

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1981-1982**

23 JUIN 1982

Projet de loi ouvrant de nouveaux crédits provisoires à valoir sur les budgets pour l'année budgétaire 1982

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. de DONNEA**

En sa réunion du 23 juin 1982, votre Commission a examiné ce projet de loi qui a déjà été voté par la Chambre des Représentants.

Jusqu'à présent six douzièmes provisoires ont été accordés au Gouvernement, afin que celui-ci puisse assurer le bon fonctionnement des services de l'Etat (lois du 17 décembre 1981 et 23 mars 1982).

Le présent projet vise à accorder au Gouvernement quatre nouveaux douzièmes provisoires, ce qui porterait le total à dix, c'est-à-dire jusqu'en fin octobre 1982.

Contrairement aux six premiers douzièmes provisoires qui étaient basés sur les crédits ajustés des budgets de 1981, les nouveaux se basent sur les données contenues dans l'Exposé général de 1982.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Lagae, président; C. De Clercq, De Smeyter, de Wasseige, Deworme, Hancké, Houben, Kuylen, Nutkewitz, Paque, Pouillet, Thys, Vandenabeele, Vanhaverbeke et de Donnée, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Dalem, de Bruyne, Deconinck, P. Peeters, Sondag, Vandermarliere et Vandermeulen.

R. A 12494*Voir :***Document du Sénat :**

281 (1981-1982) : N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1981-1982**

23 JUNI 1982

Ontwerp van wet waarbij nieuwe voorlopige kredieten worden geopend welke in mindering komen van de begrotingen voor het begrotingsjaar 1982

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER de DONNEA**

Ter vergadering van 23 juni 1982 heeft uw Commissie dit ontwerp van wet onderzocht, dat reeds door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen.

Tot dusver zijn aan de Regering zes voorlopige twaalfden toegekend om haar in staat te stellen de goede werking van de rijksdiensten te verzekeren (wetten van 17 december 1981 en 23 maart 1982).

Dit ontwerp van wet strekt om de Regering vier nieuwe voorlopige twaalfden toe te staan, wat het totaal op tien zou brengen, d.w.z. tot eind oktober 1982.

In tegenstelling tot de zes eerste voorlopige twaalfden, die gebaseerd waren op de aangepaste kredieten van de begrotingen voor 1981, steunen de nieuwe twaalfden op de gegevens van de Algemene Toelichting.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Lagae, voorzitter; C. De Clercq, De Smeyter, de Wasseige, Deworme, Hancké, Houben, Kuylen, Nutkewitz, Paque, Pouillet, Thys, Vandenabeele, Vanhaverbeke en de Donnée, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Dalem, de Bruyne, Deconinck, P. Peeters, Sondag, Vandermarliere en Vandermeulen.

R. A 12494*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

281 (1981-1982) : N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Le Ministre du Budget, tout en regrettant le retard dans le dépôt des budgets, dont tout le monde connaît les raisons, signale que la plupart de ceux-ci seront déposés dans les quatre mois de la décision politique arrêtant le montant global de ces budgets (7 mars 1982). Ce délai a donc été raccourci par rapport aux années précédentes.

L'article 1^{er} donne le tableau des montants demandés pour chaque ministère. En principe, il s'agit de quatre douzièmes, sauf les exceptions traditionnelles.

L'article 2 est un article traditionnel en cette matière. Il ne demande pas d'explications.

L'article 3 est une innovation. Il réduit les crédits provisoires votés antérieurement par la loi de Finances du 17 décembre 1981 et la loi du 23 mars 1982 dans la mesure où ces crédits provisoires dépassent les montants arrêtés en mars 1982.

Un membre proteste contre cette procédure des douzièmes provisoires qui tend à devenir une règle générale et est un obstacle à un contrôle efficace par le Parlement des dépenses effectuées par le Gouvernement. Il espère que le Parlement pourra reprendre bientôt sa tâche normale de contrôle de l'Exécutif, ce qui est tout à fait exclu avec la procédure actuelle.

D'autres membres opinent dans le même sens.

Un membre, tout en regrettant les retards, est d'avis que le Gouvernement a bien fait, avant de procéder à l'élaboration des budgets, d'établir les règles de sa politique économique et budgétaire. Il demande que l'on procède de la même façon en ce qui concerne le budget de 1983. Les budgets doivent être le reflet de la politique économique et financière du Gouvernement.

Comme contribution à l'amélioration de l'élaboration des budgets, il suggère que l'exercice budgétaire soit décalé par rapport à l'année civile, pour commencer, soit au 1^{er} juillet, soit au 1^{er} septembre, ce qui aurait pour effet pour la première année (1983-1984) d'avoir un budget couvrant une période de vingt mois.

Un autre membre veut savoir pourquoi le Gouvernement ne demande que quatre douzièmes provisoires, c'est-à-dire jusque fin octobre, alors qu'il est pratiquement certain que peu de budgets seront votés à cette date. Il est d'avis qu'en vertu de l'article 2 du projet, le Gouvernement ne pourra pas exécuter certains de ses projets. Il ne comprend pas pourquoi le Gouvernement a eu besoin de tant de temps pour préparer les budgets, ceux-ci ayant déjà fait l'objet de longues discussions sous le Gouvernement précédent. Pour l'intervenant, tous les arguments avancés par le Gouvernement ne sont que des prétextes pour cacher la réalité des choses : la situation ne fait qu'empirer de jour en jour. Il suggère que la Commission organise un grand débat sur la politique monétaire du Gouvernement.

Un autre membre pense que le Gouvernement donne le mauvais exemple aux communes et provinces en répétant chaque année les retards dans l'élaboration de ses budgets.

De Minister van Begroting betreurt de vertraging bij de indiening van de begrotingen, waarvan een ieder de redenen kent, en hij wijst erop dat de meeste zullen worden ingediend binnen vier maanden na de politieke beslissing tot vaststelling van het globale bedrag van die begrotingen (7 maart 1982). Deze termijn is dus korter dan in de vorige jaren.

Artikel 1 bevat de tabel van de bedragen die voor elk ministerie worden gevraagd. In beginsel gaat het om vier twaalfden, behalve de traditionele uitzonderingen.

Artikel 2 is een traditioneel artikel in deze materie. Het behoeft geen toelichting.

Artikel 3 bevat iets nieuws. Het vermindert de voorlopige kredieten die eerder zijn geopend door de Financiewet van 17 december 1981 en door de wet van 23 maart 1982, voor zover die voorlopige kredieten de bedragen van maart 1982 te boven gaan.

Een lid protesteert tegen dit systeem van voorlopige twaalfden, dat de algemene regel dreigt te worden en het Parlement verhindert om de uitgaven van de Regering doeltreffend te controleren. Hij hoopt dat het Parlement weldra zijn normale taak, namelijk de controle op de Uitvoerende Macht, zal kunnen hervatten, hetgeen volkomen is uitgesloten in de huidige gang van zaken.

Andere leden spreken in dezelfde zin.

Een lid betreurt de achterstand, maar meent toch dat de Regering er goed aan heeft gedaan om, alvorens de begrotingen op te stellen, regels te ontwerpen voor haar economisch en budgettair beleid. Hij vraagt dat voor de begroting 1983 op dezelfde wijze te werk zou worden gegaan. De begrotingen moeten een afspiegeling zijn van het economisch en financieel beleid van de Regering.

Als bijdrage tot een betere voorbereiding van de begrotingen geeft hij in overweging het begrotingsjaar niet te laten samenvallen met het kalenderjaar, in die zin dat het zou ingaan, hetzij op 1 juli, hetzij op 1 september, zodat de begroting voor het eerste jaar (1983-1984) een tijdvak van twintig maanden zou bestrijken.

Een ander lid wil weten waarom de Regering slechts vier voorlopige twaalfden vraagt, d.w.z. tot eind oktober, terwijl het praktisch vaststaat dat er tegen die datum nog maar weinig begrotingen zullen zijn aangenomen. Hij meent dat de Regering, gelet op artikel 2 van het ontwerp, een aantal van haar projecten niet zal kunnen uitvoeren. Hij begrijpt niet waarom de Regering zo veel tijd nodig heeft gehad om de begrotingen op te maken, aangezien die toch al uitvoerig besproken zijn door de vorige Regering. Spreker betoogt dat alle argumenten die de Regering aanvoert, slechts een voorwendsel zijn om de werkelijkheid te verhullen : de toestand wordt met de dag slechter. Hij geeft aan de Commissie in overweging om een groot debat te houden over het monetair beleid van de Regering.

Een ander lid betoogt dat de Regering aan de gemeenten en provincies een slecht voorbeeld geeft door de begrotingen elk jaar weer veel te laat op te stellen. Aangezien het actie-

Etant donné que le Gouvernement a établi son plan d'action en décembre 1981 dans sa déclaration gouvernementale, il ne comprend pas le retard dans le dépôt des budgets.

Le Ministre du Budget répond aux différents intervenants. Il souhaite tout d'abord que le contrôle parlementaire puisse s'effectuer d'une façon plus correcte et plus approfondie. Il rappelle les différentes étapes parcourues par le Gouvernement :

- en décembre : constitution et débat d'investiture;
- en janvier et en février : débat sur le projet des pouvoirs spéciaux;
- le 7 mars : décisions budgétaires.

Quatre mois après les décisions budgétaires, les premiers budgets sont déposés.

Il croit qu'il est difficile d'aller plus vite.

Le fait que le Gouvernement précédent avait déjà élaboré les avant-projets de budget pour 1982, n'a nullement aidé le Gouvernement actuel car il est apparu après examen que ces projets ne répondaient nullement aux réalités de l'époque.

Le Ministre est d'accord avec le membre qui déclare qu'il faut établir les budgets en fonction d'une politique économique et budgétaire bien déterminée.

Il précise qu'en examinant la consommation des crédits pour l'exercice en cours, il a été constaté qu'il n'y a pas de dépassements.

Quant au déplacement de l'année budgétaire, le Ministre déclare y avoir songé. Il s'est toutefois heurté à des objections juridiques et constitutionnelles et la situation actuelle ne lui semble pas non plus des plus propices pour l'introduction d'une pareille réforme.

Le Ministre des Finances signale que normalement il s'écoule une période de 6 à 7 mois entre les décisions politiques et la sortie des budgets qui matérialisent ces décisions.

Cette fois-ci ce délai a été ramené à quatre mois.

En six mois, il y a eu en outre cinq importants débats au Parlement au sujet de la politique économique et budgétaire du Gouvernement. Il lui semble donc inexact de dire que le Parlement ne peut plus accomplir normalement sa tâche de contrôle.

Discussion des articles

ARTICLE 1^{er}

Un membre s'étonne, en parcourant le tableau de la page 14 du projet de loi (Doc. Ch. des Représ. 320 (1981-1982) - n° 1), des différences de pourcentage global de libération entre les départements de l'Education nationale, secteur français et secteur néerlandais, ainsi qu'entre les dépenses culturelles françaises et néerlandaises (p. 15).

plan van de Regering al in december 1981 vaststond, blijkens de regeringsverklaring, begrijpt hij niet waarom er zo veel achterstand is bij de indiening van de begrotingen.

De Minister van Begroting geeft antwoord aan de verschillende sprekers. Hij wil in de eerste plaats dat de parlementaire controle correcter en grondiger kan geschieden. Hij herinnert aan de verschillende stadia die de Regering heeft doorlopen :

- in december : regeringsformatie en investituurdebat;
- in januari en februari : debat over het ontwerp van machtigingswet;
- op 7 maart : beslissingen in verband met de begrotingen.

Vier maanden na de beslissing in verband met de begrotingen worden de eerste begrotingen ingediend.

Sneller kan haast niet, vindt hij.

Dat de vorige Regering de voorontwerpen van de begroting 1982 reeds had voorbereid, heeft de huidige Regering geenszins vooruitgeholpen, want na onderzoek is gebleken dat die ontwerpen in het geheel niet beantwoordden aan de toenmalige werkelijkheid.

De Minister is het ermee eens dat de begrotingen moeten worden vastgesteld op basis van een duidelijk omschreven economisch en budgettair beleid.

Hij wijst erop dat bij nader onderzoek van het gebruik van de kredieten voor het lopende jaar gebleken is dat die kredieten niet overschreden zijn.

Aan de verschuiving van het begrotingsjaar verklaart de Minister te hebben gedacht. Hij is echter op juridische en grondwettelijke bezwaren gebotst en de tegenwoordige toestand lijkt hem ook niet zeer geschikt om tot een dergelijke hervorming over te gaan.

De Minister van Financiën merkt op dat er normalerwijze zes tot zeven maanden verlopen tussen de politieke beslissingen en de indiening van de begrotingen waarin die beslissingen hun weerslag vinden.

Ditmaal was dit slechts vier maanden.

In zes maanden tijd zijn er bovendien in het Parlement vijf belangrijke debatten gehouden over het economisch en budgettair beleid van de Regering. Het lijkt hem dus onjuist te beweren dat het Parlement zijn normale controleopdracht niet meer kan volbrengen.

Artikelsgewijze bespreking

ARTIKEL 1

Bij het overlopen van de tabel op blz. 14 van het wetsontwerp (Gedr. St. Kamer nr. 320 (1981-1982) - nr. 1), werd een lid getroffen door het verschil tussen het totale percentage van de vrijgegeven kredieten voor de Nederlandse sector en voor de Franse sector van Onderwijs, evenals tussen de Franse en Nederlandse culturele uitgaven (blz. 15).

Le Ministre fait remarquer que la différence est très minime : 0,2 p.c. Cela est dû au fait que l'enseignement subventionné est beaucoup plus développé en région flamande.

Quant aux crédits culturels, le Ministre du Budget répond qu'il s'agit de la fixation de crédits provisoires plus importants pour l'Education nationale (N) que pour l'Education nationale (Fr.) en matière de crédits culturels. Ces crédits couvrent les allocations d'études. Les deux départements, comme de règle, ont été interrogés sur leurs éventuelles demandes de dérogation dans le cadre de la fixation des crédits provisoires. A la différence de l'Education nationale (Fr.), l'Education nationale (N) a sollicité une dérogation, compte tenu des modalités propres de gestion des allocations d'études et de la situation de leur solde disponible.

Il est évident que pour l'exercice 1982 les deux départements devront rester dans la limite des crédits prévus.

Un membre demande si les crédits provisoires tiennent compte d'une mise à disposition des communautés et régions des soldes des années antérieures.

Le Ministre du Budget répond que le Gouvernement, en concertation avec les communautés et régions, étudie la question de la mise à disposition des soldes précités sur le double plan juridique et technique. Le Gouvernement a installé un groupe de travail à cet effet. Le Ministre du Budget attire l'attention de la Commission, comme il l'avait déjà fait lors de la discussion sur le budget des Voies et Moyens, qu'il est probable que l'adoption d'un projet de loi modifiant la loi de financement des communautés et régions s'avèrera nécessaire pour régler cette question.

Les articles 2 à 17 ne donnent pas lieu à discussion.

Les articles ainsi que le projet dans son ensemble sont adoptés par 10 voix contre 6.

La Commission fait confiance au rapporteur pour la rédaction de son rapport.

Le Rapporteur,
F. de DONNEA.

Le Vice-Président,
A. LAGAE.

De Minister merkt op dat het verschil zeer gering is : 0,2 pct. Het is toe te schrijven aan het feit dat het gesubsidieerd onderwijs veel sterker ontwikkeld is in Vlaanderen.

Wat de culturele kredieten betreft, antwoordt de Minister van Begroting dat er meer voorlopige kredieten voor culturele aangelegenheden moeten worden verleend aan Onderwijs (N) dan aan Onderwijs (Fr.). Deze kredieten zijn bestemd voor de studietoelagen. Aan beide departementen is, zoals regel is, gevraagd welke afwijkingen zij eventueel in het raam van de voorlopige kredieten wensten te verkrijgen. In tegenstelling met Onderwijs (Fr.) heeft Onderwijs (N) een afwijking gevraagd op grond van de wijze waarop de studietoelagen daar worden beheerd, en van de stand van het beschikbare saldo.

Het spreekt vanzelf dat de twee departementen voor het dienstjaar 1982 binnen de perken van de uitgetrokken kredieten zullen dienen te blijven.

Een lid vraagt of bij de vaststelling van de voorlopige kredieten rekening is gehouden met de terbeschikkingstelling van de saldi van de vorige jaren aan de gemeenschappen en de gewesten.

De Minister van Begroting antwoordt dat de Regering het probleem van de terbeschikkingstelling van de vorenbedoelde saldi uit juridisch en technisch oogpunt bestudeert in overleg met de gemeenschappen en de gewesten. Zij heeft daartoe een werkgroep ingesteld. Maar zoals de Minister reeds heeft opgemerkt bij de bespreking van de Rijksmiddelenbegroting, zal voor de regeling van dit probleem waarschijnlijk een wijziging moeten worden aangebracht in de wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

De artikelen 2 tot 17 geven geen aanleiding tot bespreking.

De artikelen, evenals het ontwerp in zijn geheel, worden aangenomen met 10 tegen 6 stemmen.

De Commissie schenkt vertrouwen aan de verslaggever voor het opstellen van haar verslag.

De Verslaggever,
F. de DONNEA.

De Ondervoorzitter,
A. LAGAE.