelijk nodig is een wetgevend initiatief te voorzien om de cijfers in overeenstemming te brengen. Het is toch vanzelfsprekend dat de statistieken worden geharmoniseerd?

Volgens een ander lid is de cohesie van het begrotingsbeleid in zijn geheel belangrijk. De rijksontvangsten bedragen *grosso modo* 2 200 miljard frank; daarvan is 1/3 voor de Gemeenschappen en de Gewesten, 1/3 voor de betaling van intresten, 100 miljard voor de Europese Gemeenschap en 200 miljard voor de sociale zekerheid. Dit betekent dat er slechts 500 miljard frank overblijft voor de centrale overheid om aan begrotingsbeleid te doen!

Het is dan ook perfect denkbaar dat de Federale Staat een restrictief beleid voert en de Gemeenschappen en Gewesten niet.

Artikel 53 van de bijzondere wet op de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten handelt over twee thema's: de concertatie (waarvan niemand weet wat het is) en de rijksmiddelen (terwijl dit moest zijn de cohesie van de inkomsten en uitgaven).

Pour mettre les différents budgets en concordance, il faut un élément plus contraignant. Cela suppose que l'on modifie la loi spéciale. En effet, la Conférence interministérielle est une plaisanterie. Seul le Conseil supérieur des Finances attache de l'importance à la cohésion.

M. Van de Walle explique que l'harmonisation est destinée à faire exister la coordination et la cohésion. D'où la proposition d'imposer à la Conférence interministérielle de faire chaque année une recommandation au sujet de la coordination (cf. l'exemple allemand).

Un commissaire réplique qu'il faut faire la distinction entre ce qui est possible en Belgique et ce qui ne l'est pas. La référence à l'Allemagne n'est pas pertinente, parce que dans ce pays, l'Etat fédéral a la prépondérance sur les régions.

Le modèle belge a inversé la hiérarchie. Le comité ministériel tourne rapidement à la confrontation. Son but est de régler les conflits d'intérêts. Il est impossible de transposer la situation allemande en Belgique. L'ambition maximum ne peut être que de faire présenter les budgets et les comptes de la même manière. Reste alors à savoir si cela exige une nouvelle loi.

Un autre membre est d'accord avec le préopinant. Si la possibilité de concertation existe déjà, il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle loi.

Un représentant de l'Administration du budget rappelle les principes de base de la présentation du budget. La préparation du budget est une compétence des Communautés et des Régions. Sa collection relève de la compétence de chaque Exécutif. Les allocations de base de la classification économique figurent dans les lois sur la comptabilité. Pour les petites unités budgétaires, l'obligation doit être imposée.

Un membre souligne que chaque commune est libre de choisir elle-même le plan comptable qu'elle suit. Les institutions de la sécurité sociale peuvent-elles aussi choisir, elles-mêmes, leur plan comptable?

Selon le représentant de l'Administration du budget, la sécurité sociale a un plan comptable qui sera mis en concordance avec celui de l'Etat fédéral.

L'intervenant se demande si, en ce qui concerne le déficit global des finances publiques, la Belgique se situe dans les critères de convergence. Serons-nous jamais en mesure de savoir si tel est le cas pour toutes les entités de l'Etat?

Le représentant de l'Administration du budget explique que ce problème a déjà fait l'objet d'une

Om de verschillende begrotingen in overeenstemming te brengen, is een stringenter element nodig. Dit veronderstelt een wijziging van de bijzondere wet. De Interministeriële Conferentie is immers een lachertje. Alleen de Hoge Raad voor Financiën hecht belang aan de cohesie.

De heer Van de Walle legt uit dat de harmonisering is bedoeld om de coördinatie en de cohesie te doen bestaan. Vandaar de voorgestelde verplichting voor de Interministeriële Conferentie om jaarlijks een aanbeveling inzake coördinatie te doen (zie: het Duits voorbeeld).

Een commissielid repliceert dat een onderscheid moet gemaakt worden tussen hetgeen mogelijk is in België en hetgeen niet mogelijk is. De verwijzing naar Duitsland is niet terecht omdat in Duitsland de federale Staat het overwicht heeft op de regio's.

Het Belgisch model heeft de hiërarchie omgedraaid. Het Ministerieel Comité wordt vlug omgevormd tot een confrontatie. Zijn doel is het regelen van belangenconflicten. Het is onmogelijk om de Duitse situatie in België te vertalen. De maximale ambitie kan alleen zijn dat de begrotingen en de rekeningen op dezelfde manier worden voorgesteld. De vraag blijft dan of hiervoor een nieuwe wet moet gestemd worden.

Een ander lid gaat akkoord met voorgaande spreker. Als de mogelijkheid van concertatie al bestaat, is er toch geen nieuwe wet nodig.

Een vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting wijst op de basisprincipes in verband met de voorstelling van de begroting. De voorbereiding van de begroting is een bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten. De inkleding ervan behoort tot de bevoegdheid van iedere executieve. De basisallocaties van de economische hergroepering worden in de comptabiliteitswetten vermeld. Voor de kleine budgettaire eenheden moet de verplichting worden opgelegd.

Een lid stipt aan dat iedere gemeente vrij is om het boekhoudplan dat ze volgt, zelf te kiezen. Kunnen de instellingen van sociale zekerheid ook zelf hun boekhoudplan kiezen?

Volgens de vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting heeft de sociale zekerheid een boekhoudplan dat in overeenstemming met het boekhoudplan van de Federale Staat zal worden gebracht.

Het lid vraagt zich af of, wat het globale deficit van de openbare financiën betreft, België binnen de convergentiecriteria zit. Zullen we *überhaupt* wel in de mogelijkheid zijn te weten of dit voor alle entiteiten van de Staat het geval is?

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting legt uit dat er al een veertigtal vergaderin-

quarantaine de réunions avec les Communautés et les Régions. A cela s'ajoute le problème de la consolidation de tous les parastataux.

M. Van de Walle estime que le texte peut être adapté pour préciser ce qu'implique au juste l'harmonisation.

La commission décide que « l'harmonisation plus poussée de la procédure budgétaire du pouvoir fédéral, des Régions et des Communautés » a pour but de renforcer la cohésion de la politique budgétaire en général.

La commission souligne que l'on entend par là l'harmonisation sur le plan du pouvoir exécutif et elle décide d'ajouter ces mots *in fine*.

Point 2: uniformisation

Un représentant de l'Administration du budget propose de supprimer les mots « la présentation », qui pourraient éventuellement créer un certain ressentiment.

Un commissaire estime qu'il doit être possible, en tout cas, de procéder à la consolidation. Le mot « présentation » est en fait synonyme de « comparabilité ».

M. Van de Walle déclare que l'on entend plutôt, par les mots « la présentation », les règles de classification, et il ne s'oppose pas à la suppression de ces termes.

La commission est d'accord pour supprimer les mots « la présentation ».

Point 3: planification pluriannuelle

L'administration signale que, dans le cadre du budget 1994, on a déjà fourni des estimations pluriannuelles pour les années 1995 à 1997.

A un membre qui a fait remarquer que le plan pluriannuel n'est rédigé actuellement que par le pouvoir fédéral, le représentant de l'Administration du budget déclare que les Communautés et les Régions ont, elles aussi, approuvé le plan de convergence. Il estime que c'est sûrement un point utile. Même si le pouvoir fédéral procède déjà à ce genre d'estimation pluriannuelle, on peut adresser la même recommandation aux Communautés et aux Régions. L'intervenant se demande cependant quelle sanction on a prévue pour le cas où on ne joindrait pas d'estimations pluriannuelles au budget.

gen met de Gemeenschappen en Gewesten zijn geweest over dit probleem. Daarbij komt nog het probleem van de consolidatie van alle parastatalen.

De heer Van de Walle is van oordeel dat de tekst kan worden aangepast om te concretiseren wat de harmonisatie precies inhoudt.

De Commissie beslist dat « de verdere harmonisatie van de budgettaire procedure van de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten » tot doel heeft de cohesie van het begrotingsbeleid in het algemeen te versterken.

De Commissie onderstreept dat met deze harmonisatie wordt bedoeld de harmonisatie op het vlak van de uitvoerende macht en beslist om deze woorden *in fine* toe te voegen.

Punt 2: eenvormigheid

Een vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting stelt wel voor het woord « presentatie » te schrappen omdat dit mogelijks aanleiding kan geven tot wrevel.

Een commissielid meent dat de consolidatie in ieder geval mogelijk moet zijn. Het woord « presentatie » is eigenlijk een synoniem voor « de boekhouding ».

De heer Van de Walle verklaart dat met « presentatie » eerder de classificatieregels bedoeld zijn, en heeft geen bezwaar tegen de schrapping.

De Commissie gaat akkoord met de schrapping van het woord « presentatie ».

Punt 3: meerjarenplanning

De Administratie stipt aan dat in het kader van de begroting 1994 er reeds meerjarenramingen voor 1995 tot en met 1997 werden gegeven.

Op de opmerking van een lid dat het meerjarenplan nu alleen maar wordt opgesteld door de Federale overheid, antwoordt de vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting dat de Gemeenschappen en Gewesten toch ook het convergentieplan hebben goedgekeurd. Hij meent dat dit punt zeker nuttig is. Ook al stelt de Federale overheid nu al een dergelijke meerjarenraming op, de aanbeveling kan ook naar de Gemeenschappen en Gewesten toe worden gedaan. Spreker stelt zich wel de vraag welke sanctie voorzien is indien er geen meerjarenraming wordt gevoegd bij de begroting.

Le représentant de l'Administration du budget propose de remplacer, dans le texte français, les mots « comme c'est déjà le cas » par les mots « comme c'est déjà amorcé ».

La commission approuve ce remplacement.

Point 4: le budget des modifications patrimoniales

D'après l'administration, il faut placer ce point dans le cadre plus large du budget des capitaux et du bilan. Si le but de cette proposition est d'éviter que les recettes patrimoniales soient affectées à la couverture des dépenses courantes, elle arrive certainement trop tard.

Un membre déclare qu'il n'est pas d'accord avec ce point de vue. La Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'Etat a estimé que le patrimoine de l'Etat se situait entre 4 000 et 6 000 milliards de francs, selon les normes utilisées. Cette recommandation est donc sûrement utile et nécessaire pour l'avenir!

Un autre membre se demande ce que l'on vise exactement par cette recommandation.

Un commissaire estime que l'obligation d'établir un budget des modifications patrimoniales soulève un problème d'interprétation. Signifie-t-elle que l'on va à nouveau instaurer deux budgets (le budget ordinaire et le budget extraordinaire)?

Un autre membre estime qu'il est impossible, dans la situation actuelle, d'établir un budget des modifications patrimoniales. Une solution pourrait être de maintenir le point en question, mais d'y remplacer le terme « budget » par le terme « état ». Un état des modifications patrimoniales est en fait un bilan élaboré dans le cadre d'un plan comptable.

Un membre renvoie aux dispositions applicables actuellement aux communes. L'on a également éprouvé des difficultés à établir un tel budget en ce qui le concerne.

Le représentant de l'Administration du Budget estime qu'il faut que l'inventaire du patrimoine de l'Etat devienne le point de départ des nouveaux bilans. A quoi doit servir la vente du patrimoine? Au remboursement des dettes? Au paiement des comptes courants? Il n'est pas nécessaire d'établir un budget des investissements séparé.

M. Van de Walle n'est pas d'accord sur ce point. En établissant un budget des modifications patrimoniales, l'on empêchera l'affectation du produit de la vente du patrimoine à la couverture des dépenses courantes, mais on permettra qu'il serve à amortir partiellement la dette cumulée. Si nous couvrons maintenant les dépenses courantes par l'actif, qu'allons-nous faire l'année prochaine?

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting stelt voor in de Franse tekst de woorden « comme c'est déjà le cas » te vervangen door « comme c'est déjà amorcé ».

De Commissie stemt hiermee in.

Punt 4: de begroting van de vermogensveranderingen

Volgens de Administratie moet dit punt worden gezien in het breder kader van een kapitaalbegroting en van een balans. Indien het voorstel bedoeld is als een belemmering tot het aanwenden van patrimoniale opbrengsten voor lopende uitgaven komt het zeker te laat.

Een lid is het niet eens met deze stelling. De Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat heeft het patrimonium van de Staat tussen 4 000 en 6 000 miljard frank geschat, naargelang de normen. Deze aanbeveling is dus zeker nuttig en nodig voor de toekomst!

Een ander lid vraagt zich af wat met deze aanbeveling precies wordt bedoeld.

Een commissielid is van oordeel dat bij deze verplichting om een begroting van de vermogensveranderingen op te stellen, zich een interpretatieprobleem stelt. Betekent dit het opnieuw invoeren van de twee begrotingen (de gewone en de buitengewone begroting)?

Volgens een ander lid is het in de huidige situatie onmogelijk een begroting van de vermogensveranderingen op te stellen. Een oplossing zou zijn om het punt te behouden, doch daarbij het woord « begroting » te vervangen door « staat ». Een staat van de vermogensveranderingen is in feite een balans in het kader van een boekhoudplan.

Een lid verwijst naar de bestaande bepalingen voor de gemeenten. Ook daar kende men moeilijkheden om een dergelijke begroting op te stellen.

Volgens de vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting moet de inventaris van het vermogen van de Staat het vertrekpunt worden voor de nieuwe balansen. Voor wat moet de verkoop van het patrimonium dienen? Om de schuld af te lossen? Om de lopende rekeningen te betalen? Het is niet nodig om een aparte investeringsbegroting op te maken.

De heer Van de Walle is het hier niet mee eens. De begroting van de vermogensveranderingen zal beletten dat de opbrengst van patrimonialia kan aangewend worden om lopende uitgaven te dekken, maar wel voor het gedeeltelijk aflossen van de gecumuleerde schuld. Indien we nu de lopende uitgaven dekken door activa, wat gaan we dan volgend jaar doen?

Le représentant du ministre du Budget déclare que l'on peut difficilement nier que les finances publiques ne sont pas saines dans notre pays. Ce n'est qu'au cours du siècle prochain que l'on atteindra la norme prévue par le traité de Maastricht pour ce qui est de la dette (60 p.c. du P.I.B.). Il suffit cependant que le ratio de la dette présente une tendance à la baisse pour que notre pays puisse accéder à l'U.E.M. fin 1996. En 1994, l'incidence globale des mesures proposées depuis 1992 s'élève à 497 milliards de francs. La non-affectation du produit de l'actif aux dépenses courantes a pour conséquence qu'il faudra imposer un surcroît d'économies. Veut-on dire, en demandant que l'on établisse un budget des modifications patrimoniales, qu'il faille établir un budget séparé ?

M. Van de Walle confirme qu'il faudrait établir deux budgets formant ensemble un seul budget intégré.

Le représentant de l'Administration du Budget signale que le produit de la vente de l'actif est inscrit au budget des Voies et Moyens et qu'il est donc affecté à la couverture des dépenses courantes.

D'après M. Van de Walle, cela revient en fait à dire qu'il est impossible actuellement d'établir un budget patrimonial parce que l'on ne travaille pas de façon orthodoxe.

Un commissaire estime que le Parlement a approuvé deux lois importantes :

— l'une concerne l'inventaire du patrimoine de l'Etat : le rapport de la commission compétente a été déposé ;

— l'autre concerne l'obligation pour l'Etat de déposer, à partir du 1^{er} janvier 1995, un compte annuel. L'on a créé une commission pour la normalisation des comptes afin de fixer les normes comptables.

Cette obligation légale n'existe pas encore pour les Communautés et les Régions.

M. Van de Walle signale que la résolution concerne non pas les comptes, mais le budget : le budget financier et le budget des modifications patrimoniales (c'est-à-dire un plan patrimonial dans lequel l'on indique quelles sont les transactions que l'on envisage).

Un membre estime qu'il faut au moins compléter la recommandation à l'examen par les mots « en vue de la préparation de l'U.E.M. ». Plusieurs membres sont d'accord pour inscrire ces mots au début de la résolution proposée. Les points I.1 à I.5 forment un tout. La commission décide d'insérer les mots en question avant les points I.1 à I.6.

Volgens de vertegenwoordiger van de Minister van Begroting kan men moeilijk loochenen dat de openbare financiën van ons land niet gezond zijn. De schuldnorm van Maastricht (60 pct. van het B.B.P.) zal pas in de loop van de volgende eeuw worden bereikt. Het volstaat evenwel dat de schuldratio een dalende trend vertoont om eind 1996 te kunnen toetreden tot de E.M.U. De totale weerslag in 1994 van de sinds 1992 voorgestelde maatregelen bedraagt 497 miljard frank. Het niet-aanwenden van de opbrengst van de activa voor lopende uitgaven heeft tot gevolg dat bijkomende besparingen moeten worden opgelegd. Wordt met de begroting van de vermogensveranderingen dan bedoeld dat er een afzonderlijke begroting wordt opgesteld ?

De heer Van de Walle bevestigt dat er twee begrotingen zouden moeten worden opgesteld, die één geïntegreerde begroting vormen.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting deelt mede dat de opbrengst van verkoop van activa ingeschreven wordt in de Rijksmiddelenbegroting en dus aangewend wordt om lopende uitgaven te dekken.

De heer Van de Walle meent dat dit in feite erop neerkomt dat het niet mogelijk is een vermogensbegroting op te maken omdat er nu niet orthodox wordt gewerkt.

Volgens een commissielid heeft het Parlement twee belangrijke wetten goedgekeurd in verband met :

— de inventaris van het vermogen van de Staat : het verslag van deze Commissie is neergelegd ;

— de verplichting voor de Staat om vanaf 1 januari 1995 een jaarlijkse rekening neer te leggen. Een commissie voor de normalisatie van de rekeningen werd opgericht om de boekhoudkundige normen vast te stellen.

Deze wettelijke verplichting bestaat nog niet voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

De heer Van de Walle stipt aan dat het in de resolutie niet over de rekeningen gaat, maar wel over de begroting : de financiële begroting en de begroting van de vermogensveranderingen (dit is een vermogensplan waarin men aangeeft welke transacties worden overwogen).

Een lid is van oordeel dat deze aanbeveling ten minste moet aangevuld worden met de woorden « met het oog op de voorbereiding van de E.M.U. ». Meerdere leden zijn van oordeel om dit vooraan te vermelden. De punten I.1 tot I.5 vormen één geheel. De Commissie beslist om deze vermelding vóór de punten I.1 tot en met I.6 op te nemen.

La commission décide également de rédiger le point à l'examen de la façon suivante :

« à l'obligation, pour le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions, d'établir chaque année, sur la base de l'inventaire de leur patrimoine, un état des modifications patrimoniales ».

Point 5: Conférence interministérielle

L'Administration note que cette Conférence interministérielle existe depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1989 sur le financement des Communautés, mais sans reposer sur une base légale. L'on avait décidé de constituer un fichier de données interfédéral regroupant les données budgétaires de l'Etat, des Communautés et des Régions. Une coordination est-elle bien réaliste ?

M. Van de Walle explique que la recommandation en discussion vise à prévenir la liquidation de la conférence interministérielle. C'est pourquoi il faut prévoir une base légale.

Selon le représentant du ministre du Budget, ce point implique en fait une loi spéciale si l'on crée un organe appelé à prendre des décisions obligatoires en matière de coordination des plans financiers et des budgets.

M. Van de Walle n'y voit pas un obstacle à la formulation de la recommandation.

Selon un commissaire, l'on reprend ainsi la réforme de l'Etat. L'on crée une autorité supérieure qui s'immiscera dans les attributions du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions, en vue d'élaborer les plans financiers et les budgets des divers pouvoirs publics.

Un membre affirme que la création de la Conférence interministérielle aurait déjà dû être inscrite dans la loi en 1980. Toutes les grandes familles politiques sont donc coupables pour ce qui est de cette omission et de l'octroi de l'autonomie aux Communautés et aux Régions. Selon l'intervenant, ce point peut affecter certains collègues; c'est pourquoi il propose de se référer en l'espèce à l'U.E.M. Même si la Belgique satisfaisait aux critères de convergence, nous ne serions pas encore à même de présenter des chiffres cohérents.

Un autre membre souligne que, pour remplir les critères de convergence, il faut maîtriser les dépenses. La sécurité sociale et les pouvoirs locaux font encore défaut.

Selon le représentant du ministre du Budget, un plan comptable uniforme est essentiel à l'établissement d'un compte consolidé. La compétence de la Conférence interministérielle doit-elle être

De Commissie beslist eveneens om dit punt als volgt te doen luiden :

« de verplichting voor de Federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten, om, op basis van de inventaris van hun vermogen, jaarlijks een staat van de vermogenswijzigingen op te stellen ».

Punt 5: Interministeriële Conferentie

De Administratie stipt aan dat deze Interministeriële Conferentie sinds de wet op de financiering van de Gemeenschappen van 1989 reeds bestaat, zij het niet op wettelijke basis. Er werd besloten een interfederaal gegevensbestand samen te stellen met de begrotingsgegevens van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Is een coördinatie wel realistisch ?

De heer Van de Walle legt uit dat deze aanbeveling tot doel heeft om te beletten dat de Interministeriële Conferentie zou worden opgedoekt. Daarom moet een wettelijke basis verleend worden.

Volgens de vertegenwoordiger van de Minister van Begroting impliceert dit punt in feite een bijzondere wet indien een orgaan wordt gecreëerd dat bindende beslissingen zou nemen op het vlak van de coördinatie van de financiële plannen en begrotingen.

De heer Van de Walle ziet hierin geen beletsel om de aanbeveling toch te formuleren.

Volgens een commissielid wordt op deze manier de Staatshervorming nog eens opnieuw over gedaan. Er wordt een super-instantie gecreëerd die zich zal inlaten met de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, met het oog op de samenstelling van de financiële plannen en begrotingen van de diverse overheden.

Volgens een lid moest de oprichting van de Interministeriële Conferentie reeds in 1980 wettelijk worden vastgelegd. Iedere grotere politieke familie is er dus schuldig aan dat dit niet is gebeurd en dat aan de Gemeenschappen en de Gewesten autonomie werd gegeven. Dit punt kan, volgens spreker, sommige collega's raken en daarom stelt hij voor hierbij te refereren aan de E.M.U. Zelfs als België aan de convergentiecriteria zou voldoen, dan nog zullen we niet in staat zijn coherente cijfers voor te stellen.

Een ander lid onderstreept dat het bereiken van de convergentiecriteria de beheersing van de uitgaven impliceert. De sociale zekerheid en de plaatselijke besturen ontbreken nog.

Volgens de vertegenwoordiger van de Minister van Begroting is een eenvormig boekhoudplan essentieel om een geconsolideerde rekening te kunnen opstellen. Moet de bevoegdheid van de Interministeriële

élargie, comme celle qui permet d'imposer des normes en matière de dépenses? Faut-il une loi spéciale pour le faire?

Un intervenant estime que le faire serait contraire au principe de l'autonomie fiscale et financière des Communautés et des Régions. Ce point ne fait-il pas penser à un réflexe unitaire?

M. Van de Walle renvoie à l'exemple de l'Allemagne et de la Suisse, qui prévoient la coordination sans porter préjudice à l'autonomie des *Länder* ou des cantons. L'organe de coordination est composé de tous les ministres des Finances et du Budget et il ne peut pas prendre de décisions impératives: il se borne à faire des suggestions et des recommandations de coordination.

Un commissaire explique que la Conférence interministérielle des Finances et du Budget existe déjà, mais sans base légale. De plus, les compétences définies dans la proposition de résolution sont plus larges que les compétences actuelles, c'est-à-dire en ce qui concerne la référence à la cohésion de la politique budgétaire. Les recettes des Voies et Moyens sont de 2 200 milliards de francs. Déduction faite des sommes destinées aux Communautés et aux Régions, à la Communauté européenne, à la sécurité sociale, et après paiement des intérêts de la dette publique, il reste environ 500 milliards au pouvoir fédéral pour financer sa politique. Cela prouve qu'il faut être suffisamment attentif à la cohésion de la politique budgétaire du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions. L'unité économique et monétaire actuelle de la Belgique nécessite la cohésion de la politique budgétaire. En l'absence de celle-ci, l'on peut mener une politique déflationniste à l'échelon fédéral et une politique expansionniste à l'échelon des Régions, ce qu'il y a lieu d'éviter.

Un commissaire propose d'ajouter au texte les mots «en vue de recommandations fondées de coordination».

Le représentant de l'Administration du Budget met en garde contre des problèmes qui peuvent se poser. En effet, la loi de financement prévoit que le Conseil supérieur des Finances peut faire des recommandations, notamment en ce qui concerne les emprunts. Le Conseil supérieur le fait également *de facto* en matière de coordination, et le système fonctionne parce qu'il est tenu compte de ces recommandations. Si le Sénat proposait que de telles recommandations émanent obligatoirement non pas du Conseil supérieur, mais d'une autre instance, les Communautés et les Régions risqueraient de dire que le Conseil supérieur n'a plus son mot à dire sur ce problème. Il faut être prudent et ne pas trop toucher à un système qui fonctionne convenablement.

M. Van de Walle souligne que le Conseil supérieur des Finances n'est en tout cas pas habilité légalement à

Conferentie worden verruimd? Zoals bijvoorbeeld met de bevoegdheid om uitgavennormen op te leggen. Is hiervoor een bijzondere wet nodig?

Een spreker meent dat dit ingaat tegen het principe van de fiscale en financiële autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten. Komt dit punt niet over als een unitaire reflex?

De heer Van de Walle verwijst naar Duitsland en Zwitserland, waar de coördinatie is voorzien zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de autonomie van de «Länder» of Kantons. Het coördinatie-orgaan is samengesteld uit alle ministers van Financiën en Begroting en kan geen beslissingen nemen die bindend zijn: het doet alleen suggesties en aanbevelingen tot coördinatie.

Een lid legt uit dat de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting nu reeds bestaat, doch zonder wettelijke basis. Ook de bevoegdheden zoals omschreven in de resolutie, zijn ruimer dan in de actuele situatie, met name de verwijzing naar de cohesie van het begrotingsbeleid. De rijksmiddelenontvangsten bedragen 2 200 miljard frank. Na aftrek van de sommen bestemd voor de Gemeenschappen en de Gewesten, de Europese Gemeenschap, de sociale zekerheid, en na de betaling van de rente op de overheidsschuld, blijft er ongeveer 500 miljard over voor de Federale overheid om haar beleid te financieren. Dit toont aan dat voldoende aandacht aan de cohesie van het begrotingsbeleid van de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten moet worden besteed. Uitgaande van de huidige economische en monetaire eenheid van België is de cohesie van het begrotingsbeleid noodzakelijk. Anders kan een deflatoire politiek gevoerd worden op federaal niveau en een expansionistische politiek op het vlak van de Gewesten. Dit moet vermeden worden.

Een lid stelt voor in de tekst de woorden «met het oog op gefundeerde aanbevelingen tot coördinatie» toe te voegen.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting waarschuwt voor problemen die kunnen rijzen. De financieringswet voorziet immers dat de Hoge Raad voor Financiën aanbevelingen o.a. in verband met leningen kan doen. De Hoge Raad doet dit *de facto* ook inzake coördinatie en het systeem werkt omdat rekening wordt gehouden met deze aanbevelingen. Indien de Senaat zou voorstellen dat dergelijke aanbevelingen niet van de Hoge Raad, maar wel van een andere instantie moeten komen, dan bestaat het risico dat de Gemeenschappen en Gewesten kunnen zeggen dat de Hoge Raad geen zeggenschap meer heeft over dit probleem. Men moet voorzichtig zijn en niet te veel raken aan een systeem dat goed functioneert.

De heer Van de Walle wijst op het feit dat in ieder geval de Hoge Raad voor Financiën wettelijk de be-

formuler des recommandations en matière de coordination. Il est utile de maintenir ce point dans la résolution.

Comme la conférence interministérielle existe, la commission décide de remplacer les mots « à la création » par les mots « au renforcement » et d'ajouter les mots « émettant des recommandations ».

La commission décide également d'ajouter les mots « afin d'intensifier la cohésion de la politique budgétaire ».

Point 6: montant des emprunts

L'Administration estime que, si le mécanisme proposé est une belle construction théorique, il devrait quand même permettre de réaliser des économies immédiates et réalistes en prévision d'éventuels dérapages (ce qui n'est certainement pas impossible pour ce qui est de la Belgique).

M. Van de Walle souligne que le point 6 est contraire à l'interprétation très large que l'on donne actuellement de la notion d'autorisation d'emprunts octroyée par le Parlement, qui est inscrite au budget des Voies et Moyens. Dans la situation actuelle, le ministre des Finances ne doit, en effet, jamais demander l'autorisation du Parlement pour contracter des emprunts supplémentaires.

Un commissaire déclare que l'étude de M. Van de Walle montre que le système proposé au point 6 fonctionne à la perfection en Allemagne et aux Pays-Bas: le Parlement y autorise, par exemple, d'emprunter 1 000 milliards de francs. Si cela n'est pas suffisant pour le Gouvernement, il doit tailler dans les budgets départementaux. En Belgique, l'autorisation d'emprunter permet au Gouvernement de disposer d'un chèque en blanc. Dans des circonstances imprévisibles (par exemple une tempête), il faut soit que l'on ait constitué des provisions (ce que l'on ne fait pas en Belgique), soit que l'on consente des assainissements proportionnels aux dépenses supplémentaires (ce que l'on ne fait pas davantage en Belgique).

L'intervenant estime que personne ne peut s'opposer au principe défini au point 6: on ne confie pas sans plus un chèque en blanc au Gouvernement. Le Parlement donne un chèque pour un montant bien déterminé, parce qu'il est légitimement autorisé à le faire. Si le Gouvernement a besoin ensuite de 10 milliards supplémentaires, par exemple parce qu'il y a eu une tempête, il s'adresse à nouveau au Parlement et les lui demande. Dans ce cas, le Gouvernement ne peut bien entendu pas prétendre qu'il y a eu une tempête, si ce n'est pas vrai. Ceux qui sont opposés au principe défini au point 6 doivent le dire publiquement.

Un membre déclare ne pas pouvoir accepter la proposition visant à déterminer de manière stricte les

voegdheid om aanbevelingen inzake coördinatie te formuleren, niet heeft. Het is nuttig dat dit punt in de resolutie behouden blijft.

Aangezien de Interministeriële Conferentie toch al bestaat, beslist de Commissie om de woorden « de oprichting » te vervangen door « de versterking » en om de woorden « die aanbevelingen doet » toe te voegen.

De Commissie beslist eveneens om de woorden « ten einde de cohesie van het begrotingsbeleid te versterken » toe te voegen.

Punt 6: bedrag van de leningen

De Administratie beweert dat, hoewel het voorgestelde mechanisme een mooie constructie van de geest is, het niettemin onmiddellijke en realistische besparingen zou moeten voorstellen voor het geval een ontsparing zich zou voordoen (wat in het geval van België zeker geen zeldzaamheid is).

De heer Van de Walle onderstreept dat punt 6 ingaat tegen de huidige zeer ruime interpretatie van de door het Parlement verleende leningsmachtiging die in de Rijksmiddelenbegroting is vervat. Nu moet de Minister van Financiën immers nooit voor het Parlement komen om bijkomende leningen aan te gaan.

Volgens een commissielid toont de studie van de heer Van de Walle aan dat dit systeem perfect werkt in Duitsland en Nederland: het Parlement geeft toelating om bijvoorbeeld 1 000 miljard frank te lenen. Heeft de Regering te weinig, dan moet er gesnoeid worden in de begrotingen van de departementen. In België is de leningsmachtiging een blanco cheque voor de Regering. Voor onvoorziene omstandigheden (zoals bijvoorbeeld een storm), moeten ofwel provisies op voorhand worden aangelegd (doch dit gebeurt niet in België), ofwel moet er gesnoeid worden in verhouding tot de meeruitgaven (en dit gebeurt ook niet in België).

Het lid is van mening dat niemand toch tegen het principe kan zijn: je geeft niet zonder meer een blanco cheque. Het Parlement geeft een cheque voor een welbepaald bedrag omdat het Parlement gelegitimeerd is om die cheque te geven. Indien de Regering dan 10 miljard extra nodig heeft omdat er een storm is geweest, gaat zij terug naar het Parlement en vraagt 10 miljard bij. De Regering kan in dit geval natuurlijk niet doen alsof het stormt, terwijl dit helemaal niet zo is. De tegenstanders van dit principe moeten dit dan ook maar openbaar zeggen.

Een lid onderstreept dat hij het voorstel om de inkomsten uit leningen strikt vast te leggen niet kan

revenus des emprunts. Les propositions visent à une plus grande cohésion de la politique budgétaire et la poursuite de la mise au point des estimations pluriannuelles sont très louables dans les contextes politiques, économiques et financiers stables. Toutefois, à notre époque turbulente, ce qui est vrai aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain. Faut-il dès lors priver le Gouvernement de toute liberté d'action au risque de le voir incapable de réagir aux situations sans cesse changeantes ?

Un autre membre se rallie à ce point de vue. Il approuve tout à fait le principe d'une politique budgétaire rigoureuse en ce qui concerne l'autorisation d'emprunter, mais il estime que le Gouvernement doit pouvoir disposer de moyens suffisants pour pouvoir intervenir si un événement imprévu l'y obligerait en cours d'année, comme ce fut le cas au courant de l'été 1993 lorsque des pressions furent exercées sur le franc belge. Il est vrai qu'étant donné notre économie ouverte, notre pays est très sensible à ce qui se passe en Europe.

Un autre commissaire déclare que ces recommandations ne signifient pas qu'il faut limiter les revenus d'emprunts à un minimum, mais bien que le Gouvernement ne recevra plus de chèque en blanc du Parlement. Il recevra, par exemple, l'autorisation d'emprunter 100 milliards. S'il s'avère ensuite qu'il lui faudrait 80 milliards de plus, il pourra également les emprunter sans que le Parlement ne doive donner son approbation. Ce système cause des déraillements. C'est pourquoi il est proposé de donner un fondement aux revenus d'emprunts, quel que soit leur montant.

D'après un membre, notre Gouvernement doit apprendre à constituer des réserves pour répondre aux situations imprévisibles. Il renvoie à l'exemple des Pays-Bas. Selon les règles du jeu de la discipline budgétaire qui ont été formulées en 1988, chaque ministre doit trouver une solution à ses propres dépassements, quelle qu'en soit la cause, en procédant à des compensations, le cas échéant après en avoir discuté au sein du cabinet. Cette règle a considérablement contribué à prévenir les dépassements aux Pays-Bas et, surtout, à empêcher qu'ils ne soient répercutés. Il y a, certes, des exceptions à la règle générale: les frais qui découlent d'imprévus macroéconomiques ou d'une catastrophe naturelle exceptionnelle sont résorbés par l'ensemble du budget.

Il y a quelques années, certains ministres sous-estimaient systématiquement les dépenses à charge de leur budget (par exemple, en ce qui concerne les allocations de chômage) et demandaient ensuite des crédits supplémentaires, parce qu'ils savaient bien que le Gouvernement ne pouvait pas se permettre de ne plus octroyer d'allocations de chômage. Le solde

aanvaarden. De voorstellen om een grotere cohesie in het begrotingsbeleid en de verdere uitwerking van de meerjarenramingen te eisen, zijn zeer lovenswaardig in een politiek, economisch en financieel stabiele periode. Doch in de huidige turbulente tijd is hetgeen vandaag waar is, dit morgen misschien niet meer. Moeten we de Regering dan alle bewegingsvrijheid ontnemen zodat ze niet langer kan reageren op de steeds wisselende situaties ?

Een ander lid sluit zich hierbij aan. Spreker is het volledig eens met een rigoreus budgettair beleid op het vlak van de leningsmachtiging, doch meent dat de Regering over voldoende middelen moet kunnen beschikken om indien in de loop van een jaar door een onvoorzienbare gebeurtenis de Regering verplicht wordt om in te grijpen, zoals bijvoorbeeld de druk op de Belgische frank in de zomer van 1993, dit ook te doen. Het is toch een feit dat ons land door de openheid van onze economie zeer gevoelig is voor wat er in Europa gebeurt.

Een volgende spreker legt uit dat deze aanbevelingen niet willen zeggen dat de inkomsten uit leningen tot een minimum moeten beperkt worden, maar wel dat de Regering geen blanco cheque meer krijgt van het Parlement. Er wordt bijvoorbeeld toelating verleend voor een lening tot 100 miljard. Wanneer er nu 80 miljard te weinig blijkt te zijn, kan de Regering, zonder bijkomende instemming van het Parlement, ook deze 80 miljard lenen. Dit systeem leidt tot ontsporingen. Daarom wordt voorgesteld om de inkomsten uit leningen, hoe groot ze ook wezen, een basis te geven.

Volgens een lid moet onze Regering leren om reserves te voorzien voor tegenvallers. Hij verwijst hierbij naar Nederland. De spelregels budgetdiscipline die in 1988 werden geformuleerd voorzien dat, ongeacht de oorzaak, ieder Minister de eigen overschrijding moet oplossen door compensatie, desgevallend mits een bespreking in het kabinet. Deze regel heeft in Nederland aanzienlijk bijgedragen tot het voorkomen van overschrijdingen en zeker tot het uitschakelen van het afwentelen van overschrijdingen. Er zijn wel uitzonderingen op de algemene regel: macro-economische tegenvallers of een uitzonderlijke natuurramp worden door het geheel van de begroting opgevangen.

Voor enkele jaren waren er ministers die voor hun begroting systematisch de uitgaven onderschatten (bijvoorbeeld voor werklozenvergoedingen) om nadien bijkredieten te vragen omdat ze wisten dat de Regering het zich toch niet kon veroorloven geen werklozenvergoedingen meer uit te betalen. Het netto te financieren saldo lag bijgevolg aanzienlijk hoger

net à financer était, par conséquent, sensiblement plus élevé que prévu. L'intervenant reconnaît que l'on rencontre de moins en moins ce genre de situation. On impose actuellement davantage de discipline.

Il est pourtant nécessaire de retenir cette recommandation. Tout ce qui est prévisible doit être inscrit au budget. Cela ne signifie pas que les estimations faites aient un caractère rigide et invariable.

En ce qui concerne la pression sur le franc belge, l'intervenant estime que le Gouvernement doit prendre ses responsabilités et doit adapter sa politique.

Il n'est, en effet, pas facile de faire des prévisions.

Un commissaire estime que c'est une des questions politiquement brûlante et que la commission est une assemblée trop restreinte pour pouvoir prendre l'initiative d'une telle résolution. Les points concernés nécessitent des consultations avec plusieurs ministres.

Un autre membre se demande même si le point 6 est applicable.

Selon le représentant du ministre du Budget, la disposition du point 6 ne constitue pas un problème en soi, mais il est vrai que des difficultés pratiques peuvent se présenter. Il convient d'examiner cela de plus près.

M. Van de Walle signale que, dans ses propositions initiales, il avait indiqué des marges. C'est ainsi que l'on aurait pu, à partir du mois d'octobre de l'année budgétaire, prélever des crédits jusqu'à concurrence de 4 p.c. au maximum du total des dépenses de l'année courante sur l'autorisation d'emprunts de l'année suivante, et, en plus de cela, des crédits de soudure jusqu'à concurrence de 8 p.c. sur ce même volume de dépenses. Cela donne une marge de 12 p.c., ce qui devrait être suffisant, selon l'actuel administrateur-général de la Trésorerie. Le principe a été inscrit dans le texte de la résolution qui vous est soumis, sans, toutefois, que des marges ne soient indiquées. Le Gouvernement peut inscrire lui-même les chiffres. L'administrateur-général à la Trésorerie avait d'ailleurs promis de communiquer les statistiques de la fluctuation de la situation du Trésor, mais M. Van de Walle ne les a pas encore reçues.

Le représentant de l'Administration du Budget souligne que nous ne pouvons perdre de vue que l'Etat allemand donne le ton. En Belgique, le pouvoir public est obligé d'agir conformément à l'évolution du marché. Grâce à la disposition du point 6, nous pourrions le marché d'un moyen qui permet d'influer, aux moments cruciaux (de novembre à janvier), sur les intérêts à terme, ce qui n'est pas négligeable, étant donné notre dette publique et la taille du marché belge.

Un membre en déduit que l'Administration peut se rallier au principe défini au point 6, mais qu'il y a une objection monétaire.

dan geschat. Spreker erkent dat deze gevallen minder en minder voorkomen. Er wordt nu meer discipline opgelegd.

Toch is het nodig om deze aanbeveling te vermelden. Alles wat voorzienbaar is, moet in de begroting voorzien worden. Dit wil zeggen dat éénmaal de ramingen zijn opgesteld, ze star en onveranderlijk zijn.

Wat betreft de druk op de Belgische frank, meent het lid dat de Regering haar verantwoordelijkheid moet opnemen en haar beleid aanpassen.

Voorzien is inderdaad niet gemakkelijk.

Een commissielid is van oordeel dat dit één van de politieke hete hangijzers is waarvoor de gespreksbasis in de Commissie te smal is als vertrekpunt van een dergelijke resolutie. Dit zijn punten waarvoor consultaties met een aantal ministers nodig zijn.

Een ander lid vraagt zich af of dit punt überhaupt wel toepasbaar is.

Volgens de vertegenwoordiger van de Minister van Begroting is de bepaling van punt 6 op zich geen probleem, maar toch kunnen er praktische problemen rijzen. Dit moet nader worden onderzocht.

De heer Van de Walle stipt aan dat in zijn oorspronkelijke voorstellen marges waren aangegeven. Zo zouden vanaf de maand oktober van het begrotingsjaar kredietopnamen tot maximum 4 pct. van het totaal van de uitgaven van het lopend jaar op de leningsmachtiging van het volgend jaar mogen vooraf genomen worden en daarenboven nog overbruggingskredieten ten belope van 8 pct. van hetzelfde uitgavenvolume. Dit geeft een marge tot 12 pct., hetgeen volgens de huidige Administrateur-Generaal van de Thesaurie, voldoende zou zijn. In de voorliggende tekst van de resolutie werd het principe opgenomen doch zonder marges aan te geven. De Regering mag de cijfers zelf invullen. De Administrateur-Generaal van de Thesaurie had trouwens de statistieken van de fluctuaties van de thesaurietoestand beloofd, doch de heer Van de Walle heeft ze tot op heden nog niet ontvangen.

Volgens de vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting mogen we niet uit het oog verliezen dat de Duitse Staat onbetwistbaar toonaangevend is. In België is de overheid verplicht marktconform op te treden. Door deze bepaling verschaffen we de markt een middel om op cruciale momenten (de periode november tot januari) op de termijrente in te werken, vooral gelet op onze rijksschuld en de omvang van de Belgische markt.

Een lid leidt hieruit af dat de Administratie met het principe kan instemmen, maar dat er wel een monetair bezwaar is.

Un autre membre demande que l'on mentionne au rapport que cette disposition est applicable selon l'Administration. L'intervenant estime cependant qu'il faut s'informer au sujet du point de vue officiel du ministre du Budget.

Un membre estime que la disposition du point 6 donne au Gouvernement une très large marge de manœuvre, surtout si l'on tient compte de la situation budgétaire actuelle.

La commission adopte le principe selon lequel l'on ne peut appliquer la règle selon laquelle des prélèvements de crédits peuvent être opérés, à partir d'octobre, sur l'autorisation d'emprunts de l'année suivante et des crédits de soudure peuvent être contractés au cours d'une année électorale.

Plusieurs membres continuent à avoir des objections contre ce point 6. Ils estiment que l'on ne peut pas enfermer le Gouvernement dans un « carcan », si l'on veut qu'il puisse intervenir dans des circonstances sans cesse changeantes.

Un membre plaide pour le maintien du texte. Il estime que la loi budgétaire doit effectivement fixer le montant maximum que le pouvoir exécutif peut emprunter. Si le pouvoir exécutif constate ensuite que ce montant est insuffisant, il doit demander à nouveau au Parlement une autorisation légale d'emprunts.

La commission en déduit que l'on peut considérer comme imprévisibles, non seulement des catastrophes naturelles, mais également des phénomènes socio-économiques, même européens, et que ceux-ci peuvent, dès lors, donner lieu également à la demande de crédits supplémentaires.

Un autre membre propose de remplacer, dans le texte néerlandais, les mots « *strikt vastlegt* » par le mot « *bepaalt* », ce qui correspond mieux au texte français.

Le ministre propose d'utiliser les mots « autorisation d'emprunt ». Dans la loi budgétaire, l'on fait une estimation du montant des emprunts, tout en sachant qu'il y a lieu d'élaborer des procédures qui permettent de savoir pourquoi le Gouvernement souhaite emprunter davantage. Ces procédures obligent le Gouvernement à se justifier. Cela est positif.

Un membre propose d'inscrire, dans cette recommandation, une référence au plan de convergence. Si le plan de convergence détermine le solde net à financer, c'est-à-dire la capacité d'emprunt, le Gouvernement ne peut, en principe, plus rien emprunter, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent.

La commission décide de remplacer la fin du texte du premier tiret par les mots suivants : « l'autorisation d'emprunt, conformément au plan de convergence ».

Een ander lid vraagt dat in het verslag wordt opgenomen dat de Administratie deze bepaling toepasbaar acht. Spreker meent dat wel het officieel standpunt van de Minister van Begroting moet worden gevraagd.

Volgens een lid geeft de bepaling van punt 6 aan de Regering wel een heel grote marge, vooral gelet op de huidige budgettaire situatie.

De Commissie beslist dat de regel dat vanaf oktober kredietopnamen op de leningsmachtiging van het volgend jaar mogen voorafgenomen worden en dat overbruggingskredieten opgenomen mogen worden, niet gelden in een verkiezingsjaar.

Meerdere leden blijven bezwaren uiten tegen dit punt. Zij menen dat de Regering niet in een « keurslijf » kan gedrongen worden zodat zij in de steeds wisselende situaties kan optreden.

Een ander lid pleit voor het behoud van de tekst. De begrotingswet moet wel degelijk hetgeen de uitvoerende macht maximaal mag lenen, vastleggen. Doch indien er wordt vastgelegd dat dit onvoldoende zou zijn, dan moet de uitvoerende macht aan het Parlement opnieuw een wettelijke machtiging om te lenen vragen.

De Commissie leidt hieruit af dat niet alleen natuurrampen, maar ook sociaal-economische en zelfs Europese fenomenen als onvoorzienbaar mogen worden bestempeld en die dus ook aanleiding kunnen zijn voor het aanvragen van bijkredieten.

Een ander lid stelt voor om de woorden « strikt vastlegt » in de Nederlandse tekst te vervangen door « bepaalt », hetgeen beter overeenstemt met de Franse tekst.

De Minister stelt voor om het woord « leningsmachtiging » te gebruiken. In de begrotingswet wordt het bedrag van de leningen geraamd, wetende dat er procedures moeten worden opgesteld die toelaten na te gaan waarom de Regering meer wenst te lenen. De Regering wordt dan verplicht om verantwoording af te leggen. Dit is positief.

Een lid stelt voor om een verwijzing naar het convergentieplan in deze aanbeveling op te nemen. Indien het convergentieplan het netto te financieren saldo, dit wil zeggen de leningscapaciteit, vastlegt, dan mag de Regering in principe niets meer lenen, met alle gevolgen van dien.

De Commissie beslist de tekst van het eerste streepje als volgt te wijzigen : « de leningsmachtiging bepaalt, in overeenstemming met het convergentieplan ».

Point 7 : nouvelles initiatives

Selon l'Administration, cette recommandation est superflue, parce que l'initiative qu'elle propose s'est déjà concrétisée.

Un commissaire suggère de supprimer cette disposition, étant donné qu'à l'heure actuelle, aucun crédit n'est, en principe, accepté s'il n'y a pas de base légale. Tant que la loi n'est pas votée, aucune dépense ne peut être effectuée.

M. Van de Walle déclare que la disposition du point 7 a été inscrite dans la résolution pour éviter que des crédits ne soient affectés à de nouvelles initiatives sans que celles-ci aient reçu une base légale ou que ces crédits ne soient destinés à d'autres initiatives. Le crédit doit être bloqué jusqu'à ce qu'il y ait une base légale.

Le représentant de l'Administration du Budget souligne qu'actuellement déjà, aucune dépense ne peut être effectuée tant qu'un crédit n'a pas obtenu de base légale. La disposition est donc superflue. De plus, cette disposition recèle même un danger éventuel, à savoir que certaines dépenses ne figurent pas au budget, parce que l'on sait qu'elles obtiendront une base légale dans le courant de l'année et que l'on sollicitera alors des crédits supplémentaires. Il est donc préférable que le crédit soit inscrit d'emblée au budget. Celui-ci doit tout prévoir.

Un membre considère que le Parlement sera plus attentif lorsque l'on saura qu'une adaptation du budget est nécessaire quand le ministre propose une nouvelle initiative légale.

Un autre membre souligne qu'en fait, le point 7 comporte deux dispositions : la première est la règle et la seconde, l'exception. L'intervenant a le sentiment que l'exception deviendra vite la règle.

Selon un autre commissaire, l'exception à la règle générale est beaucoup trop large.

L'on prévoit déjà 100 milliards de francs de plus-values dans un budget, alors que les recettes n'ont pas encore été votées par le Parlement. Cette situation est malsaine. Tant qu'il n'y a pas de base légale, l'on ne peut rien inscrire au budget.

Selon un représentant de l'Administration du Budget, ce point doit être interprété dans le sens de « gouverner c'est prévoir » et non pas en ce sens que le budget est une énumération de factures en souffrance. Ce point doit signifier qu'aussi longtemps qu'une initiative n'a pas de base légale, l'on ne peut faire aucun paiement.

Un membre plaide en faveur du maintien du texte. En définitive, chacun veut la clarté, y compris le Parle-

Punt 7 : nieuwe initiatieven

Dit is volgens de Administratie een overbodige aanbeveling omdat dit reeds de praktijk is.

Een lid stelt voor om deze bepaling te schrappen, aangezien er nu in principe geen kredieten worden aanvaard indien er geen wettelijke basis is. Zolang de wet niet is gestemd, kan er niets worden uitgegeven.

De heer Van de Walle verklaart dat de bepaling van punt 7 in de resolutie is opgenomen om te beletten dat kredieten voor nieuwe initiatieven zouden worden aangewend zonder dat de nieuwe initiatieven een wettelijke basis hebben gekregen of dat deze kredieten zouden worden gebruikt voor andere initiatieven. Het krediet moet geblokkeerd worden tot de wettelijke basis er is.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting onderstreept dat nu ook reeds niets kan worden uitgegeven alvorens de wettelijke basis voor een krediet is verkregen. De bepaling is dus overbodig. Daarenboven schuilt er zelfs een mogelijk gevaar in de bepaling, met name dat bepaalde uitgaven niet in de begroting worden opgenomen omdat men weet dat in de loop van het jaar de wettelijke basis wordt verkregen en men dan bijkredieten zal vragen. Het is dus beter dat het krediet al van bij het begin op de begroting wordt vermeld. In de begroting moet alles worden voorzien.

Een lid is van oordeel dat het Parlement meer aandacht zal hebben wanneer men weet dat een aanpassing van de begroting nodig is wanneer de Minister een nieuw wettelijk initiatief voorstelt.

Een ander lid wijst op het feit dat punt 7 eigenlijk twee bepalingen inhoudt : het eerste deel is de regel en het tweede deel, de uitzondering. Hij heeft het gevoel dat de uitzondering vlug tot regel zal worden verheven.

Volgens een ander lid is de uitzondering op de algemene regel veel te breed.

Nu worden in een begroting al meeropbrengsten voor 100 miljard frank voorzien, terwijl de inkomsten nog niet zijn gestemd in het Parlement. Dit is ongezond. Zolang er geen wettelijke basis is, mag iets niet in de begroting worden opgenomen.

Volgens een vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting moet dit punt worden begrepen in de zin van « gouverner, c'est prévoir » en niet in de zin dat de begroting een opsomming van onbetaalde facturen is. Dit punt moet betekenen dat, zolang er geen wettelijke grondslag is voor een initiatief, er niet mag worden betaald.

Een lid pleit voor het behoud van de tekst. Iedereen wil tenslotte klaarheid, ook het Parlement. De tekst

ment. Le texte du point 7 incite les ministres à être prévoyants. Nous travaillons actuellement sur la base de budgets-programmes, mais, en fait, nul budget ne comporte un programme.

Le texte doit donc s'appliquer aussi aux initiatives parlementaires.

Point 8: notes budgétaires

Selon l'Administration, cette proposition est dans la ligne des possibilités, mais les notes devraient se limiter aux commissions permanentes pour que l'on ne consomme pas trop de papier.

Au sujet de la remarque de l'Administration sur la limitation de la consommation de papier, un membre souligne que les notes budgétaires sont transmises aux présidents de la Chambre et du Sénat et renvoyées ensuite aux commissions compétentes.

Le représentant de l'Administration du Budget se réfère au calendrier prévu: la première note doit être transmise avant le 30 avril. En fait, une telle note est déjà contenue dans l'exposé général du contrôle budgétaire. La deuxième note peut être jointe aux propositions du nouveau budget, tandis que la troisième note doit seulement être limitée à la commission permanente. Ce ne serait peut-être pas une mauvaise idée d'inviter des fonctionnaires à discuter de l'exécution du budget.

M. Van de Walle estime que les secrétaires généraux de chaque département devraient être invités par le Parlement à expliquer la gestion budgétaire de leur département.

Un membre estime que la première note ne doit, non pas précéder, mais accompagner le feuillet d'ajustement.

M. Van de Walle estime que, dans ce cas, la première note n'a plus de sens.

Le représentant de l'Administration du budget souligne que la première note ne peut de toute manière mentionner que les mêmes chiffres que ceux du budget ajusté. Il est pratiquement impossible de présenter cette note au Parlement avant le budget ajusté, car l'Administration a déjà toutes les peines du monde à établir le feuillet d'ajustement en temps voulu.

Point 9: report des crédits inutilisés

L'Administration fait remarquer que cette proposition n'est plus actuelle, puisque de nouveaux crédits de remplacement peuvent être inscrits lors du contrôle budgétaire, le cas échéant moyennant compensation, de sorte que tout budget en cours contient toujours

van punt 7 is een stimulans voor de ministers om vooruit te zien. Nu hebben we programma-begrotingen, doch in feite zit er in geen enkele begroting een programma.

De tekst moet dus ook gelden voor parlementaire initiatieven.

Punt 8: budgettaire nota's

Volgens de Administratie ligt dit voorstel in de lijn van de mogelijkheden, maar zouden nota's moeten beperkt blijven tot de vaste commissies, zodat de papierberg beperkt blijft.

Wat betreft de opmerking van de Administratie over de beperking van de papierberg, stipt een lid aan dat de budgettaire nota's worden overgezonden aan de Voorzitters van Kamer en Senaat, waarna ze naar de bevoegde commissies worden verwezen.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting wijst op het voorziene tijdschema: de eerste nota moet vóór 30/4 worden overgezonden. In feite zit een dergelijke nota reeds vervat in de algemene toelichting bij de begrotingscontrole. De tweede nota kan gevoegd worden bij de voorstellen voor de nieuwe begroting, terwijl de derde nota alleen moet worden beperkt tot de vaste commissie. Het ware misschien geen slecht idee de ambtenaren uit te nodigen om over de uitvoering van de begroting te discussiëren.

De heer Van de Walle meent dat de secretarissen-generaal van ieder departement door het Parlement zouden moeten worden uitgenodigd om het budget-tair beheer met betrekking tot hun departement uit te leggen.

Een lid is van oordeel dat de eerste nota niet moet voorafgaan, maar wel samengaan met het aanpassingsblad.

Voor de heer Van de Walle heeft de eerste nota dan geen zin meer.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting onderstreept dat de eerste nota toch maar dezelfde cijfers als de aangepaste begroting kan vermelden. Deze nota vóór de aangepaste begroting indienen bij het Parlement, is quasi-onmogelijk, want de Administratie moet nu al alles op alles zetten om het aanpassingsblad tijdig klaar te krijgen.

Punt 9: overdracht van niet-aangewende kredieten

De Administratie merkt op dat dit voorstel niet meer actueel is, vermits tijdens de begrotingscontrole vervangende nieuwe kredieten kunnen ingeschreven worden — eventueel mits compensatie — zodat elke lopende begroting alle uitgaven van het jaar blijft

toutes les dépenses de l'année. D'autre part, il est possible de reporter les crédits dissociés par arrêté royal.

Le représentant du ministre du Budget déclare qu'il est possible dès à présent de reporter les crédits dissociés inutilisés. C'est possible en théorie, mais la chose n'est pas admise en pratique. Il craint que l'on ne fasse usage de la possibilité offerte par ce point, mais sans compenser.

M. Van de Walle souligne que les ministres intéressés doivent être tenus d'indiquer où la compensation se fait. Ce système est plus souple que le système existant.

Le représentant du ministre du Budget souligne qu'actuellement, les dépenses dont question sont imputées au budget de l'année suivante et qu'en principe, il y a compensation, parce que les normes doivent être atteintes.

Le représentant de l'Administration du budget s'interroge sur le sens exact des mots « non utilisés ». S'agit-il de crédits non engagés, c'est-à-dire sans obligation juridique ?

La commission décide que les crédits « non utilisés » sont des crédits dissociés n'entraînant aucune obligation juridique.

Selon le représentant de l'Administration du budget, il n'y a pas de report s'il n'y a pas de décision juridique.

M. Van de Walle souligne que cette disposition est inspirée également par le souci d'éviter les indemnités résultant du report ou de l'arrêt d'investissements par manque de crédits disponibles.

Un membre déclare que cette disposition est intellectuellement satisfaisante. S'il n'y a d'engagement juridique, le crédit n'existe plus à la fin de l'année et n'est plus prévu au nouveau budget. Un report possible est intéressant.

M. Van de Walle explique qu'en pratique, l'Administration lance toute sorte d'adjudications en fin d'année, précisément pour ne pas perdre les crédits. Le système a un effet négatif sur les positions concurrentielles normales.

Concernant le report des crédits non utilisés, un membre déclare qu'aujourd'hui, l'Administration a tendance à épuiser ses crédits.

Il ajoute que l'Administration est très réticente à admettre que l'on inscrive moins, à un poste donné, pour une année déterminée, quand il reste un excédent de l'année antérieure et même si elle sait que l'excédent sera reporté. Le crédit semble diminuer, mais, en réalité, il n'en est rien. Il faut visualiser

bevatlen. Overigens bestaat de overdrachtsmogelijkheid voor de gesplitste kredieten, middels een koninklijk besluit.

De vertegenwoordiger van de Minister van Begroting verklaart dat het nu reeds mogelijk is om niet aangewende gesplitste kredieten over te dragen. Dit is in theorie zo, maar wordt in de praktijk niet aanvaard. Hij vreest dat van de door dit punt geboden mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt zonder evenwel te compenseren.

De heer Van de Walle beklemtoont dat de betrokken ministers moeten worden verplicht aan te tonen waar wordt gecompenseerd. Dit systeem biedt meer soepelheid dan het bestaande systeem.

De vertegenwoordiger van de Minister van Begroting stipt aan dat momenteel bedoelde uitgaven op de begroting van het volgend jaar worden aangerekend en dat er in principe wordt gecompenseerd omdat de normen moeten worden gehaald.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting peilt naar de juiste betekenis van de woorden « niet-aangewende ». Zijn dit niet-vastgelegde kredieten, dit wil zeggen zonder juridische verbintenis ?

De Commissie beslist dat « niet-aangewende » kredieten gesplitste kredieten zonder juridische verbintenis zijn.

Volgens de vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting is er geen overdracht wanneer er geen juridische beslissing is.

De heer Van de Walle onderstreept dat deze bepaling ook is ingegeven door de bezorgdheid om schadevergoedingen te vermijden die het gevolg zijn van het uitstellen of stilleggen van investeringen wegens gebrek aan beschikbare kredieten.

Een lid zegt dat deze bepaling intellectueel voldoet. Ingeval er geen juridische verbintenis is, dan bestaat het krediet niet meer op het einde van het jaar en wordt ook niet meer voorzien in de nieuwe begroting. Een mogelijke overdracht is interessant.

De heer Van de Walle legt uit dat in de praktijk de Administratie allerhande aanbestedingen uitschrijft op het einde van het jaar, juist om de kredieten niet te zien verloren gaan. Dit systeem werkt negatief in op de normale concurrentieposities.

Over de overdracht van niet-aangewende kredieten, zegt een lid dat de Administratie nu de neiging heeft haar kredieten uit te putten.

Hij legt verder uit dat het op veel weerstand stuit binnen de Administratie om voor een bepaald jaar minder te voorzien voor een bepaalde post wanneer er nog een overschot is van het vorige jaar, ook al weet de Administratie dat het overschot zal worden overgedragen. Faciaal lijkt het krediet te verminderen,

l'opération: le crédit de l'année en cours doit être diminué du montant reporté et le crédit de l'année suivante doit être majoré à raison du report. L'on voit bien ainsi que le crédit n'est pas réduit. Toutefois, cela soulève des difficultés pour l'établissement du budget. Ce point de la résolution paraît séduisant, mais il est impraticable. Il est beaucoup plus grave de réduire le crédit d'un ministre que de le lui supprimer personnellement. Il ne faut pas se faire d'illusions.

Contrairement à ce qu'a affirmé un autre intervenant, un membre pense que le report de crédits en fin d'année doit être possible. Il y a beaucoup de ministres qui, en fin d'année, tiennent absolument à dépenser tous les crédits non utilisés, parce qu'ils croient qu'ils les perdront de toute manière l'année suivante. Si les crédits peuvent être reportés, cela incitera le ministre à mener une politique plus parcimonieuse pour mettre sur pied l'année suivante, avec ce qui aura été économisé, un projet déterminé, qui ne pourrait jamais être réalisé actuellement en raison du manque d'argent. L'intervenant reconnaît qu'il y a certaines contre-indications, mais il estime que le report de crédit permettra d'améliorer le sens des responsabilités.

Point 10: suppression du visa préalable

Pour l'Administration, cette proposition s'inscrit dans le cadre des travaux de la Commission pour la normalisation de la comptabilité publique, qui a entamé ses activités fin avril 1993.

Un membre demande d'insérer, après les mots «à la suppression», les mots «en concertation avec la Cour des comptes».

La commission donne son accord.

Point 11: audit externe du management

Ce point ne donne lieu à aucune observation. L'Administration estime, elle aussi, que cette suggestion va de soi.

La Cour des comptes a déjà pris une série d'initiatives de ce genre.

Point 12: dépenses fiscales

L'Administration est d'accord avec cette recommandation, mais les dépenses ne sont pas faciles à calculer.

Le représentant de l'Administration du budget déclare qu'il n'est pas facile de réaliser cette recommandation. Des tentatives ont déjà été faites dans ce sens.

doch in werkelijkheid is het niet zo. Er moet een visuele voorstelling van gemaakt worden: het krediet van het lopende jaar moet verminderd worden met hetgeen wordt overgedragen en het krediet voor het volgende jaar moet vermeerderd worden met de overdracht. Op die manier wordt duidelijk gemaakt dat het krediet niet wordt verminderd. Dit geeft echter moeilijkheden bij het opstellen van de begroting. Dit punt van de resolutie lijkt mooi, maar is in de praktijk onmogelijk. Het is veel erger om het krediet van een minister te verminderen dan het hem persoonlijk af te nemen. Men moet zich geen begoochelingen maken.

In tegenstelling met wat een vorige spreker beweerde, meent een lid dat de kredietoverdracht op het einde van het jaar moet mogelijk zijn. Er zijn heel veel ministers die, op het einde van het jaar, alle niet opgebruikte kredieten per sé uitgeven omdat ze menen dat ze ze het volgend jaar toch kwijt zullen zijn. Indien de kredieten overdraagbaar zijn, zal dit de minister aanzetten tot een zuiniger beleid om, met hetgeen gespaard werd, het volgende jaar een bepaald project op te zetten dat er nu nooit door komt omwille van geldgebrek. Spreker geeft wel toe dat er wel tegenindicaties zijn, doch hij meent dat de kredietoverdracht tot meer verantwoordelijkheidszin zal aanleiding geven.

Punt 10: afschaffing voorafgaand visum

De Administratie plaatst dit voorstel in het kader van de werkzaamheden van de Commissie voor de Normalisering van de Openbare Comptabiliteit, die eind april 1993 haar activiteiten startte.

Een lid vraagt dat de woorden «in overleg met het Rekenhof» worden toegevoegd na «de afschaffing».

De Commissie stemt hiermee in.

Punt 11: externe management-audit

Over dit punt worden geen opmerkingen gemaakt. Ook de Administratie vindt dit een vanzelfsprekende suggestie.

Het Rekenhof heeft reeds een aantal dergelijke initiatieven genomen.

Punt 12: fiscale uitgaven

De Administratie is akkoord met deze aanbeveling, doch de uitgaven zijn niet eenvoudig te becijferen.

De vertegenwoordiger van de Administratie van Begroting zegt dat dit niet eenvoudig te verwezenlijken is. Er werden al pogingen ondernomen.

La Commission décide d'ajouter le mot « effectivement ».

Pour terminer, l'intervenant signale qu'il existe déjà un aperçu des dépenses fiscales (voir l'annexe jointe à l'exposé des motifs du budget).

Point 13: Bistel

Il s'agit d'un point dont on doit discuter avec le président du Sénat.

La commission décide de supprimer ce point.

Point 14: débudgétisations

D'après l'Administration, les ministres du Budget de ces dernières années ont tenté autant que possible de sauvegarder l'orthodoxie budgétaire.

Un membre demande quel est le volume des dépenses débudgétisées.

Il n'est pas d'accord avec la façon dont cette recommandation est formulée. Elle donne à penser que la débudgétisation soit la règle, alors qu'elle n'est appliquée que très exceptionnellement. L'intervenant attire l'attention sur les efforts que le Gouvernement actuel a déjà consentis pour réduire les débudgétisations à un minimum.

Le représentant du ministre du Budget déclare qu'il faut tenir compte de toutes les débudgétisations pour déterminer les critères de convergence (norme des 3 p.c.).

La commission souligne que la recommandation fixe la règle qui revient à dire: « Pas de débudgétisations ». C'est pourquoi il faut intégrer les dépenses débudgétisées dans le budget.

Un membre propose de supprimer les mots « au maximum ».

La commission donne son accord. Elle admet que le Gouvernement a déjà consenti de grands efforts en vue de la réalisation de cette recommandation.

Point 15: surveillance mensuelle de l'exécution du budget

Selon l'Administration, cette surveillance est déjà entrée dans les mœurs jusqu'à un certain point et est assumée par le comité du Trésor.

Un membre estime qu'il est superflu de parler d'un contrôle budgétaire répété. Il suffit de dire « Instituer une surveillance mensuelle ».

Un autre membre craint que, de cette façon, les intentions sur lesquelles repose ce point 15 ne se dissi-

De Commissie beslist om het woord « daadwerkelijk » toe te voegen.

Als laatste punt stipt het lid aan dat het overzicht van de fiscale uitgaven reeds bestaat (zie: bijlage bij de memorie van toelichting bij de begroting).

Punt 13: Bistel

Dit punt is in feite een kwestie die met de Voorzitter van de Senaat moet worden besproken.

De Commissie beslist dit punt te schrappen.

Punt 14: debudgetteringen

De Administratie verklaart dat de Ministers van Begroting van de laatste jaren zoveel mogelijk de budgettaire orthodoxie in stand trachten te houden.

Een lid peilt naar de omvang van de gedebudgetteerde uitgaven.

Spreker is het niet eens met de wijze waarop deze aanbeveling is geformuleerd. Het lijkt alsof debudgettering de regel is, terwijl dit toch slechts uitzonderlijk wordt toegepast. Spreker onderstreept de inspanningen die deze Regering reeds heeft gedaan om de debudgetteringen tot een minimum te herleiden.

De vertegenwoordiger van de Minister van Begroting legt uit dat voor het bepalen van de convergentiecriteria (3 pct.-norm) rekening wordt gehouden met alle debudgetteringen.

De Commissie onderstreept dat de aanbeveling de regel stelt: de regel is « geen debudgetteringen ». Daarom moeten de gedebudgetteerde uitgaven in de begroting worden geïntegreerd.

Een lid stelt voor om het woord « maximaal » te schrappen.

De Commissie gaat hiermee akkoord. De Commissie erkent dat de Regering reeds een grote inspanning heeft geleverd met betrekking tot de verwezenlijking van dit punt.

Punt 15: maandelijkse monitoring van de uitvoering van de begroting

Volgens de Administratie behoort deze monitoring reeds — tot op zekere hoogte — tot de praktijk en wordt waargenomen door het Schatkistcomité.

Een lid meent dat de verwijzing naar een herhaalde budgetcontrole overbodig is. « Het invoeren van een maandelijkse monitoring » is reeds voldoende.

Een ander lid vreest dat op deze wijze een deel van de bedoeling verloren gaat. Het gaat toch om een

pent partiellement. Le contrôle budgétaire en question est un contrat « répété » dans tout le sens du terme; le contrôle budgétaire est présenté comme une surveillance.

Le préopinant déclare qu'il y a actuellement deux contrôles budgétaires: un contrôle budgétaire au printemps et un deuxième à l'occasion du dépôt du feuillet d'ajustement, dont on ne parle pas. Il est impossible de réunir chaque mois le Gouvernement en conclave pour élaborer un contrôle budgétaire mensuel. Il est possible, au contraire, d'assurer un suivi permanent. En l'espèce, ce suivi a la forme d'une surveillance qui permet d'obtenir une indication mensuelle sur la situation des crédits en question. Il ne sert à rien d'avoir une pléthore de contrôles budgétaires.

La commission aide de formuler cette proposition de la façon suivante: « Instituer une surveillance mensuelle s'exerçant sur la base des dépenses faites par programme et d'une estimation des dépenses encore prévisibles par programme au cours de l'année budgétaire ».

Points 16 à 20

Selon l'Administration, ces points expriment des nécessités mais leur réalisation est chimérique.

La commission est convaincue que ces recommandations expriment plus que des objectifs chimériques. Elles expriment des nécessités absolues.

Pour ce qui est du point 16, un membre fait référence aux Pays-Bas, où les départements sont déjà incités à mener une gestion financière indépendante.

En ce qui concerne le point 17, un membre souhaite savoir qui procédera à l'audit interne général.

La commission plaide pour l'organisation d'un audit interne par le département même. Un audit externe n'est possible que dans des circonstances exceptionnelles.

Un membre propose de formuler le point 18 différemment et de supprimer les mots qui viennent après « management financier et budgétaire ». Il suffit de dire que certains fonctionnaires doivent être formés en management financier et budgétaire. Sinon, ce point rencontrera une forte résistance de la part des autres départements.

herhaalde budgetcontrole in de volle zin van het woord; de budgetcontrole wordt dan gepresenteerd in de vorm van een monitoring.

De vorige spreker legt uit dat er nu twee begrotingscontroles zijn: één begrotingscontrole in het voorjaar en een tweede bij het bijblad waarover niet wordt gesproken. Het is onmogelijk om de Regering elke maand in conclaaf bijeen te roepen voor het opstellen van een maandelijkse budgetcontrole. Een bestendige opvolging is wel mogelijk. Dit is de monitoring waarbij een maandelijkse opgave per stand van krediet wordt gegeven. Een inflatie van budgetcontroles is niets waard.

De Commissie beslist om dit voorstel als volgt te formuleren: « het invoeren van een maandelijkse « monitoring » op basis van de per programma verwezenlijkte uitgaven en de raming van de per programma nog te verwachten uitgaven gedurende het begrotingsjaar ».

Punten 16 tot en met 20

Volgens de Administratie zijn dit evenveel wensdromen als noodwendigheden.

De Commissie is ervan overtuigd dat deze aanbevelingen meer dan wensdromen zijn. Ze zijn absolute noodwendigheden.

Met betrekking tot punt 16, verwijst een lid naar Nederland, waar de departementen reeds gestimuleerd worden om een zelfstandig financieel beheer te voeren.

Over punt 17 wenst een lid te weten wie de algemene interne audit zal doorvoeren.

De Commissie pleit voor een eigen interne audit door het departement. Een externe audit kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden.

Een lid stelt voor om punt 18 anders te formuleren en de woorden na « management » te schrappen. Het volstaat te zeggen dat een aantal ambtenaren moeten gevormd worden in financieel en budgettair management. Anders zal dit punt op veel weerstand stuiten in de andere departementen.

La commission approuve cette modification.

*
* *

La proposition de résolution amendée a été adoptée par 9 voix contre 4.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
Gaston GEENS.

Le Président,
Etienne COOREMAN.

De Commissie gaat hiermee akkoord.

*
* *

Het geamendeerde voorstel van resolutie wordt aangenomen met 9 tegen 4 stemmen.

Dit verslag wordt goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Gaston GEENS.

De Voorzitter,
Etienne COOREMAN.

**TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION**

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

— tenant compte de la discussion détaillée dans la Commission des Finances, comme reproduit dans le rapport fait au nom de la Commission des Finances par Monsieur Van Hooland « Audition avec M. Van de Walle, directeur général honoraire, ancien chef de corps de l'Inspection des Finances » [Doc. Sénat, n° 223 (S.E. 1991-1992)];

— considérant que l'étude « Une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique — Propositions concrètes » (Ministère des Finances, Administration du Budget et du Contrôle des Dépenses — 1991), l'audition et les discussions ont mis en évidence les faiblesses essentielles de notre procédure budgétaire, de notre gestion budgétaire et de notre politique financière, qui étaient dans le passé les suivantes:

1. un manque de cohérence financière: « ... il n'y avait que des décisions à court terme, qui n'étaient jamais vérifiées en fonction d'un plan financier parce qu'il n'existait pas de plan pour les années suivantes »,
2. un manque de continuité dans la structure de l'information et dans l'action administrative: « l'administration est devenue un organe d'exécution purement technique »,
3. un manque d'impact suffisant au Ministère des Finances sur la politique financière globale,
4. une absence de management: il y a toutes sortes de contrôles, de freins, de procédures et de blocages de recrutement au lieu de compétences, de capacités et d'autocontrôle dans les départements,
5. une absence d'audit de management: il n'y a pas d'audit interne ni de contrôle externe du management;

recommande instamment au Gouvernement et aux autres pouvoirs exécutifs et pouvoirs concernés:

1. de soumettre sans délai au Parlement les initiatives législatives et autres nécessaires:

A. en vue de la préparation de l'U.E.M.:

1. à une harmonisation plus poussée de la procédure budgétaire du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions au niveau du pouvoir exécutif;

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE**

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

— gelet op de grondige bespreking in de Commissie voor de Financiën, zoals weergegeven in het verslag namens de Commissie, uitgebracht door de heer Van Hooland « Hoorzitting met de heer Van de Walle, Eredirecteur-Generaal, Gewezen Korpschef van de Inspectie van Financiën » [Gedr. St. Senaat, nr. 223 (B.Z. 1991-1992)];

— overwegende dat de studie « Naar een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België — Concrete voorstellen » (Ministerie van Financiën, Administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven — 1991), de hoorzitting en de besprekingen de wezenlijke zwakte in het verleden van ons begrotingsproces, begrotingsbeheer en financieel beleid hebben aangetoond, namelijk:

1. gebrek aan financiële coherentie: « ... er waren alleen korte-termijnbeslissingen, die nooit werden getoetst aan een financieel plan omdat er geen plan voor de volgende jaren bestond »,
2. gebrek aan continuïteit in de opbouw van informatie en de administratieve actie: « de administratie is geëvolueerd tot een louter technisch uitvoerend orgaan »,
3. gebrek aan voldoende invloed van het Ministerie van Financiën op het globaal financieel beleid,
4. gebrek aan management: er zijn wel talloze controles, remmen, procedures en wervingsstoppen in plaats van bevoegdheid, capaciteit en zelfcontrole in de departementen,
5. gebrek aan management-auditing: de interne management-audit en de externe controle op het management zijn onbestaande;

beveelt de Regering, de andere uitvoerende machten en betrokken instanties, met aandrang aan:

1. onverwijld de nodige wetgevende en andere initiatieven te nemen:

A. met het oog op de voorbereiding van de E.M.U.:

1. de verdere harmonisatie van de budgettaire procedure van de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, op het vlak van de uitvoerende macht;

2. dans le cadre de cette harmonisation, à l'uniformisation des principes généraux concernant le budget, les règles de classification, les types de crédit, la comptabilité et les comptes (plan comptable);

3. à la poursuite des efforts visant à situer le budget dans le cadre d'une planification pluriannuelle indicative, comme c'est déjà amorcé pour le plan pluriannuel et le plan de convergence;

4. à l'obligation, pour le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions, d'établir chaque année, sur la base de l'inventaire de leur patrimoine, un état des modifications patrimoniales;

5. au renforcement, dans le cadre de la loi de financement, de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, émettant des recommandations visant la coordination des plans financiers et des budgets du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions, afin d'intensifier la cohésion de la politique budgétaire;

6. à l'insertion d'une disposition selon laquelle la loi budgétaire détermine, chaque année:

— l'autorisation d'emprunt, conformément au plan de convergence;

— le pourcentage des dépenses autorisées de l'année budgétaire en cours, jusqu'à concurrence duquel des prélèvements de crédits peuvent être opérés à partir d'octobre sur l'autorisation d'emprunt de l'année suivante;

— le pourcentage de ce même volume de dépenses jusqu'à concurrence duquel des crédits de soudure pourront être contractés, pour une période maximale de six mois à partir de la fin de l'année budgétaire concernée;

B. Des dispositions spécifiques:

7. à l'insertion d'une disposition selon laquelle les crédits affectés à de nouvelles initiatives ne peuvent être inscrits dans un projet de budget que si ces initiatives ont une base légale; si le Gouvernement devait estimer qu'il est impossible d'attendre le budget suivant, une dérogation pourrait être accordée, mais, dans ce cas, les crédits en question seraient bloqués jusqu'au moment où la base légale serait acquise;

8. à l'obligation pour les Gouvernements de transmettre trois fois par an au Parlement ou au Conseil compétent une note budgétaire exposant, par programme, l'exécution du budget, accompagnée d'une préfiguration de l'exécution à la fin de l'année budgétaire; la première note budgétaire doit précéder le feuillet d'ajustement qui doit être transmis au Parlement ou au Conseil au plus tard le 30 avril; la deuxième note budgétaire doit être transmise à l'occasion de la communication au Parlement ou au

2. de l'économie, in het kader van deze harmonisatie, van de algemene principes betreffende begroting, classificatieregels, soorten kredieten, boekhouding en rekeningen (boekhoudkundig plan);

3. de verdere uitwerking van de situering van de begroting in een indicatieve meerjarenplanning, zoals nu reeds is aangevat in het meerjarenplan en het convergentieplan;

4. de verplichting voor de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, om, op basis van de inventaris van hun vermogen, jaarlijks een staat van de vermogenswijzigingen op te stellen;

5. de versterking, in het kader van de financieringswet, van de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting, die aanbevelingen doet met het oog op de coördinatie van de financiële plannen en begrotingen van de Federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, teneinde de cohesie van het begrotingsbeleid te versterken;

6. de voorziening dat de begrotingswet jaarlijks:

— de leningsmachtiging bepaalt, in overeenstemming met het convergentieplan;

— bepaalt, ten belope van welk percentage van de toegestane uitgaven van het lopend begrotingsjaar, kredietopnamen vanaf oktober mogen voorafgenomen worden op de leningsmachtiging van het volgend jaar;

— bepaalt, ten belope van welk percentage van hetzelfde uitgavenvolume, overbruggingskredieten, die hoogstens zes maanden na het einde van het begrotingsjaar kunnen lopen, mogen opgenomen worden;

B. Specifieke maatregelen:

7. de voorziening dat kredieten voor nieuwe initiatieven alleen in een begrotingsontwerp mogen ingeschreven worden wanneer deze nieuwe initiatieven een wettelijke basis hebben; indien de Regering van mening zou zijn dat niet kan gewacht worden tot een volgende begroting, mag hiervan afgeweken worden, doch in dit geval worden de erop betrekking hebbende kredieten geblokkeerd tot de wettelijke basis is verworven;

8. de verplichting voor de Regeringen om driemaal per jaar een budgettaire nota aan het bevoegde Parlement of de bevoegde Raad over te maken, waarin per programma de uitvoering van de begroting wordt weergegeven met telkens een prefiguratie van de uitvoering op het einde van het begrotingsjaar; de eerste budgettaire nota moet het aanpassingsblad voorafgaan dat uiterlijk op 30 april aan het Parlement of de Raad moet overgezonden worden; de tweede komt ter gelegenheid van het overzenden aan het

Conseil de l'Exposé général relatif au projet de budget de l'année budgétaire suivante; la troisième note budgétaire doit être transmise avant le 1^{er} décembre;

9. à l'autorisation de reporter, à la fin de l'année budgétaire, les crédits dissociés non utilisés au budget de l'année budgétaire suivante, moyennant compensation sur ce dernier;

10. à la suspension en concertation avec la Cour des comptes du visa préalable de la Cour des comptes, sauf :

— pour les paiements pour lesquels des crédits ne sont pas prévus et qui doivent être réglés d'urgence au moyen d'avances de trésorerie ou d'avances de caisse;

— lorsque la sécurité juridique l'exige,

* notamment avant l'octroi d'une pension des services publics;

* lors de la fixation de traitements ou de nouveaux traitements;

11. à l'extension des compétences de la Cour des comptes à la réalisation d'audits externes du management;

II. de tenir compte des recommandations suivantes

12. insérer effectivement dans le budget un aperçu des dépenses fiscales;

13. intégrer dans le budget les dépenses débudgétisées;

14. instituer une surveillance mensuelle s'exerçant sur la base des dépenses faites par programme et d'une estimation des dépenses encore prévisibles par programme au cours de l'année budgétaire;

15. stimuler une gestion financière plus indépendante ainsi qu'une maîtrise et un contrôle internes au sein des départements, dans le cadre d'une politique départementale intégrée;

16. instaurer un audit interne général;

17. donner à certains fonctionnaires des Finances et du Budget une formation en management financier et budgétaire;

18. promouvoir, d'une manière générale, le soutien interdépartemental en matière de planification de la politique et de gestion publique au sein des départements;

19. assurer le renforcement fonctionnel des services budgétaires au sein des départements.

Parlement ou de Raad van de Algemene Toelichting betreffende de ontwerpen van begroting van het volgende begrotingsjaar; de derde vóór 1 december.

9. de toelating om de op het einde van het begrotingsjaar niet-aangewende gesplitste kredieten over te dragen naar de begroting van het volgend begrotingsjaar, mits compensatie op laatstgenoemde begroting;

10. de afschaffing in overleg met het Rekenhof van het voorafgaand visum door het Rekenhof, behalve :

— wanneer het gaat om betalingen waarvoor geen kredieten voorhanden zijn en die bij hoogdringendheid door middel van schatkistvoorschotten of kasvoorschotten moeten geregeld worden;

— wanneer de rechtszekerheid dit vereist,

* namelijk vooraleer een overheidspensioen wordt toegekend;

* bij de vaststelling van wedden of nieuwe wedden;

11. de uitbreiding van de bevoegdheid van het Rekenhof tot het uitvoeren van externe management-audits;

II. rekening te houden met de volgende aanbevelingen:

12. daadwerkelijk in de begroting een overzicht van de fiscale uitgaven op te nemen;

13. de gedebudgetteerde uitgaven te integreren in de begroting;

14. het invoeren van een maandelijkse « monitoring » op basis van de per programma verwezenlijkte uitgaven en de raming van de per programma nog te verwachten uitgaven gedurende het begrotingsjaar;

15. het stimuleren van een zelfstandiger financieel beheer en een interne beheersing en controle in de departementen, in het raam van geïntegreerde departementale beleidsvoering;

16. het invoeren van een algemene interne audit;

17. een aantal ambtenaren van Financiën en Begroting te laten vormen in financieel en budgetair management;

18. het bevorderen in het algemeen van de interdepartementale ondersteuning op het vlak van de beleidsplanning en het overheidsbeheer in de departementen;

19. een functionele versterking van de begrotingsdiensten binnen de departementen.