

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

14 OCTOBRE 1992

**AUDITION DE M. VAN DE WALLE,
DIRECTEUR GENERAL HONORAIRE,
ANCIEN CHEF DE CORPS
DE L'INSPECTION DES FINANCES**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. VAN HOOLAND**

TABLE DES MATIERES

	Pages
Avant-propos	3
Première partie:	
<i>Exposé de M. Van de Walle</i>	
1. Introduction	5
2. Principales différences en matière de politique budgétaire entre la Belgique et les six pays étudiés	6
2.1. Le processus budgétaire aux Pays-Bas	6
2.2. Le processus budgétaire en France	8
2.3. Diagnostic du processus budgétaire en Belgique (et dans les six pays étudiés)	9
2.4. Conclusion	12
3. Examen des recommandations	13
3.1. Le budget	13
3.2. Le management dans les départements	23
3.3. Contrôle des comptes	24
3.4. Harmonisation de la politique budgétaire du pouvoir national et des Communautés et Régions	25
3.5. Revalorisation de la fonction publique	27
3.6. Restructuration partielle du ministère des Finances	28

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1992-1993**

14 OKTOBER 1992

**HOORZITTING MET DE H. VAN DE WALLE,
EREDIRECTEUR-GENERAAL,
GEWEZEN KORPSCHIEF VAN
DE INSPECTIE VAN FINANCIEN**

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN HOOLAND**

INHOUDSTAFEL

	Blz.
Ten geleide	3
Deel I:	
<i>Uiteenzetting door de heer Van de Walle</i>	
1. Inleiding	5
2. Belangrijkste verschillen inzake begrotingsbeleid in België en in de zes bestudeerde landen	6
2.1. Het begrotingsproces in Nederland	6
2.2. Het begrotingsproces in Frankrijk	8
2.3. Diagnose van het begrotingsproces in België (en in de zes bestudeerde landen)	9
2.4. Besluit	12
3. Onderzoek van de aanbevelingen	13
3.1. De begroting	13
3.2. Het management in de departementen	23
3.3. Controle op de rekeningen	24
3.4. Harmonisatie van het budgettair beleid van de nationale overheid en van de deelgebieden	25
3.5. Herwaardering van het Openbaar Ambt	27
3.6. Gedeeltelijke herstructurering van het Ministerie van Financiën	28

	Pages		Blz.
	—		—
Deuxième partie:		Deel II:	
<i>Echange de vues</i>	29	<i>Vragenronde</i>	29
1. La planification pluriannuelle	29	1. De meerjarenplanning	29
2. La préparation du budget	32	2. De voorbereiding van de begroting	32
3. Le dépôt d'un budget équilibré	33	3. Het indienen van een begroting in evenwicht	33
4. L'exécution du budget	36	4. De uitvoering van de begroting	36
5. Le contrôle budgétaire	41	5. De begrotingscontrole	41
6. Le management dans les départements	41	6. Het management in de departementen	41
Troisième partie:		Deel III:	
<i>Conclusions — Initiatives à prendre</i>	46	<i>Conclusies — Te nemen initiatieven</i>	46

« VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DEPENSES PUBLIQUES EN BELGIQUE »

Au cours de ses réunions des 2 octobre 1991, 13 février et 18 mars 1992, la Commission des Finances a invité comme orateur M. Van de Walle, directeur général honoraire, ancien chef de corps de l'Inspection des Finances.

Après des années d'expérience au Département du Budget, M. Van de Walle a été chargé, le 24 février 1988, par le ministre du Budget de l'époque, M. G. Verhofstadt, de réaliser une étude sur le processus budgétaire dans les pays voisins et de formuler, à partir de ses investigations, quelques propositions pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique.

M. Van de Walle a rassemblé les résultats de cette étude dans un ouvrage volumineux, édité par l'Administration du Budget sous le titre: « Vers une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique » (Ministère des Finances, administration du Budget et du Contrôle des Dépenses, janvier 1991, 436 pages).

Avant-propos

Selon l'auteur, l'étude révèle les manquements fondamentaux de nos politiques et gestion financières:

1. Manque de cohérence financière: «... il n'y a que des décisions à court terme qui ne sont jamais vérifiées en fonction d'un plan financier parce qu'il n'existe pas de plan pour les années suivantes»;

2. 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. Manque d'impact suffisant du Ministère des Finances sur la politique financière globale;

4. Absence de management: il y a toutes sortes de contrôles, de freins (par exemple sur les programmes d'investissement), de procédures et de blocages des recrutements au lieu de compétences, de capacités et d'autocontrôle dans les départements;

5. Absence d'audit de management: l'audit de management interne et le contrôle externe du management sont inexistantes.

C'est dans ces cinq points que réside la faiblesse de notre processus budgétaire (et de notre gestion budgétaire).

Fondamentalement, ce processus est en effet un problème structurel de gestion et de management, plutôt qu'une question de technique budgétaire au sens restreint.

Réellement, et indépendamment des objectifs macro-économiques tels que la stabilité monétaire,

« NAAR EEN BETERE BEHEERSING VAN DE OVERHEIDSUITGAVEN IN BELGIË »

Op haar vergaderingen van 2 oktober 1991, 13 februari en 18 maart 1992, heeft de Commissie voor de Financiën de heer Van de Walle, eredirecteur-generaal, gewezen korpschef van de Inspectie van Financiën, uitgenodigd als gastspreker.

Na zijn jarenlange ervaring op het Departement Begroting werd de heer Van de Walle op 24 februari 1988 door de toenmalige Minister van Begroting, de heer G. Verhofstadt, belast met een studie van de begrotingsprocedure in de ons omringende landen, om daaruit enkele voorstellen te formuleren voor een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België.

De heer Van de Walle heeft de resultaten van deze studie gebundeld in een lijvig boekwerk, uitgegeven door de Administratie van de Begroting, met als titel: « Naar een betere beheersing van de overheidsuitgaven in België (Ministerie van Financiën, Administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven, januari 1991, 436 bladzijden).

Ten geleide

De studie toont, volgens de auteur, de fundamentele gebreken in ons financieel beleid en beheer:

1. Gebrek aan financiële coherentie: «... er zijn alleen korte termijnbeslissingen, die nooit worden getoetst aan een financieel plan omdat er geen plan voor de volgende jaren bestaat.»

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 (b.v. op de investeringsprogramma's), 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.

Daarin ligt de wezenlijke zwakte van ons begrotingsproces (en begrotingsbeheer).

Dit proces is ten gronde immers een structureel beleids- en managementprobleem, veeleer dan een begrotingstechnische kwestie in enge zin.

Reëel en afgezien van mogelijke macro-economische oogmerken, zoals muntstabiliteit,

l'emploi ou la croissance économique, la politique budgétaire est une fonction dérivée de la politique sociale, ainsi que de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics.

Les deniers publics doivent être affectés par priorité aux projets ayant un rendement social élevé, et ce moyennant le rejet de certaines autres tâches, la limitation de l'offre publique ou l'intensification de la politique.

Le réajustement, la revalorisation ou la reconsidération de l'offre et de l'intervention publiques impliquent donc une évaluation quant au fond. Celle-ci ne peut jamais se réduire à des économies pures ni à une planification formelle des dépenses.

Par réajustement, on peut entendre, respectivement :

- le maintien (ou l'augmentation) du niveau de l'offre publique, moyennant une limitation (ou un maintien) des dépenses (efficacité);
- une limitation de l'offre publique et de la prestation de services, moyennant une limitation proportionnelle des dépenses;
- la récupération (partielle) des frais (supplémentaires) auprès des utilisateurs;
- un recours (intensifié) à l'initiative privée.

Il est évident que la technique budgétaire et les structures organisationnelles concernées doivent être adaptées afin de mieux soutenir et de rationaliser le processus budgétaire.

L'on pourra s'inspirer, à cet égard, de la situation des six pays qui font l'objet de l'étude de M. Van de Walle. D'apparence simple, une réduction réelle de la croissance permanente des moyens financiers et des dépenses est pourtant particulièrement difficile.

Dans quelle mesure, dans quels domaines, sur la base de quelles données et selon quelle stratégie le réajustement devra-t-il avoir lieu ?

A défaut d'une analyse gestionnelle, d'analyses coûts-profits, d'une mise au point et d'une planification de la politique, d'une procédure budgétaire ouverte mais fondée, guère de progrès ne pourront être réalisés.

En effet, qui dispose d'une formulation explicite des objectifs et des programmes, d'une analyse des programmes de gestion quant à leur efficacité, d'évaluations des coûts qui soient fondées, de programmes de gestion de remplacement, autrement dit de la base nécessaire pour gérer des budgets-programmes et pour maîtriser la gestion et les dépenses ?

Dès lors, le problème examiné d'«une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique» ne peut être réduit à une simple question de technique budgétaire. Le Parlement ne doit pas l'oublier et opter, avec

tewerkstellingen of economische groei, is het budgettair beleid een afgeleide functie van het te voeren maatschappelijk beleid, alsook van de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsoptreden.

Overheidsmiddelen moeten bij voorrang toegewezen worden aan projecten met een hoog maatschappelijk rendement, hetzij mits afstoten van taken, beperking van bepaalde voorzieningenniveaus of intensivering van beleid.

«Ombuigen, herwaarderen of heroverwegen» van het overheidsaanbod en -optreden is dus evalueren ten gronde. Dat kan nooit herleid worden tot bezuinigen noch tot formele planning van uitgaven.

Ombuigen kan getypeerd worden als respectievelijk :

- behoud (of verhogen) van het voorzieningenniveau maar met beperking (of gelijkhouden) van de uitgaven (efficiëntie);
- beperking van de aangeboden voorzieningen en van dienstverlening, met navenante beperking van de uitgaven;
- aanrekenen van (meer) kosten (of een deel ervan) aan de gebruikers;
- inschakeling van (meer) particulier initiatief.

Het is evident dat de begrotingstechniek en de betrokken organisatiestructuren moeten aangepast worden om dat begrotingsproces beter te ondersteunen en te rationaliseren.

Dat kan naar het voorbeeld van de zes landen die het voorwerp hebben uitgemaakt van de studie van de heer Van de Walle. Het lijkt eenvoudig, doch reële vermindering in de voortdurende groei van de nodige financiële middelen en uitgaven is zeer moeilijk.

Hoeveel, in welk beleidsdomein, op welke basis (gegevens) en volgens welke strategie zal de ombuiging gebeuren ?

Bij gebrek aan beleidsanalyse, kosten-batenanalyses, beleidsontwikkeling en -planning, een open maar gefundeerde begrotingsprocedure, is nauwelijks beterschap haalbaar.

Wie beschikt immers over expliciete formulering van doelstellingen en programma's, over analyse van beleidsprogramma's naar effectiviteit en efficiëntie, over gefundeerde kostenramingen, over alternatieve beleidsprogramma's, dus over de basis voor programmabegrotingen en beheersing van beleid en uitgaven ?

Daarom mag de voorliggende problematiek van «de betere beheersing van de overheidsuitgaven in België» in wezen niet herleid worden tot een begrotingstechnische kwestie. Ook het Parlement moet dit

le Gouvernement, pour une politique budgétaire et financière rénovatrice ainsi que pour un changement de mentalité en matière de gestion des dépenses.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE DE M. VAN DE WALLE

1. Introduction

Cette étude ne porte pas sur la grandeur de la dette publique belge mais sur la maîtrise des dépenses, c'est-à-dire les décisions qui sont prises par les pouvoirs publics en matière de politique budgétaire, tant dans la préparation que dans l'exécution du budget. Cette étude ne traite pas non plus de la manière dont ces décisions sont prises mais des instruments de maîtrise des dépenses. La marge de manœuvre budgétaire étant très exiguë, ces techniques sont devenues extrêmement importantes.

A cet égard, il convient de remarquer que les anciennes méthodes de contrôle sont dépassées. Dans d'autres pays on est passé, dans les dernières décennies, d'un contrôle à une maîtrise des dépenses. Actuellement, il faut tâcher de mettre au point des techniques permettant d'orienter les dépenses et, par tant, de mieux les maîtriser. L'étude a par conséquent porté sur la recherche des techniques de gestion qui pouvaient en même temps donner une impulsion au management dans les différents départements.

L'étude des techniques budgétaires dans six pays voisins — dont la situation économique est comparable à celle de la Belgique — visait à sonder les méthodes utilisées en vue de maîtriser les dépenses publiques et en même temps axées sur le management.

Etant donné l'enchevêtrement de l'action administrative, il a également fallu insérer dans l'étude des problèmes généraux d'organisation et de personnel.

L'étude porte sur les systèmes budgétaires de six pays: les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France, le Danemark et deux Etats fédéraux, la République fédérale d'Allemagne et la Confédération helvétique.

Les autorités de chaque pays ont reçu un programme. Celui-ci était conçu de manière à pouvoir mener chaque fois des discussions individuelles avec le fonctionnaire compétent dans le domaine traité. Une centaine de fonctionnaires furent ainsi rencontrés.

Il s'est avéré nécessaire d'étudier l'ensemble du cycle budgétaire, depuis la phase de planification jusqu'au contrôle externe. L'étude ne donne cependant pas une description complète de ce cycle mais

goed voor ogen houden en met de Regering (doen) kiezen voor een vernieuwend budgettair-financieel beleid en voor een ondersteunende beheerscultuur.

DEEL I

UITEENZETTING DOOR DE HEER VAN DE WALLE

1. Inleiding

De studie handelt niet over de grootte van de Belgische overheidsschuld, maar wel over de beheersing van de uitgaven, d.w.z. over de beslissingen die genomen worden door de politieke instanties in verband met het begrotingsbeleid, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering van de begroting. Deze studie handelt echter niet over de manier waarop deze beslissingen worden genomen, maar wel over de instrumenten voor de beheersing van de uitgaven. Gelet op de zeer beperkte budgettaire ruimte zijn deze technieken zéér belangrijk geworden.

Hierbij weze opgemerkt dat de vroegere controle-methodes voorbijgestreefd zijn. In andere landen is men gedurende de laatste decennia overgestapt van een controle naar een beheersing van de uitgaven. Er moet getracht worden om technieken op punt te stellen die eerder de uitgaven oriënteren en hierdoor een betere beheersing toelaten. Meteen kan ook gezocht worden naar die beheerstechnieken die terzelfdertijd een impuls geven aan het management in de verschillende departementen.

In het kader van de studie van de begrotings-technieken in zes ons omringende landen — waarvan de economische toestand vergelijkbaar is met die van België —, werd dan ook vooral gepeild naar de aangewende technieken voor de beheersing van de uitgaven die terzelfdertijd management gericht zijn.

Door de vervlochtenheid van de administratieve actie, was het noodzakelijk om ook de organisatie en de personeelsproblemen te behandelen.

De studie slaat op de begrotingssystemen in zes landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en twee federale Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en het Zwitsers Eedgenootschap.

Elk land ontving een programma. Getracht werd om telkens het probleem te bespreken met de ambtenaar die zeer specifiek bevoegd was op dat terrein. Het werden er een honderdtal.

Het is noodzakelijk gebleken de hele begrotings-cyclus te onderzoeken, namelijk vanaf de plannings-fase tot de externe controle. De studie geeft echter geen volledige beschrijving van deze cyclus, doch

uniquement ce qui semblait indispensable aux yeux de l'auteur. Ce n'est pas non plus, à proprement parler, une étude comparative, bien que des comparaisons aient été faites lorsqu'elles étaient justifiées pour mieux faire apparaître le bien-fondé des propositions. Il n'a pas été tenu compte de dispositions légales ou réglementaires. La seule norme de l'étude a été: «Comment améliorer la maîtrise des dépenses publiques dans notre pays?»

Le rapport s'adresse au ministre du Budget, au ministre des Finances et au Gouvernement national. Etant donné qu'il aborde différents problèmes qu'intéressent aussi les Exécutifs, les Communautés et les Régions (entre autres l'harmonisation budgétaire et financière, les principes généraux relatifs à la gestion et à la politique budgétaires), le rapport s'adresse également aux Exécutifs. Leurs présidents en ont dès lors reçu un exemplaire. Ni le Gouvernement national ni les Exécutifs n'ont prêté une attention quelconque à ce document.

Le rapport publié comprend trois parties:

- la première partie est une synthèse des rapports partiels sur les six pays étudiés;
- la deuxième partie contient des propositions concrètes d'amélioration du processus budgétaire en Belgique, avec une description de chacune des propositions considérées séparément;
- la troisième partie reproduit intégralement les rapports partiels par pays.

2. Principales différences en matière de politique budgétaire entre la Belgique et les six pays étudiés

Avant de procéder à une comparaison générale entre la Belgique et les six pays étudiés, nous examinons plus en détail les politiques budgétaires des Pays-Bas et de la France.

2.1. La procédure budgétaire aux Pays-Bas

Ce qui frappe surtout, aux Pays-Bas, c'est l'étendue des attributions du ministre des Finances. Celui-ci supervise la manière dont le contrôle est organisé dans les différents ministères. Il intervient dans la nomination des fonctionnaires qui dirigeront le service chargé du contrôle interne.

Un deuxième point essentiel est la préparation du budget. Celle-ci prend beaucoup plus de temps que chez nous et fait l'objet d'une exécution très méthodique: le budget s'intègre complètement dans un programme pluriannuel flexible, de sorte qu'il est toujours possible de procéder à des adaptations («ombuigingen», dit-on aux Pays-Bas) des dépenses des années suivantes. Chacun se souviendra qu'en

enkel hetgeen vanuit het standpunt van de auteur noodzakelijk scheen. Het is ook geen eigenlijke vergelijkende studie, alhoewel er vergelijkingen werden gemaakt, daar waar het nodig was om de voorstellen beter te funderen. Er werd geen rekening gehouden met wettelijke of reglementaire bepalingen. De enige norm van de studie was: «Hoe kan het beheersen van de overheidsuitgaven in ons land worden verbeterd?»

Het rapport is gericht aan de Minister van Begroting, de Minister van Financiën en aan de nationale Regering. Aangezien verscheidene problemen besproken worden die ook belang hebben voor de Executieven, voor de Gewesten en de Gemeenschappen (o.a. de harmonisatie inzake begroting en financiële planning, de algemene principes betreffende begrotingsbeheer en begrotingsbeleid), richt het verslag zich ook tot de Executieven. De Voorzitters van de Executieven hebben dan ook een exemplaar ontvangen. Noch de nationale Regering noch de Executieven hebben enige notitie genomen van het document.

Het gepubliceerde verslag omvat drie delen:

- het eerste deel bestaat uit een synthese van de deelverslagen over de zes bestudeerde landen;
- het tweede deel bevat de concrete voorstellen tot verbetering van het budgettaire proces in België, met een afzonderlijke bespreking van ieder voorstel;
- het laatste deel betreft de deelverslagen per land.

2. Belangrijkste verschillen inzake begrotingsbeleid in België en in de zes bestudeerde landen

Vooraleer een algemene vergelijking te maken tussen België en de zes bestudeerde landen, wordt even stil gestaan bij het begrotingsbeleid in Nederland en Frankrijk.

2.1. Het begrotingsproces in Nederland

Wat vooral opvalt in Nederland is de grote bevoegdheid van de minister van Financiën. Deze heeft meer toezicht op de manier waarop de controle gebeurt in de verschillende departementen. Hij komt tussen in de aanstelling van de ambtenaren die het hoofd zullen zijn van de dienst die zich met de interne controle bezig houdt.

Een tweede essentieel punt is de begrotingsvoorbereiding. Deze neemt veel meer tijd in beslag dan bij ons en is zeer methodisch uitgewerkt: de begroting kadert volledig in een glijdend meerjarenprogramma, waardoor het mogelijk is om steeds — zoals men in Nederland zegt — «ombuigingen» te maken betreffende de uitgaven van de volgende jaren. Iedereen zal zich herinneren dat reeds in 1989 de

1989 déjà, le ministre néerlandais des Finances avait adressé une mise en garde contre le dérapage des chiffres en 1994. En 1990 et 1991, les Pays-Bas ont dès lors mené de très importantes discussions qui ont conduit à des décisions influençant moins le budget de 1991 ou de 1992 que ceux des années suivantes.

Un troisième point revêt une grande importance pour le Parlement: le flux d'information mensuel émanant des départements et adressé aux Finances est transmis quatre fois par an au Parlement. Des rapports mensuels sont rédigés sur l'exécution du budget et sur l'évolution des estimations pluriannuelles, donc pas seulement sur l'année proprement dite mais aussi sur les deux années suivantes, au cours desquelles des adaptations et des modifications peuvent être apportées. Quatre fois par an, une note budgétaire est remise au Parlement. Dans la note appelée «Vermoedelijke Uitkomsten» (résultats probables), qui est publiée dans le projet de budget de l'année suivante, est décrite la situation complète de l'exécution du budget de l'année en cours. La «februari-nota» (note de février) est transmise après l'exécution budgétaire. La «voorjaarsnota» et la «najaarsnota» (respectivement note de printemps et d'automne) servent de base à l'établissement du premier et deuxième «supplémentaire begroting» ou budget supplémentaire (chez nous: feuillet d'ajustement). Le compte et la loi de cadenas sont liés aux données de la note de février.

Un instrument de gestion particulier est, aux Pays-Bas, «l'instrument de la discipline budgétaire». C'est un système qui permet d'exécuter les accords en matière de compensation qui ont été réalisés au sein du Gouvernement. Après des années d'expérience, on a introduit d'abord le système de la politique budgétaire restrictive, qui a évolué ensuite vers le système de la discipline budgétaire. La règle actuelle est que tout dépassement dans un département doit être immédiatement compensé. S'il s'agit d'un dépassement autonome, c'est-à-dire découlant d'une situation dont le ministre en cause n'est pas responsable, il doit en principe aussi trouver une compensation dans le budget du département. Si le dépassement est lié à une mesure politique, il doit naturellement être compensé dans le budget concerné. Dans ce dernier cas, il peut bien entendu y avoir des dépassements qui doivent trouver une compensation dans tous les budgets, par exemple à la suite de décisions prises collectivement par le Conseil des ministres (les décisions générales). Normalement, les «bonnes surprises» d'un département doivent toujours faire l'objet d'une compensation générale, en ce sens qu'elles représentent un avantage pour l'ensemble du budget et ne favorisent pas directement un département spécifique. Les exceptions à ces règles ne peuvent être autorisées que par une décision du Conseil des ministres.

Au sein de l'administration, l'on procède à des ré-examens. Des groupes de travail scrutent en perma-

Nederlandse Minister van Financiën waarschuwde voor de ontsporing van de cijfers in 1994. In 1990 en 1991 heeft men dan ook in Nederland besprekingen gevoerd en ook beslissingen genomen die niet zozeer van betekenis waren voor de begroting 1991 of 1992, maar wel voor de volgende jaren.

Een derde punt is van belang voor het Parlement: de maandelijkse informatiestroom uitgaande van de departementen en gericht aan Financiën wordt vier maal per jaar aan het Parlement doorgegeven. Maandelijkse rapporten worden gemaakt over de uitvoering van de begroting en over de evolutie van de meerjarencijfers — dus niet alleen over het jaar zelf, maar ook over twee verderlopende jaren, waarin ook ombuigingen en wijzigingen kunnen aangebracht worden. Vier maal per jaar worden budgettaire nota's overgemaakt aan het Parlement. In de «vermoedelijke uitkomsten», die in de miljoenennota voor de begroting van het volgende jaar worden gepubliceerd, komt de volledige toestand van de uitvoering van de begroting van het lopende jaar. De februari-nota wordt na de begrotingsuitvoering doorgestuurd. Op basis van de voorjaarsnota en de najaarsnota worden onmiddellijk de eerste en de tweede «suppletoire begroting» (bij ons: bijblad) opgesteld. De rekening en de slotwet worden gekoppeld aan de gegevens van de februari-nota.

Een apart beheersinstrument in Nederland is «het instrument van de budgetdiscipline». Dat is een systeem waarin de compensatieafspraken, die in de schoot van de Regering gemaakt zijn, doorgevoerd worden. Na een jarenlang experiment heeft men eerst het systeem van het stringent begrotingsbeleid ingevoerd, dat geëvolueerd is naar het systeem van de budgetdiscipline. De regel is nu dat ieder tekort op een departement onmiddellijk moet gecompenseerd worden. Als het een autonoom tekort betreft, d.w.z. dat voortspuit uit een toestand waarin de betrokken Minister geen verantwoordelijkheid heeft, dan moet het in principe op de begroting van het departement gecompenseerd worden. Dit geldt natuurlijk eveneens voor een beleidsmaatregel. Er kunnen evenwel beleidsmaatregelen zijn die op alle begrotingen moeten gecompenseerd worden, bijvoorbeeld die welke voortspuiten uit beslissingen die door de Ministeraad genomen worden. Normaal zijn de zogenaamde meevallers in een departement ook altijd algemeen te compenseren, d.w.z. dat ze een voordeel voor het geheel van de begroting betekenen en niet rechtstreeks ten goede komen aan een bepaald departement. Afwijkingen van de regels kunnen alleen toegestaan worden door een beslissing van de Ministeraad.

Meer in de schoot van de administratie vinden wij de heroverwegingsonderzoeken. Permanent onder-

nence certains secteurs ou sous-secteurs afin de déterminer où il est possible de rationaliser et de faire des économies. L'objectif avancé en matière d'économies est normalement de 20 p.c.

Un autre facteur essentiel est, aux Pays-Bas, l'organisation administrative de la gestion financière: une nette séparation est réalisée entre la gestion et le contrôle, celui-ci étant également organisé sur le plan interne. Le contrôle est double.

Il y a d'abord un contrôle interne, pendant l'exécution du budget («*controlling*»), organisé au niveau départemental par la Direction des affaires financières et économiques, suivi d'un contrôle central par l'Inspection des Finances de l'Etat.

Ensuite, il est procédé à un contrôle *a posteriori*. Celui-ci s'exerce sur le plan interne: on en est arrivé aux Pays-Bas à un stade où chaque département — et c'est également vrai dans les administrations fiscales — possède un Service de vérification comptable spécifique. Il y a ensuite un Service de vérification comptable central, dépendant du Ministère des Finances. Les Services de vérification comptable départementaux et central comptent au total 680 fonctionnaires, dont 186 «register-accountants» (reviseurs comptables inscrits à l'*Instituut voor Register accountants*) qui travaillent en toute indépendance mais qui, du point de vue administratif, dépendent du Secrétaire général. Ces contrôles sont considérés comme des contrôles préliminaires, utiles pour le contrôle de la Cour des comptes, laquelle peut formuler des observations concernant des aspects d'efficacité.

On a réalisé aux Pays-Bas des études approfondies au sujet des «open-einde-regelingen», à savoir les dépenses induites par la demande du citoyen. Dès lors qu'une législation déterminée créant certains droits est applicable, il faut, indépendamment des possibilités budgétaires, procéder à ces dépenses. Celles-ci posent en ce moment un réel problème à tous les pays.

2.2. La procédure budgétaire en France

Le processus budgétaire français est à peu près identique au nôtre. La préparation du budget est toutefois, comme aux Pays-Bas, plus approfondie. L'apport de l'administration est plus large en ce sens que, de même qu'aux Pays-Bas, les services administratifs établissent un budget théorique. C'est ce qu'on appelle en France «les perspectives». Celles-ci constituent en fait le point de départ de la discussion avec les départements. Elles comprennent des «plafonds» que l'on fixe au terme de deux mois de discussions internes entre les services généraux et les services plus spécialisés.

zoeken werkgroepen bepaalde sectoren of subsectoren om te bepalen waar kan gerationaliseerd en bespaard worden. Als objectief wordt normaal 20 pct. besparingen vooropgesteld.

Belangrijk is ook de administratieve organisatie van het financieel beheer in Nederland: men maakt duidelijk een onderscheid tussen het beheer en de controle, die ook intern gebeurt. Deze controle is tweevoudig.

Vooreerst is er de interne controle gedurende de uitvoering van de begroting (*controlling*), als eerste departementaal toezicht dat gebeurt door een dienst «Directie financieel-economische zaken». Voorts is er een controle die centraal wordt uitgevoerd door de Inspectie van de Rijksfinanciën.

Ten tweede is er ook de *a posteriori* controle. Deze is intern: men is in Nederland zo ver gevorderd dat ieder departement — dat is ook waar in de fiscale besturen — een interne accountantsdienst heeft. Daarnaast bestaat er een algemene, centrale accountantsdienst, afhankelijk van het Ministerie van Financiën. In de departementale accountantsdiensten en in de centrale accountantsdienst zijn in totaal 680 ambtenaren werkzaam, waarvan 186 register-accountants (accountants ingeschreven in het Instituut voor Registeraccountants). Ze zijn alleen administratief ondergeschikt aan de Secretaris-Generaal, maar werken volledig onafhankelijk. Die controles worden aanzien als «vóór-controles», die gebruikt worden voor de controle door de Rekenkamer, die ook doelmatigheidsaspecten kan beoordelen.

Men heeft diepgaande studies gedaan in Nederland betreffende «de open-einde-regelingen». Dit zijn de uitgaven die geschieden op vraag van de burger. Zodra een bepaalde wetgeving toepasselijk is, die bepaalde rechten creëert, moet men, afgezien van de budgettaire mogelijkheden, tot die uitgaven overgaan. Zij vormen voor het ogenblik een reëel probleem voor alle landen.

2.2. Het begrotingsproces in Frankrijk

Het begrotingsproces in Frankrijk benadert ongeveer het onze. De voorbereiding van de begroting gebeurt er wel, zoals in Nederland, grondiger. De inbreng van de administratie is belangrijker in die zin dat, zoals in Nederland, de administratieve diensten een theoretische begroting opmaken. In Frankrijk noemt men dit «les perspectives». Deze vormen feitelijk het uitgangspunt voor de discussie met de departementen. Zij omvatten een soort plafond-bedragen die men vaststelt en die tot stand komen na twee maand interne discussies tussen algemene en meer gespecialiseerde diensten van Financiën.

En France, il n'y a pas de véritable programme pluriannuel, mais il y a une « orientation triennale » des perspectives sur trois ans, de grands agrégats qui sont également revus trois fois par an.

Il est également à noter qu'en France, aucune loi ne peut avoir une influence sur l'équilibre budgétaire. Le déficit inscrit au budget ne peut jamais être modifié: le déficit budgétaire approuvé par le Parlement doit être strictement respecté. Un amendement ou une loi ne peut jamais augmenter une dépense mais uniquement réduire une dépense ou ajouter des revenus.

Les contrôles sont plus traditionnels, comme en Belgique. La France a toutefois un contrôle budgétaire permanent. Soit dit en passant, en Belgique aussi, nous avons un contrôle budgétaire, mais ce n'est pas un contrôle budgétaire authentique, ce n'est qu'une préparation du feuillet d'ajustement. En France, l'évolution des dépenses est suivie de très près. Après avoir établi un profil des dépenses au début de l'année, on voit quels sont les dépassements et les économies, même de semaine en semaine. Il est ainsi possible de suivre les fluctuations du déficit.

2.3. *Diagnostic de la procédure budgétaire en Belgique (et dans les six pays étudiés)*

Les principales différences avec les six pays, en matière de politique budgétaire au sens large et de techniques budgétaires, peuvent être résumées comme suit:

1^o La première — et en même temps la principale — constatation est que dans tous les pays, sauf en Belgique, il existe une planification financière à moyen terme qui se rattache aux perspectives à long terme.

2^o Dans presque tous les pays, la préparation du budget s'effectue d'abord sur le plan interne au sein de l'administration. Elle prend plus de temps et est plus approfondie qu'en Belgique.

Au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas, la période de préparation couvre 12 mois, en Allemagne et au Danemark pas moins de 14 mois!

3^o Dans la plupart des pays, les initiatives nouvelles sont prises indépendamment du budget et contrôlées avant de prévoir les crédits.

4^o Une constatation importante est que, dans les deux Etats fédéraux, la loi impose une coordination entre les différentes entités du pouvoir central dans le domaine de la planification financière et sur le plan de la préparation et de l'exécution du budget.

5^o Il n'y a pas de contrôles *a priori* par l'Administration des Finances sur l'exécution du budget (c'est-à-dire sur l'utilisation des crédits déjà affectés), sauf

In Frankrijk heeft men geen echt meerjaren-programma. Men heeft wel hetgeen men noemt « een driejaarlijkse oriëntatie », perspectieven op drie jaar, grote aggregaten die ook drie maal per jaar worden herzien.

Te noteren is ook dat in Frankrijk geen enkele wet praktisch invloed mag hebben op het budgettaire evenwicht. Het deficit, dat in de begroting is ingebouwd, mag nooit gewijzigd worden: het door het Parlement goedgekeurde begrotingstekort moet strikt gerespecteerd worden. Een amendement of een wet mag nooit een uitgave verhogen maar alleen een uitgave verminderen of inkomsten toevoegen.

De controles zijn meer traditioneel, zoals in België. Frankrijk heeft wel een permanente begrotingscontrole. Terloops, wij hebben in België ook zogezegd een begrotingscontrole, die echter geen begrotingscontrole is, maar alleen een voorbereiding van het bijblad. In Frankrijk wordt de evolutie van de uitgaven zeer nauwgezet gevolgd. Nadat men een profiel van de uitgaven in het begin van het jaar heeft vastgesteld, kijkt men wat de afwijkingen zijn en welke de voorzieningen zijn, zelfs per week. Zo kan men in feite het fluctueren van het deficit opvolgen.

2.3. *Diagnose van het begrotingsproces in België (en de zes bestudeerde landen)*

De belangrijkste verschillpunten met de zes landen, inzake begrotingsbeleid in ruime zin en budgettaire technieken, kunnen als volgt geresumeerd worden:

1^o Eerst en vooral: in alle landen, behalve in België, bestaat een financiële planning op middellange termijn die aansluit bij de lange-termijnperspectieven.

2^o In praktisch alle landen gebeurt de begrotingsvoorbereiding eerst intern in de schoot van de administratie. Zij neemt meer tijd in beslag en is grondiger dan in België.

In Engeland, Frankrijk en Nederland kent men een voorbereidingsperiode van 12 maanden, in Duitsland en Denemarken liefst 14 maanden!

3^o Nieuwe initiatieven worden in de meeste landen los van de begroting genomen en grondig gecontroleerd alvorens de kredieten worden voorzien.

4^o Een belangrijke vaststelling — voor de twee federale Staten — is dat de coördinatie wettelijk verplicht plaatsgrijpt tussen de verschillende sectoren van de overheid op het vlak van de financiële planning en de voorbereiding en uitvoering van de begroting.

5^o Er bestaan geen *a priori* controles door de administratie van Financiën op de uitvoering van de begroting (dit wil zeggen op de aanwending van reeds toe-

en France et, partiellement, en Suisse. Dans ces deux pays, ce type de contrôles est d'ailleurs remis en question.

Le contrôle interne, exercé par les fonctionnaires des Finances détachés dans les différents départements, est considéré comme un frein et entraîne également des problèmes d'ordre psychologique. C'est pourquoi ce contrôle est déplacé vers un contrôle dans le département même, tant un contrôle préalable qu'un contrôle *a posteriori* (audit interne). Tel est le cas aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse. L'introduction d'un contrôle interne départemental stimule en outre la maîtrise.

A cela s'ajoute encore un contrôle permanent de la consommation des moyens financiers, mais il s'exerce sur le plan central et d'une manière globale; il s'agit en d'autres termes d'un contrôle budgétaire authentique.

En France, par exemple, la consommation des crédits est vérifiée toutes les semaines et tous les mois, de deux manières différentes, par article et par rubrique.

Au Royaume-Uni, ce contrôle est mensuel et trimestriel; aux Pays-Bas, il est quasiment permanent (l'exécution est entièrement automatisée et la situation peut être vérifiée à tout moment sur l'écran).

Au Danemark, en Allemagne et en Suisse, un tel contrôle est même jugé superflu, en raison de la bonne préparation et du respect de la discipline budgétaire.

6° Une importante constatation est qu'aucun des six pays ne connaît un système de freinage des investissements. L'établissement trimestriel de programmes qui sont régulièrement freinés est très néfaste pour les investissements et n'existe nulle part.

7° Une plus grande souplesse est accordée aux départements en matière de politique du personnel, en combinaison toutefois avec un contrôle centralisé des dépenses de personnel et des effectifs.

8° Le management financier dans les départements est beaucoup plus développé que chez nous. Une grande responsabilité est attribuée aux départements, surtout au Royaume-Uni et au Danemark. Il en résulte une prise de conscience accrue sur le plan de l'efficacité des dépenses.

9° Un aspect essentiel en matière d'administration est l'absence de cabinets ministériels, sauf en France où ces cabinets sont toutefois très limités et constituent plutôt un prolongement de l'administration. En Belgique, les cabinets ministériels forment plutôt une rupture de continuité avec l'administration.

gewezen kredieten), met uitzondering van Frankrijk en gedeeltelijk Zwitserland, doch in beide landen worden ze thans in vraag gesteld.

De interne controle, door ambtenaren van Financien die gedelegeerd zijn in de verschillende departementen, wordt beschouwd als een rem en ze brengt ook psychologische problemen mee. Daarom wordt deze controle verlegd naar een controle door het departement zelf, zowel een voorafgaande controle als een controle *a posteriori* (interne audit). Dit is het geval in Nederland, Duitsland en Zwitserland. De invoering van een interne controle door de departementen zelf stimuleert daarenboven de beheersing.

Daarbij aansluitend is er nog een voortdurende controle op het verbruik van de financiële middelen, maar dan centraal en op een globale wijze, met andere woorden een echte begrotingscontrole.

In Frankrijk bijvoorbeeld, wordt wekelijks en maandelijks, op twee verschillende wijzen, per artikel en per rubriek, het verbruik van de verschillende kredieten nagegaan.

In Groot-Brittannië gebeurt dit maandelijks en per kwartaal; in Nederland quasi permanent (de uitvoering is volledig geautomatiseerd en de stand kan op elk moment op het scherm nagegaan worden).

In Denemarken, Duitsland en Zwitserland achten men een dergelijke controle zelfs overbodig, wegens de goede begrotingsvoorbereiding en de in acht genomen begrotingsdiscipline.

6° Belangrijk is ook dat in deze zes landen de procedure van remmingen op investeringen totaal onbestaande is. De vaststelling, per kwartaal, van programma's die nadien nog regelmatig afgeremd worden is zeer nefast voor de investeringen en bestaat nergens.

7° Er wordt aan de departementen meer soepelheid toegekend inzake personeelsbeleid, doch wel gecombineerd met een gecentraliseerde controle op de personeelsuitgaven en het personeelseffectief.

8° Het financieel management in de departementen is veel meer uitgewerkt dan bij ons. Er wordt een grote verantwoordelijkheid toegekend aan de departementen, vooral in het Verenigd Koninkrijk en in Denemarken. Dit heeft een grotere bewustwording inzake efficiëntie en effectiviteit van de uitgaven tot gevolg.

9° Essentieel inzake de administratie is de afwezigheid van ministeriële kabinetten, met uitzondering van Frankrijk, waar ook kabinetten bestaan, weze het zéér beperkt en eerder als een verlengstuk van de administratie. In België betekenen de ministeriële kabinetten eerder een breuk met de administratie.

Dans les six pays, un rôle capital est dévolu aux hauts fonctionnaires: le fonctionnaire le plus élevé est responsable de la finalité et de l'efficacité de la gestion budgétaire et du contrôle interne effectué pour son compte.

10° Les administrations investies d'une responsabilité interdépartementale en matière de planification, de budget et d'organisation ont plus de personnel qualifié qu'en Belgique.

11° Le flux d'information transmis au Parlement pendant l'exécution du budget est particulièrement important aux Pays-Bas.

12° En ce qui concerne le contrôle *a posteriori* du budget, le contrôle interne est très solide aux Pays-Bas (audit interne) et le contrôle externe de la Cour des comptes va beaucoup plus loin que chez nous: l'efficacité est également surveillée. Ce contrôle peut être comparé à un audit de management.

Le contrôle externe est également très important au Danemark et au Royaume-Uni.

Au Danemark, l'auditeur général établit:

- une évaluation complète du management économique;
- un rapport annuel sur l'ensemble du budget et sur des cas particuliers d'audit;
- un rapport sur ses propres activités.

Ces documents sont remis au «Public Accounts Committee» qui dépend du Parlement. Six auditeurs, choisis par le Parlement, s'occupent du suivi des rapports en collaboration avec l'auditeur général. Le rapport final du comité est transmis et débattu au Parlement, qui décharge ensuite formellement les ministres concernés.

Au Royaume-Uni, il y a un «National Audit Office», qui contrôle également l'efficacité. Ce contrôle est appelé «value for money». Ce n'est pas le contrôle politique. Le «National Audit Office» procède régulièrement à une radioscopie complète d'un très grand secteur en fonction du critère «value for money». Les rapports sont transmis au «Public Accounts Committee», un comité composé de 15 membres et dépendant de la Chambre des Communes. Chaque année sont rédigés 50 rapports auxquels le ministre des Finances répond. Deux fois par semaine, et ce pendant toute l'année, le comité tient une audition à laquelle les secrétaires généraux concernés sont invités. Une fois par an, l'ensemble des rapports fait l'objet d'un débat public.

Il est enfin à noter que différentes expériences ont déjà été réalisées dans d'autres pays pour aboutir à une meilleure gestion publique. Des systèmes budgétaires

In de zes landen wordt een aanzienlijke rol toegekend aan de topambtenaren: de hoogste ambtenaar in functie is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en efficiëntie van het budgettair beheer en de interne controle die voor zijn rekening wordt uitgevoerd.

10° De administraties met een interdepartementale verantwoordelijkheid voor planning, begroting en organisatie, hebben meer gekwalificeerd personeel dan in België.

11° De informatie aan het Parlement, gedurende de begrotingsuitvoering, is vooral belangrijk in Nederland.

12° De controle *a posteriori* van de begroting: de interne controle is in Nederland zeer sterk (interne audit) en de externe controle van de Rekenkamer gaat véél verder dan bij ons (Rekenhof): er wordt ook toezicht gehouden op de doelmatigheid. Deze controle kan met een management-audit vergeleken worden.

Voor de externe controle *a posteriori*, zijn ook Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van belang.

In Denemarken maakt de «auditor-general»:

- een volledige evaluatie van het economische management;
- een jaarlijks verslag over het hele budget en over bijzondere audit-gevallen;
- een verslag over eigen activiteiten.

Deze worden overgemaakt aan het «Public Accounts Committee» dat afhangt van het Parlement. Zes auditors, gekozen door het Parlement, staan in voor de opvolging van de verslagen in samenwerking met de *auditor-general*. Het eindverslag van het Comité wordt aan het Parlement overgemaakt, dat erover debatteert, alvorens de betrokken Ministers formeel te ontlasten.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat het «National Audit Office», dat ook de efficiëntie en de effectiviteit controleert. Dit wordt «value for money» genoemd. Dit is niet de politieke controle. Het *National Audit Office* licht regelmatig een zeer grote sector volledig door naar het criterium «value for money». De verslagen worden overgemaakt aan het «Public Accounts Committee». Dit Comité bestaat uit 15 leden en hangt af van het *House of Commons*. Per jaar worden 50 verslagen opgesteld, die door de Minister van Financiën worden beantwoord. Dit Comité houdt gedurende het hele jaar twee *hearings* per week, waarop de betrokken secretarissen-generaal worden uitgenodigd. Eénmaal per jaar wordt er een publiek debat gehouden over het geheel der verslagen.

Ten slotte moge nog verwezen worden naar verschillende experimenten die in andere landen reeds werden opgezet om tot een beter overheidsbeheer te

taires pragmatiques en ont été déduits. Le plus souvent, on passe du modèle de gestion classique de type bureaucratique à un modèle de management accordant une plus grande flexibilité et une plus large autonomie de gestion et de contrôle aux départements.

Un tel modèle de management se rencontre surtout dans le mode de gestion anglo-saxon. La France a encore, comme la Belgique, un système plus classique. Mais il y a des différences notables. La France connaît une orientation triennale, un contrôle budgétaire permanent, des prescriptions strictes concernant la responsabilité des ministres. Les membres des cabinets ministériels sont responsables devant la Cour de Discipline budgétaire et financière.

Les cabinets ne sont pas en rupture de continuité avec l'administration.

Toujours en France, une discussion est en cours depuis peu, au sein du Gouvernement, entre les partisans du maintien de l'ancien système, avec ses contrôles plus traditionnels, et les adeptes d'un management plus moderne.

2.4. Conclusion

La situation dans notre pays peut être résumée en cinq points négatifs:

1. Manque de cohérence financière:

il n'y a que des décisions à court terme, qui ne sont jamais vérifiées en fonction d'un plan financier parce qu'un tel plan n'existe pas; les conséquences financières pour les années à venir, même si elles sont connues, ne sont pas systématiquement intégrées dans la marge budgétaire.

2. Manque de continuité dans la structure de l'information et dans l'action administrative:

l'action administrative a été transférée aux cabinets ministériels qui, par définition, sont limités dans le temps; l'administration est devenue un organe d'exécution purement technique. L'effet négatif de cette évolution ne peut être sous-estimé: beaucoup d'informations ne parviennent pas à l'administration, qui n'a dès lors pas l'occasion d'établir une planification à moyen terme.

3. Impact insuffisant du Ministère des Finances sur la politique financière globale: la composition de l'administration est insuffisamment basée sur la qualité.

4. Manque de méthodes axées sur le management:

les contrôles qui se chevauchent contrarient la gestion et favorisent la bureaucratie; le système consistant à autoriser ou à freiner les programmes d'investissement par tranches et les procédures complexes

komen. Hieruit werden pragmatische begrotings-systemen afgeleid. Meestal wordt van het klassiek bureaucratisch bestuursmodel overgestapt naar een managementmodel waarin flexibiliteit, zelfstandigheid en zelfcontrole aan de departementen worden toegekend.

Dit valt vooral op in de anglosaxische wijze van beheer. Frankrijk echter heeft, zoals België, nog een meer klassiek systeem. Toch zijn er opmerkelijke verschillen. In Frankrijk bestaan: een driejaarlijkse oriëntatie, een permanente begrotingscontrole, strenge voorschriften betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers. De leden van de ministeriële kabinetten zijn verantwoordelijk tegenover het Hof van Budgettaire en Financiële discipline.

De kabinetten vormen er geen breuk met de administratie!

Ook in Frankrijk loopt er sinds kort een discussie binnen de Regering tussen twee strekkingen, met name voor het behoud van het oude systeem met de meer traditionele controles en de strekking die een beter en moderner management vooropstelt.

2.4. Besluit

Wat er zich in ons land voordoet, kan worden samengevat in vijf negatieve punten:

1. Gebrek aan financiële coherentie:

Er zijn alleen korte-termijnbeslissingen, die nooit worden getoetst aan een financieel plan omdat er geen plan bestaat; de financiële implicaties voor de volgende jaren, zelfs al zijn ze bekend, worden niet systematisch in aanmerking genomen bij het vaststellen van de budgettaire ruimte.

2. Gebrek aan continuïteit in de opbouw van informatie en de administratieve actie:

de administratieve actie is overgegaan naar de ministeriële kabinetten, die per definitie beperkt zijn in de tijd; de administratie is geëvolueerd tot een louter technisch uitvoerend orgaan. Het negatief effect hiervan is niet te onderschatten: veel informatie dringt gewoon niet door tot de administratie, waardoor zij ook de kans niet krijgt een planning op middellange termijn op te stellen.

3. Gebrek aan voldoende invloed van het Ministerie van Financiën op het globaal financieel beleid: de administratie is onvoldoende kwalitatief samengesteld.

4. Gebrek aan management-gerichte methodes:

de overlappende controles doorkruisen het beheer en werken de bureaucratie in de hand; de schijfsgewijze toekenning of afremming van investeringsprogramma's en ingewikkelde procedures van inves-

d'octroi des autorisations d'investissements sont néfastes; le recrutement du personnel se caractérise par une grande raideur; il n'y a pas d'autocontrôle dans les départements.

5. Absence d'audit de management :

l'audit de management interne et le contrôle externe sont inexistants.

3. Examen des recommandations

Les recommandations concernent : le budget, le management dans les départements, le contrôle des comptes, l'harmonisation de la politique budgétaire du pouvoir national et des Communautés et Régions, la revalorisation de la fonction publique et la restructuration partielle du Ministère des Finances.

3.1. *Le budget*

3.1.1. Préalablement au budget annuel :

- instauration d'une planification financière à moyen terme;
- des perspectives à long terme pour les investissements publics doivent constituer la base du budget;
- les initiatives nouvelles doivent être dissociées de la préparation budgétaire et faire l'objet d'une décision de principe;
- l'adaptation des cadres du personnel ne peut avoir une influence sur le budget de l'année en cours.

L'absence de planification financière à moyen terme est la plus grande lacune de la politique financière en Belgique. Une telle planification se rencontre non seulement dans les six pays étudiés mais aussi dans presque tous les pays de l'O.C.D.E. ! Sur ce plan, la Belgique se situe au niveau de la Grèce, le pays qui affiche le déficit le plus élevé de la C.E.

En Allemagne, la nécessité d'une telle planification avait déjà été perçue en 1967 !

La loi du 28 juin 1989 dispose que l'exposé général du budget doit contenir des estimations pluriannuelles, mais la formulation est très vague. Jusqu'à présent, le Gouvernement n'a demandé au Bureau du plan que quelques données macro-économiques qui sont incluses dans l'exposé.

Dans la situation actuelle d'étroitesse budgétaire, un plan pluriannuel est un instrument de gestion incontournable. Le plan indique la marge budgétaire disponible.

Il importe que le plan financier comprenne toutes les dépenses, y compris les débudgétisations, de manière à atteindre une parfaite cohérence des dépenses et des recettes probables.

teringsmachtigingen zijn nefast; de personeelsweroving verloopt stroef; er is geen zelfcontrole in de departementen.

5. Gebrek aan management auditing :

de interne management-audit en de externe controle op het management zijn onbestaande.

3. Onderzoek van de aanbevelingen

De aanbevelingen handelen over : de begroting, het management in de departementen, de controle op de rekeningen, de harmonisatie van het budgettair beleid van de nationale overheid en van de deelgebieden, de herwaardering van het Openbaar Ambt en de gedeeltelijke herstructurering van het Ministerie van Financiën.

3.1. *De begroting*

3.1.1. Voorafgaand aan de jaarlijkse begroting :

- invoeren van een financiële planning op middellange termijn;
- lange termijn-perspectieven voor de overheidsinvesteringen, als de basis van de begroting;
- nieuwe initiatieven moeten los gezien worden van de begrotingsvoorbereiding en worden eerst principieel beslist;
- een aanpassing van de personeelsformatie mag geen invloed hebben op de lopende begroting.

Het ontbreken van een financiële planning op middellange termijn is de grootste leemte op het vlak van het budgettair beleid in België. Deze planning is niet alleen in de zes landen te vinden, maar praktisch in al de O.E.S.O.-landen ! Op dit vlak staat België op het niveau van Griekenland; dit is het land met het grootste deficit van de E.G.

In Duitsland heeft men reeds in 1967 de noodzaak ervan ingezien !

In de wet van 28 juni 1989 wordt vermeld dat de algemene toelichting bij de begroting een meerjarenraming moet bevatten, doch dit werd zeer vaag geformuleerd. De Regering heeft tot nu toe aan het Planbureau enkel macro-economische gegevens gevraagd die dan in de algemene toelichting worden opgenomen.

In de huidige situatie van budgettaire krapte, is een meerjarenplan een beheersinstrument dat niet weg te denken is. Het plan geeft de budgettaire ruimte aan.

Belangrijk is dat het financieel plan alle uitgaven, inbegrepen de debudgetteringen, bevat, zodat een volledige coherentie van de uitgaven en de vermoedelijke inkomsten wordt bereikt.

Le plan financier couvre généralement 5 ans et comprend: le budget de l'année en cours, le budget à préparer et des estimations pour les 3 années suivantes. Aux Pays-Bas, il porte sur 4 années. Le budget de l'année en cours s'intègre parfaitement dans le plan financier. Il importe dès lors que le plan soit établi en termes de spécialisation du budget (les mêmes rubriques), de telle sorte que le budget puisse en être déduit.

Le plan est indicatif, il est décidé par le Gouvernement et ensuite communiqué au Parlement.

Le plan financier à moyen terme devrait être remanié à chaque installation d'un nouveau Gouvernement. Cela peut arriver en principe tous les ans.

La déclaration gouvernementale de 1988 parlait d'un plan pluriannuel pour les pensions, pour les allocations d'invalidité, pour le minimum de moyens d'existence, pour la politique de l'environnement. Si de telles dispositions ne sont pas coordonnées dans le cadre d'un seul plan, celui-ci ne représente rien.

Pour pouvoir établir chaque année un tel plan, les besoins à long terme doivent être déterminés pour chaque département. Cela vaut surtout pour les investissements et les «gros» secteurs (politique scientifique, sécurité sociale, environnement).

Une préparation budgétaire convenable se situe donc à trois niveaux: planification à long terme, pour environ dix ans, en ce qui concerne les investissements et les secteurs importants; passage progressif à une planification financière assurant la cohérence sur cinq ans, dont le budget sera alors déduit.

Quant aux initiatives nouvelles, il est dangereux de les inclure dans le budget avant qu'une décision de principe n'ait été prise par les autorités compétentes.

Il en va de même de l'adaptation des cadres du personnel.

3.1.2. La préparation du budget nécessite:

- une préparation plus approfondie et plus longue;
- un apport plus important de l'administration;
- la fixation d'enveloppes budgétaires;
- le remplacement de certaines dotations par des budgets ordinaires;
- la vérification des paramètres économiques.

Une préparation convenable du budget constitue également une forme de maîtrise des dépenses. Elle est actuellement trop rapide. Une préparation approfondie rendrait superflu le contrôle budgétaire, qui fait surtout apparaître des sous-estimations.

Het financieel plan loopt meestal over 5 jaar: d.i. de lopende begroting, de begroting die wordt voorbereid, en dan nog 3 jaar. In Nederland is dit nog 4 jaar. De lopende begroting kadert volledig in de planning. Het is dan ook belangrijk dat de planning wordt opgesteld in termen van specialisatie van de begroting (dezelfde rubrieken), zodanig dat daaruit de begroting kan afgeleid worden.

Het plan is indicatief, wordt beslist door de Regering en dan medegedeeld aan het Parlement.

De financiële planning op middellange termijn zou, bij het aantreden van een nieuwe Regering, telkens herwerkt kunnen worden. Dit kan overigens in principe ieder jaar gebeuren.

De Regeringsverklaring van 1988 bevatte bepalingen over een meerjarenplan voor pensioenen, voor invaliditeit, bestaansminimum, milieubeleid. Als die plannen niet volledig in één plan worden gecoördineerd, stelt dit niets voor!

Om jaarlijks een dergelijke planning te kunnen opmaken, moeten de lange termijn-behoeften per departement vastgesteld worden. Dit geldt vooral voor de investeringen en de grote sectoren (wetenschapsbeleid, sociale zekerheid, milieu).

Een degelijke beleidsvoorbereiding situeert zich dus op drie niveaus: lange termijn-planning voor ongeveer tien jaar wat betreft investeringen en belangrijke sectoren; geleidelijk overgaan naar een financiële planning die de coherentie weergeeft op vijf jaar; daaruit wordt dan de begroting afgeleid.

Wat betreft nieuwe initiatieven, is er het evidente gevaar ze op te nemen in de begroting vóór een principiële beslissing is genomen door de bevoegde overheid.

Hetzelfde geldt voor de uitbreidingen van de personeelsformatie.

3.1.2. De voorbereiding van de begroting:

- een grondigere en langdurige voorbereiding is noodzakelijk;
- ruimere inbreng van de administratie;
- toekenning van enveloppe-budgetten;
- bepaalde dotaties moeten omgezet worden in gewone begrotingen;
- verificatie van de macro-economische parameters.

Een degelijke voorbereiding van de begroting is ook een vorm van uitgavenbeheersing. Deze verloopt nu te snel. Een grondige voorbereiding zou de zogenaamde budgetcontrole, in haar huidige vorm, die vooral onderschattingen doet uitkomen, overbodig maken.

Dans d'autres pays, la préparation du budget, qui découle en fait de la planification financière, prend de 12 à 14 mois. La préparation combinée du budget et du plan financier y est plus longue et plus approfondie.

Une préparation plus approfondie exige une double approche: l'approche *top-down* et l'approche *bottom-up*. La première porte sur un budget, qui a été préalablement établi par les services concernés des Finances.

Un apport plus important de l'administration est également requis: les discussions doivent avoir lieu d'abord au niveau des directeurs généraux et ensuite au niveau des secrétaires généraux. Ce n'est qu'en dernier lieu que sont menées les négociations politiques sur le cadre financier général.

On a également observé que, dans la plupart des pays, les dotations des Collèges et Cours législatifs sont des budgets ordinaires, y compris pour ce qui est des effectifs du personnel. Il s'agit là aussi d'une forme de maîtrise: les pièces sont déposées par le président d'un organe (par exemple, une Chambre du Parlement ou des tribunaux) auprès de l'Administration du Budget qui vérifie les propositions budgétaires, lesquelles font ensuite l'objet d'une discussion et d'une proposition définitive. En cas de litige ultérieur, le Parlement suit le point de vue du Collège ou de la Cour en cause plutôt que la proposition de l'administration.

Une autre constatation importante est la tendance à fixer des enveloppes budgétaires (« blocks »). Cela exige naturellement une plus grande autonomie de gestion des départements.

Dans le cadre d'une préparation plus approfondie et pour prévenir les sous-évaluations, il est à souligner qu'une dernière vérification des paramètres macro-économiques doit avoir lieu avant l'établissement du budget. Le Bureau du Plan s'avère déjà disposer à cette fin d'un modèle de précision à court terme (sur trois mois).

3.1.3. Présentation du budget

— un sérieux frein aux dépenses est constitué par le principe selon lequel le budget doit être déposé en équilibre, c'est-à-dire que le volume d'emprunts autorisé est fixé par le Parlement;

— des réserves doivent être prévues pour les dépenses induites de la demande (à savoir les dépenses qui donnent lieu à des déficits) et pour les dépenses de personnel;

— les recettes non fiscales doivent être reprises dans les budgets administratifs;

De begroting die in feite uit de financiële planning voortvloeit, wordt in andere landen gedurende 12 tot 14 maanden voorbereid. De gecombineerde voorbereiding van begroting en financiële planning is langduriger en gebeurt grondiger!

Een grondigere voorbereiding vereist een dubbele aanpak: de *top-down* en de *bottom-up* benadering. De eerste slaat op een begroting die voorafgaandelijk intern door de betrokken diensten van Financiën wordt opgemaakt.

Er wordt ook een ruimere inbreng van de administratie vereist: de discussie grijpt eerst plaats op het niveau van de directeurs-generaal, en daarna op het niveau van de secretarissen-generaal. Pas in laatste instantie wordt de politieke discussie gevoerd over de kaderbedragen.

Er werd ook vastgesteld dat in de meeste landen de dotaties van wetgevende raden en hoven gewone begrotingen zijn, inclusief voor het personeels-effectief. Dit is ook een vorm van beheersing: de stukken worden door de voorzitter van een orgaan (bijvoorbeeld een Kamer van het Parlement of van de rechtbanken) ingediend bij de Administratie van Begroting die de begrotingsvoorstellen naziet, waarna de discussie plaatsvindt en een definitief voorstel tot stand komt. Bij eventuele geschilpunten later in het Parlement wordt voorrang gegeven aan het standpunt van de voorzitter van de betrokken raad of het betrokken hof, boven het voorstel van de administratie.

Een andere belangrijke vaststelling is de tendens over te gaan naar enveloppebegrotingen (« blocks »). Dit vereist natuurlijk een zelfstandiger beheer in de departementen.

In aansluiting met wat gezegd werd over een grondigere voorbereiding en het voorkomen van onderschattingen, weze het benadrukt dat vóór het opstellen van de begroting een laatste verificatie van de macro-economische parameters moet gebeuren. Het Planbureau blijkt daarvoor reeds te beschikken over een model voor korte-termijnvoorspelling (termijn van drie maanden).

3.1.3. Voorstelling van de begroting

— een belangrijke rem op de uitgaven is het principe dat de begroting in evenwicht wordt ingediend, d.w.z. dat het pakket toegestane leningen wordt vastgelegd door het Parlement;

— reserves moeten worden ingeschreven voor de open-einderegelingen (dit zijn de uitgaven die meestal aanleiding kunnen geven tot tekorten) en voor personeelsuitgaven;

— niet-fiscale inkomsten moeten worden opgenomen in de administratieve begrotingen;

— suppression des crédits dissociés; ceux-ci devraient être remplacés par des autorisations d'engagement et des crédits ordinaires;

— établissement d'un budget intégré après que l'inventaire du patrimoine de l'Etat sera entièrement terminé.

En ce qui concerne le principe en vertu duquel le budget doit être déposé en équilibre, une certaine souplesse est prévue: à partir d'octobre, on peut, par anticipation sur l'autorisation d'emprunt de l'année budgétaire suivante, procéder à des prélèvements jusqu'à concurrence de 4 p.c. du volume des dépenses autorisées pour l'année budgétaire en cours. Des crédits de soudure pourront également être contractés, pour une période de six mois, jusqu'à concurrence de 8 p.c. du volume des dépenses.

Une autre proposition concerne les recettes non fiscales. Celles-ci devraient être incluses dans le budget administratif de chaque département, parce que le ministre concerné est alors responsable de l'estimation et de la perception de ces recettes.

Il serait en outre indiqué de prévoir une réserve pour les dépenses de personnel, gérée par l'Administration du Budget (en ne mettant que 99 p.c. des crédits à la disposition des départements). Cette mesure est importante pour la Belgique, car ces dépenses sont liées à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et sont donc très sensibles aux changements conjoncturels.

Il conviendrait également de supprimer les crédits dissociés. L'objectif initial était d'assurer la cohérence entre l'engagement contracté et les paiements, ce qui n'est plus possible aujourd'hui. Dans le système actuel, il est impossible de vérifier si un engagement déterminé correspond entièrement aux paiements, parce que les crédits d'engagement d'une année sont ajoutés aux excédents de l'année précédente. Le contrôleur des engagements lui-même ne peut y retrouver des chiffres exacts.

C'est pourquoi il est indiqué de remplacer les crédits dissociés par des autorisations d'engagement et des crédits ordinaires pour les paiements (1).

Enfin, il est nécessaire d'établir un budget intégré. En Belgique, il n'existe qu'un budget financier, alors que les modifications du patrimoine devraient être reprises dans un budget de modification de patrimoine. Avant cela, il faut établir un inventaire du patrimoine de l'Etat (celui-ci est presque terminé!). L'avantage en est que le produit de la vente du domaine public et de la vente d'actions publiques ou d'or ne serait pas (plus) utilisé pour la couverture des

— afschaffen van de gesplitste kredieten; deze zouden moeten vervangen worden door verplichtingsmachtigingen en gewone kredieten;

— opstellen van een geïntegreerde begroting: eerst moet hiervoor de inventaris van het vermogen van de Staat volledig voltooid zijn.

Op het principe dat de begroting in evenwicht wordt ingediend, dit wil zeggen dat de opbrengsten van leningen door het Parlement als inkomsten worden vastgelegd, wordt enige soepelheid voorzien: vanaf oktober mogen tot 4 pct. van de toegestane uitgaven voor het lopend begrotingsjaar voorafnames gedaan worden op de leningsmachtiging van volgend jaar. Ten tweede is er de mogelijkheid van overbruggingskredieten voor een periode van zes maand ten belope van 8 pct. van de uitgaven.

Een ander voorstel betreft de niet-fiscale inkomsten. Deze zouden in de administratieve begroting per departement moeten worden opgenomen omdat de verantwoordelijkheid voor de raming en de inning ervan dan op de betrokken minister wordt gelegd.

Tevens is een reserve aangewezen voor personeelsuitgaven, beheerd door het Bestuur der Begroting (m.a.w., slechts 99 pct. ter beschikking stellen van de departementen). Dit is voor België belangrijk omdat deze uitgaven aan de index zijn gekoppeld en dus zeer conjunctuurgevoelig zijn.

Er is ook nog de afschaffing van de gesplitste kredieten. De oorspronkelijke bedoeling van deze kredieten was een coherentie tot stand brengen tussen de verplichting die aangegaan werd en de betalingen. Nu is dit gewoonweg niet mogelijk. In het huidige systeem is het onmogelijk om na te gaan of een bepaalde vastlegging volledig overeenstemt met de betalingen, omdat de vastleggingskredieten van een jaar samengevoegd worden met de overschotten van vorig jaar. De controleur van de vastleggingen kan zelf hier geen juiste cijfers in terugvinden.

Daarom is het aangewezen de gesplitste kredieten te vervangen door verplichtingsmachtigingen en gewone kredieten voor de betalingen (1).

Ten slotte is er de noodzaak van een geïntegreerde begroting. In België bestaat alleen een financiële begroting, terwijl wijzigingen in het patrimonium opgenomen zouden moeten worden in een begroting van vermogenswijzigingen. Hiervoor moet vooreerst een inventaris van het vermogen van de Staat opge maakt worden. (Men is hiermee bijna klaar!) Het voordeel hiervan is dat de opbrengsten bij verkoop van overheidsdomein en verkoop van overheidsaan-

(1) Un exemple en est donné à la page 78 de l'étude (page 53 de la version imprimée).

(1) Op pagina 78 van de studie is een voorbeeld hiervan gegeven (pagina 53 van de gedrukte versie).

dépenses relevant du budget financier. Ce produit doit être porté à l'actif d'un budget patrimonial et peut tout au plus être utilisé pour des investissements.

Dans certains pays, les cadres du personnel sont mentionnés dans le budget et fixés annuellement. Ce point est également important.

3.1.4. Décisions qui doivent être prises au moment de l'élaboration du projet de budget :

— il faut d'abord établir le plan financier à moyen terme;

— il faut ensuite décider de la fixation annuelle des cadres du personnel : ou bien ils sont fixés dans le budget (*cf.* l'Allemagne), ou bien ils sont limités d'une autre manière.

En matière d'élaboration du budget, deux systèmes offrent une plus grande souplesse : au Danemark est fixé un maximum globalisé d'années-personne et en Suisse on fixe dans le budget un effectif moyen maximum. Ce dernier système permet de s'écarter dans l'espace comme dans le temps de la moyenne (à un certain moment, une augmentation de l'effectif ou un transfert de personnel vers un autre service) à la condition que cette moyenne soit respectée à la fin de l'année. Cela rejoint la proposition qui consiste à conférer au secrétaire général la responsabilité du budget et de la gestion du personnel de son département.

Il convient de fixer d'abord un cadre des besoins et ensuite un effectif moyen maximum par département.

On se référera à cet égard au budget de la Suisse pour l'année 1990, fixant l'effectif moyen non seulement pour les départements et la Chancellerie, mais aussi pour les tribunaux et les services du Parlement (voir la page 518/2 de l'étude, page 401/2 de la version imprimée).

3.1.5. Exécution du budget

Il importe à cet égard de ne pas compromettre l'efficacité des dépenses, de la planification et de la maîtrise par des procédures et des contrôles qui se chevauchent, étant donné que l'instauration du budget-programme permet une gestion efficace du budget.

delen of goud, niet (meer) zouden gebruikt worden voor uitgaven van de financiële begroting. Dergelijke opbrengsten moeten in een vermogensbegroting op het actief worden vermeld en kunnen zo hoogstens voor investeringen aangewend worden.

In bepaalde landen wordt het personeelskader in de begroting vermeld en jaarlijks vastgelegd. Ook dit punt is belangrijk.

3.1.4. Beslissingen die moeten genomen worden bij de besluitvorming betreffende het begrotingsontwerp :

— eerst moet het financieel plan op middellange termijn worden vastgelegd;

— dan moet ook de beslissing genomen worden omtrent de jaarlijkse vastlegging van de personeelsformaties : ofwel worden de personeelsformaties vastgelegd in de begroting (*cf.* in Duitsland) ofwel worden de personeelsformaties op een andere wijze beperkt.

Inzake het opstellen van de begroting, zijn er twee voorbeelden die meer soepelheid bieden : in Denemarken wordt een geglobaliseerd maximum aan persoon-jaren vastgesteld en in Zwitserland wordt een globaal maximaal gemiddeld personeelseffectief in de begroting vastgelegd. Door dit laatste systeem kan zowel in de ruimte als in de tijd afgeweken worden van het gemiddelde (op een bepaald ogenblik meer personeel of personeel wordt overgeplaatst naar een andere dienst) op voorwaarde dat de norm op het einde van het jaar wordt behaald. Dit sluit aan bij het voorstel om de secretaris-generaal de verantwoordelijkheid te geven voor de begroting en het personeelsbeheer van zijn departement.

Eerst moet een behoeftenkader worden vastgesteld, waarna een maximum gemiddeld effectief per departement wordt bepaald.

Een voorbeeld vinden wij in de begroting van Zwitserland voor het jaar 1990, waarin niet alleen het gemiddeld effectief voor de departementen en de Kanselarij wordt vastgelegd, maar ook voor de rechtbanken en de diensten van het Parlement (zie pagina 518/2 van de studie, pagina 401/2 van de gedrukte versie).

3.1.5. Uitvoering van de begroting

Belangrijk hierbij is dat de efficiëntie van de uitgaven en de planning en beheersing niet in het gedrang komen door procedures en overlappende controle, vermits wij door de invoering van de programma-begroting, nu juist de mogelijkheid hebben om tot efficiënt en doelmatig begrotingsbeheer te komen.

Un assouplissement des contrôles et des procédures, une adaptation du système informatif et le respect d'une certaine discipline sont indispensables

Il convient en premier lieu de supprimer trois contrôles *a priori* pour les mesures pour lesquelles les crédits sont disponibles :

1) Il s'agit tout d'abord du contrôle préalable par l'Inspection des Finances, pour autant que les dossiers soient instruits lors de la préparation du budget. Cette proposition est naturellement liée à une préparation plus approfondie du budget.

Un tel contrôle est inexistant au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suisse et au Danemark. Aux Pays-Bas, ce contrôle a évolué vers un contrôle général de la consommation des crédits.

En Belgique, il faudrait déplacer le contrôle analytique préalable de l'Inspection des Finances au stade de la préparation de la politique (c'est-à-dire des initiatives nouvelles).

2) Le contrôle des engagements par l'Inspection des Finances doit également être supprimé.

Lors de l'instauration de ce contrôle en 1921, l'objectif était surtout d'éviter que les crédits soient dépassés. Dans le cadre d'une plus grande autonomie de gestion des départements, ce contrôle centralisé devrait être remplacé par un contrôle au sein des départements eux-mêmes.

3) Un troisième contrôle à supprimer est le visa préalable de la Cour des comptes. Ce contrôle n'existe plus nulle part, même pas en France. Le visa est encore requis pour la mise en paiement des crédits, mais il se limite à 20 p.c. du total des dépenses publiques.

Il convient toutefois de prévoir trois exceptions à cet égard :

— lorsqu'il s'agit de paiements pour lesquels des crédits ne sont pas prévus et qui doivent être liquidés d'urgence au moyen d'avances de trésorerie ou d'avances de caisse;

— pour l'octroi de pensions lorsque la sécurité juridique l'exige;

— pour la fixation ou l'augmentation des traitements, également lorsque la sécurité juridique l'exige. Il a en effet déjà été procédé à plusieurs reprises à la restitution de traitements (surtout dans le secteur de l'enseignement).

4) La suppression du freinage des investissements s'impose également, et ce par la suppression de la libération des crédits d'investissement par tranches

Versoepling in de controles en procedures, aanpassing van het informatiesysteem en discipline zijn noodzakelijk

Eerst is afschaffing geboden van drie *a priori* controles voor maatregelen waarvoor de kredieten voorhanden zijn :

1) Dit betreft vooreerst de voorafgaande controle door de Inspectie van Financiën voor zover de dossiers behandeld werden bij de voorbereiding van de begroting. Dit voorstel sluit natuurlijk aan bij een grondigere voorbereiding van de begroting.

Een dergelijke controle is onbestaande in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zwitserland en Denemarken. In Nederland is deze controle geëvolueerd tot een algemeen toezicht op het verbruik van de kredieten.

Bij ons dienen wij de voorafgaande analytische controle van de Inspectie van Financiën te verleggen naar de beleidsvoorbereiding (d.i. de nieuwe initiatieven).

2) Ook de controle op de vastleggingen door de controleur van de vastleggingen moet afgeschaft worden.

Bij de invoering van deze controle in 1921 beoogde men vooral dat de kredieten niet zouden worden overschreden. In het kader van een groter zelfbeheer voor de departementen moet deze gecentraliseerde controle worden vervangen door een controle binnen de departementen zelf.

3) Een derde controle die afgeschaft dient te worden, is het voorafgaand visum door het Rekenhof. Nergens bestaat deze controle nog, zelfs niet in Frankrijk. Overigens slaat het visum voor de betaalbaarheidsstelling van de kredieten slechts op maximum 20 pct. van de totale overheidsuitgaven.

Hier horen echter drie uitzonderingen op voorzien te worden :

— voor betalingen zonder voorziene kredieten, die bij hoogdringendheid moeten gedaan worden bij wijze van schatkistvoorschotten of kasvoorschotten;

— voor de toekenning van pensioenen omwille van de rechtszekerheid;

— voor de vaststelling van de wedden en de verhoging van de wedden, eveneens omwille van de rechtszekerheid. Er werd immers in het verleden reeds meermaals overgegaan tot terugvordering van wedden (vooral in de sector onderwijs).

4) Vervolgens is afschaffing geboden van de afremming van de investeringen, door het afschaffen van het vrijgeven van investeringskredieten in trimes-

semestrielles et par la suppression de la procédure rigide pour les investissements des établissements universitaires.

Autrefois, le freinage des investissements était considéré comme un « instrument de lutte contre l'inflation ». Ce système est dépassé et n'est plus appliqué nulle part : l'inflation est en effet combattue par la voie monétaire. La libération par tranches permet au pouvoir exécutif de conserver le droit de ne pas faire exécuter entièrement certaines tranches. Il en découle un ralentissement des investissements, des investissements inachevés, le paiement de dommages-intérêts aux entrepreneurs, l'impossibilité d'adjuger un marché de travaux, même si le dossier est prêt. Depuis 1989, le Gouvernement et même certains Exécutifs ont utilisé ce système comme une « tirelire » : à la fin de l'année budgétaire, 10 ou 12 p.c. de la dernière tranche ne sont pas libérés. Les crédits d'engagement sont de ce fait bloqués et les crédits de paiement correspondant à la partie non libérée sont annulés. Les conséquences pour les investissements sont néfastes.

5) Suppression des règles rigides qui font obstacle à la possibilité de redistribuer les allocations de base.

Cette mesure est importante pour le Parlement.

Dans les autres pays, les possibilités de transfert sont très grandes. Au Royaume-Uni, le transfert d'un « subhead » (un chapitre du budget) à un autre peut être autorisé par le seul ministre des Finances. Chaque ministre peut autoriser des transferts à l'intérieur d'un « subhead » donné. Le Parlement anglais n'apprécie que les chiffres totaux du budget. Les modifications ne sont même pas reprises dans le feuilleton d'ajustement, mais se traduisent uniquement dans les comptes. En Belgique, on s'est engagé dans une autre voie : la loi du 28 juin 1989 a introduit un assouplissement considérable par la création d'un budget-programme, mais le législateur redoutait quelque peu la flexibilité et a exigé que la redistribution des allocations de base dans le cadre d'un budget soit communiquée ou soit décidée par le Parlement. La procédure est très rigide : l'intervention de l'Inspection des Finances est toujours requise, celle du ministre et du Parlement l'est parfois.

Il est proposé de stimuler le management des départements en supprimant ces interventions. Les modifications doivent toutefois être portées à la connaissance du ministre des Finances. En revanche, le Parlement pourrait être informé trois à quatre fois par an de l'exécution globale du budget (comme aux Pays-Bas), qui fait ensuite l'objet d'une négociation.

triële schijven en door het afschaffen van de strakke procedures inzake investeringen van de universitaire instellingen.

De afremming van investeringen werd destijds beschouwd als een « instrument om de inflatie tegen te gaan ». Nergens wordt dit verouderd systeem nog toegepast : de inflatie wordt immers bestreden langs monetaire weg. Door het schijfsgewijs vrijgeven behoudt de uitvoerende macht het recht om bepaalde schijven niet volledig te laten uitvoeren. Dit vertraagt de investeringen; onafgewerkte investeringen blijven staan; schadevergoeding moet worden betaald aan aannemers; bepaalde werken kunnen niet toegewezen worden zelfs indien het dossier klaar is. Sinds 1989 hebben de Regering en sommige Executieven met dit systeem de investeringskredieten gebruikt als een « spaarpot » : bij het einde van het begrotingsjaar wordt 10 pct. of 15 pct. minder vrijgegeven ! Hierdoor worden vastleggingskredieten geblokkeerd en de overeenstemmende betalingskredieten worden dan geschrapt. De gevolgen voor de investeringen zijn nefast.

5) Afschaffen van de strakke regels die de mogelijkheid van herverdeling van basisallocaties verhinderen.

Dit is belangrijk voor het Parlement.

In de andere landen zijn de transfermogelijkheden zeer groot. In het Verenigd Koninkrijk kan de toelating tot overdracht binnen de begroting van een « subhead » (dit is een hoofdstuk) naar een ander « subhead » gegeven worden door de Minister van Financiën alleen. Iedere Minister kan er zelf overdrachten binnen één hoofdstuk toelaten. Het Engelse Parlement beoordeelt alleen de totaalcijfers van de begroting. De wijzigingen komen zelfs niet voor in een bijblad, alleen in de rekeningenwet. In België werd een andere weg ingeslagen : de wet van 28 juni 1989 heeft een aanzienlijke soepelheid tot stand gebracht door het invoeren van een programma-begroting, doch de wetgever was enigszins bevreesd voor de flexibiliteit en heeft geëist dat de herverdeling van de basisallocaties in het kader van een begroting moet worden medegedeeld aan of soms zelfs beslist worden door het Parlement. De procedure is zeer strak : de tussenkomst van de Inspectie van Financiën is altijd vereist, soms deze van de minister en soms deze van het Parlement.

Het voorstel is het management van de departementen te stimuleren door deze tussenkomsten af te schaffen. De wijzigingen zouden wel moeten ter kennis worden gebracht van de Minister van Financiën. Hiertegenover geldt het voorstel om het Parlement 3 à 4 maal per jaar in te lichten over de globale uitvoering van de begroting (zoals in Nederland), waarover verder wordt gehandeld.

6) Réintroduction des reports de crédits non utilisés en vue d'une gestion souple.

Il est proposé d'adopter le système allemand: un report est possible moyennant une compensation dans le budget. Ce système est souple et incite à une gestion économe; en tout cas, le total des dépenses ne peut jamais augmenter. Aujourd'hui, lorsqu'un département réalise un excédent sur un investissement parce qu'un travail donné n'est pas terminé, il faut demander de nouveaux crédits pour l'année suivante. Il devrait être possible de reporter les crédits moyennant une compensation sur d'autres dépenses.

7) Instauration d'un système d'information adéquat en vue d'un contrôle de caractère général: tous les mois, l'Administration du Budget doit recevoir les informations nécessaires relatives à l'utilisation des crédits (réalisations, modifications et prévisions des départements) pour pouvoir aboutir à l'indispensable contrôle de caractère général. Les situations mensuelles, communiquées au département des Finances, doivent également être transmises trois à quatre fois par an au Parlement.

L'on se référera à cet égard au modèle néerlandais (pp. 125/2 et suivantes, pp. 123 et suivantes de la version imprimée). La procédure d'établissement d'états mensuels aboutit quatre fois par an à quatre notes budgétaires qui sont communiquées au Parlement:

a) «*voorjaarsnota*»: déposée avant le 1^{er} juin, cette note porte sur le budget et le plan pluriannuel; en même temps est déposé le premier feuillet d'ajustement. Dans cette note, les réserves pour adaptations de salaire et de prix sont transférées aux départements. Cela vaut aussi pour le plan pluriannuel. Ces transferts sont fixés légalement, pour l'année budgétaire, dans le feuillet d'ajustement;

b) «*vermoedelijke uitkomstennota*»: déposée en septembre conjointement avec le projet de budget pour l'année suivante, cette note peut être comparée à l'exposé général du budget;

c) «*najaarsnota*»: déposée avant le 1^{er} décembre, cette note porte uniquement sur le budget;

d) «*februarinota*»: déposée avant le 1^{er} mars, cette note reflète le compte provisoire.

8) Favoriser la discipline budgétaire.

Le Royaume-Uni sert ici d'exemple. Les ministres y sont fiers d'avoir moins dépensé que prévu.

6) Opnieuw invoeren van de overdrachten van niet-aangewende kredieten in het kader van de soepelheid van beheer.

Het voorstel geldt hier om het Duitse systeem over te nemen: een overdracht is mogelijk mits compensatie op de begroting. Dit systeem is soepel en zet aan tot besparingen; in elk geval kan het totaal van de uitgaven nooit stijgen. Ingeval een departement nu bij ons een overschot op een investering realiseert omdat een bepaald werk niet klaar is, moeten er nieuwe kredieten voor volgend begrotingsjaar worden gevraagd. Het zou moeten mogelijk zijn om de kredieten over te dragen mits er wordt gecompenseerd op andere uitgaven.

7) Invoeren van een degelijk informatiesysteem met het oog op een algemeen toezicht: maandelijks moet het Bestuur der Begroting de nodige informatie ontvangen betreffende de aanwending der kredieten (realisaties, wijzigingen t.o.v. de initiële voorzieningen en verwachtingen van de departementen) om te kunnen komen tot het noodzakelijk algemeen toezicht (algemene evaluatie van het verbruik der kredieten). De maandelijks toestanden, medegedeeld aan het Departement Financiën, moeten ook 3 à 4 maal per jaar medegedeeld worden aan het Parlement.

Het Nederlands model (blz. 125/2 e.v., blz. 123 e.v. van de gedrukte versie) is hier nuttig. De maandstaat-procedure mondt vier maal per jaar uit in vier budgettaire nota's, die medegedeeld worden aan het Parlement:

a) «*voorjaarsnota*»: wordt vóór 1 juni ingediend en slaat op de begroting en het meerjarenplan; tegelijkertijd wordt het eerste bijblad ingediend. In deze nota worden aangelegde globale reserves voor loonen prijsaanpassingen naar de departementen overgeheveld. Dit geldt ook voor het meerjarenplan. Deze overdrachten worden, wat het begrotingsjaar betreft, in het bijblad wettelijk vastgelegd;

b) «*vermoedelijke uitkomstennota*»: wordt in september ingediend, samen met de miljoenennota voor het volgend jaar. Deze laatste nota kan vergeleken worden met de Algemene Toelichting;

c) «*najaarsnota*»: wordt vóór 1 december ingediend en slaat alleen op de begroting;

d) «*februarinota*»: wordt ingediend vóór 1 maart en geeft de voorlopige rekening weer.

8) Bevorderen van de budgettaire discipline.

Het Verenigd Koninkrijk is hier het voorbeeld. Daar gaan de Ministers er trots op aan «underspending» te hebben gedaan.

3.1.6. Dépenses hors budget

Trois mesures sont proposées:

- les dépenses débudgétisées doivent être intégrées au maximum dans le budget;
- l'utilisation des avances de caisse et des avances de trésorerie doit être limitée;
- les comptes de trésorerie non encore clôturés, résultant de débudgétisations antérieures, doivent être intégrés dans le budget pour obtenir une situation financière absolument claire. On peut y parvenir par des crédits budgétaires sans incidence sur les décaissements(1).

3.1.7. Contrôle administratif et budgétaire

Ces contrôles internes de l'Inspection des Finances, réglés par l'arrêté royal de 1961, doivent être adaptés en fonction des méthodes modernes de gestion. Les propositions suivantes sont formulées:

1. L'organisation d'un contrôle d'opportunité portant sur les initiatives nouvelles.

Les contrôles existants sont insuffisants parce que l'Inspection des Finances n'est pas associée dès le début aux initiatives nouvelles.

Dans tous les autres pays, on peut en effet constater que le contrôle est déplacé au premier stade. Il faut pour cela une bonne entente entre les différents départements, de sorte que l'Inspection des Finances soit informée dès le début de la discussion d'une initiative nouvelle. En Suisse, ce système est formalisé: lettres et contre-lettres, avis et contre-avis, avec fixation de délais et décision finale de l'instance compétente, éventuellement du Parlement.

Chaque initiative nouvelle doit passer par trois phases avant qu'elle puisse être mise à exécution. La première phase est la planification à long terme, qui concerne surtout les investissements et fixe certaines perspectives, par exemple pour des périodes de 10 ans. Cette planification devrait être assurée par une administration à transformer en une administration de politique financière. La deuxième phase est la planification à moyen terme, qui doit être assurée par l'administration du Budget. Enfin, il y a l'inscription au budget.

2. Suppression du « contrôle budgétaire » existant et instauration d'un contrôle budgétaire authentique.

3.1.6. Uitgaven buiten de begroting

Drie maatregelen worden voorgesteld:

- de gedebudgetteerde uitgaven moeten maximaal in de begroting worden geïntegreerd;
- het aanwenden van kas- en schatkistvoorschotten moet gelimiteerd worden;
- de nog openstaande thesaurierekeningen als gevolg van vroegere debudgetteringingen moeten geïntegreerd worden in de begroting om een duidelijke en klare financiële toestand te bekomen. Dit kan gerealiseerd worden door budgettaire kredieten zonder invloed op de kasuitkeringen(1).

3.1.7. Administratieve- en begrotingscontrole

Deze interne controles door de Inspectie van Financiën, geregeld bij koninklijk besluit van 1961, moeten aangepast worden in functie van de moderne beheersmethoden. De volgende voorstellen worden aangestipt:

1. Het organiseren van een opportuïteitscontrole voor nieuwe initiatieven.

De bestaande controles zijn onvoldoende omdat de Inspectie van Financiën niet in het begin betrokken is bij de nieuwe initiatieven.

In andere landen kan men immers constateren dat de controle verlegd wordt naar het eerste stadium. Hiervoor is een goede verstandhouding tussen de verschillende departementen vereist, zodat reeds bij de aanvang van de bespreking van een nieuw initiatief de Inspectie van Financiën wordt ingelicht. In Zwitserland is dit systeem geformaliseerd: brieven en tegenbrieven, adviezen en tegenadviezen, met bepaalde termijnen en een uiteindelijke beslissing door de bevoegde instantie eventueel het Parlement.

Er zijn drie fasen aangewezen vóór een nieuw initiatief uitgevoerd kan worden. De eerste fase is de lange termijn-planning, die vooral geldt voor de investeringen en bepaalde perspectieven vastlegt, bijvoorbeeld voor periodes van 10 jaar. Deze planning zou behartigd moeten worden door een om te vormen administratie in een Administratie voor Financieel Beleid. De tweede fase is dan de middellange termijn-planning, die behartigd moet worden door het Bestuur van de Begroting. Ten slotte is er dan de opname in de begroting.

2. Afschaffing van de « begrotingscontrole » en invoeren van een authentieke budgetcontrole

(1) Voir à cet égard les exemples qui figurent dans la note au bas de la page 92 (p. 63 de la version imprimée). Ces exemples ne sont toutefois pas exhaustifs.

(1) Zie de voorbeelden in voetnoot op pagina 92, pagina 63 van de gedrukte versie. Deze voorbeelden zijn echter niet volledig.

Notre «contrôle budgétaire» actuel n'est pas un véritable contrôle budgétaire. Le contrôle effectué en janvier procède à la révision d'un budget voté seulement un mois plus tôt: de nouveaux crédits sont demandés, d'autres crédits sont annulés, on cherche à réaliser des économies, etc. Cela tient au fait que le budget n'est pas préparé de manière approfondie.

Dans d'autres pays, le budget est préparé administrativement pendant 12 à 14 mois avant le début de l'année budgétaire. Autrement dit, le budget de 1993 est préparé à partir du mois d'octobre 1991! En Belgique, on ne peut pas le faire parce qu'au printemps de 1992, la procédure administrative du budget de 1992 est encore en cours: le budget de l'année courante est en effet revu dans le cadre du contrôle budgétaire, faute précisément d'une bonne préparation. C'est un cercle vicieux.

Quelle est l'origine de notre actuel «contrôle budgétaire»?

Une programmation budgétaire basée sur un programme annuel établi en fonction de «données physiques de base» a été instaurée en 1963 et modifiée en 1967. Tous les trois mois, il fallait dresser un état d'exécution. C'est ce qu'on appelait le «budget control».

A partir de 1972, les états d'exécution ont été systématiquement limités à un seul état d'exécution établi au début de l'année, suivi du feuillet d'ajustement. Le «budget control» était donc en fait la préfiguration du feuillet d'ajustement. Par la suite, les deux procédures ont encore été ramenées à une seule, et le contrôle budgétaire est devenu l'établissement du feuillet d'ajustement.

La suppression du «contrôle budgétaire» actuel n'implique pas que le feuillet d'ajustement doive être supprimé. Comme aux Pays-Bas, il devrait y avoir chaque année deux feuillets d'ajustement, basés sur les notes budgétaires qui sont rédigées, eu égard au suivi mensuel du budget dans les départements.

Dans cette perspective devrait être instauré un contrôle budgétaire authentique, qui permettrait d'assurer le suivi quasi permanent de l'utilisation des crédits, par programme.

Un tel contrôle budgétaire existe en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, avec des règles spécifiques à chacun de ces pays.

Le système néerlandais est particulièrement instructif à cet égard: les «imprévus» sont immédiatement compensés dans le budget et les «bonnes surprises» sont globalisées, sous forme de réserve (voir les pp. 202 et suiv. de l'étude, pp. 148 et suiv. de la version imprimée).

Le même système est appliqué pour le planning pluriannuel.

Onze huidige begrotingscontrole is geen echte begrotingscontrole. Door de controle in januari wordt de begroting, die pas één maand tevoren werd gestemd, herzien: nieuwe kredieten worden gevraagd, andere kredieten geschrapt, er wordt gezocht naar besparingen... Dit is het gevolg van het feit dat de begroting niet grondig wordt voorbereid.

In andere landen wordt een begroting, zoals reeds gezegd, reeds 12 tot 14 maanden vóór de aanvang van het begrotingsjaar administratief voorbereid. Aldus wordt de begroting van 1993 voorbereid vanaf oktober 1991! In België is dat onmogelijk omdat heel het voorjaar 1992 nog een administratieve procedure voor de begroting van 1992 aan de gang is: de begrotingscontrole waarbij de begroting van het lopend jaar wordt herzien, precies omdat ze niet goed voorbereid werd. Dit is een vicieuze cirkel!

Vanwaar die «begrotingscontrole»?

In 1963, nadien gewijzigd in 1967, heeft men een budgettaire programmatie ingevoerd met een jaarprogramma, gebaseerd op «fysische basisgegevens». Om de drie maanden diende een uitvoeringstoestand opgemaakt te worden. Dit noemde men de «budget control».

Vanaf 1972 werden de trimestriële uitvoeringstoestanden systematisch herleid tot één uitvoeringstoestand in het begin van het jaar, gevolgd door het bijblad. De «budget control» was dus eigenlijk de voorafbeelding van het bijblad. Nadien werden beide dan nog eens samengevoegd en is de begrotingscontrole het opstellen van het bijblad geworden.

Met de afschaffing van de «begrotingscontrole» is niet bedoeld dat de procedure van het bijblad zou afgeschaft worden. Net zoals in Nederland zouden er jaarlijks 2 bijbladen moeten zijn, gebaseerd op de budgettaire nota's die worden opgesteld, gelet op de maandelijkse opvolging van de begroting in de departementen.

Daarbij aansluitend is de invoering aangewezen van een authentieke begrotingscontrole, waarbij het verbruik der kredieten, per programma, *quasi* bestendig zou worden opgevolgd.

Een dergelijke budgetcontrole bestaat in Frankrijk, Nederland of het Verenigd Koninkrijk, elk volgens eigen specifieke regels.

Voor het Nederlandse systeem van de budgetdiscipline is instructief: tegenvallers worden onmiddellijk gecompenseerd op de begroting en meevallers worden geglobaliseerd als een reserve (zie pagina 202 en volgende van de studie, pagina 148 en volgende van de gedrukte versie).

Een dergelijk systeem wordt ook toegepast voor de meerjarenplanning.

3. Instauration d'un contrôle mensuel de l'effectif moyen du personnel.

4. Réintroduction des enquêtes budgétaires ou, comme il est prévu dans la déclaration gouvernementale, de la « radioscopie des activités ». Aux Pays-Bas et au Danemark, ce système fonctionne de manière excellente: les groupes de travail sont dirigés par un fonctionnaire des Finances. Les résultats peuvent être utilisés pour la préparation du budget suivant.

3.2. *Le management dans les départements*

Les propositions formulées à cet égard s'intègrent dans le processus de développement d'un meilleur management, d'une plus grande autonomie des départements et d'un meilleur système de contrôle.

3.2.1. *L'autogestion*

Dans presque tous les autres pays, le fonctionnaire le plus élevé est responsable de la gestion budgétaire dans son département. C'est pourquoi il est proposé de donner au secrétaire général la responsabilité du management financier et de l'utilisation des moyens budgétaires. Le ministre demeure néanmoins responsable de la politique budgétaire devant le Parlement. Le secrétaire général devient un manager responsable d'une gestion efficace, de la préparation du budget, de la gestion des moyens financiers et du personnel, des problèmes généraux d'organisation. S'y ajoute la souplesse nécessaire dans le report des crédits et dans la mise à disposition de personnel.

3.2.2. Le secrétaire général doit, dans ce contexte, disposer d'un contrôle interne. C'est l'autocontrôle, réalisé par la désignation d'un « délégué » aux Finances qui exerce un contrôle préalable (*cf.* le contrôle actuel de l'inspecteur des Finances). Sa tâche consiste à centraliser et à vérifier les propositions budgétaires des différentes administrations, à surveiller l'utilisation des moyens financiers et à instaurer un contrôle interne.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, ce système est très élaboré. En Allemagne, le « délégué » dispose même d'un droit de veto contre lequel on peut se pourvoir auprès du fonctionnaire le plus élevé.

Dans les grands services, ces pouvoirs peuvent à leur tour être délégués.

Le responsable des Finances, qui exerce le pouvoir de contrôle pour le compte du secrétaire général, devrait également veiller à organiser un contrôle interne sur les engagements. La mise en réserve de

3. Invoeren van een maandelijks controle op het gemiddeld personeelseffectief.

4. Opnieuw organiseren van begrotingsenquêtes, of het « doorlichten van activiteiten » zoals in de Regeringsverklaring wordt gesteld. In Nederland en Denemarken werkt dit systeem uitstekend: de werkgroepen worden geleid door een ambtenaar van Financiën. De resultaten kunnen gebruikt worden bij de voorbereiding van de volgende begroting.

3.2. *Het management in de departementen*

De voorstellen die hierover worden geformuleerd kaderen in de uitbouw van een beter management, een grotere zelfstandigheid van de departementen en een beter controlesysteem.

3.2.1. *Het zelfbeheer*

Praktisch in alle andere landen is de hoogste ambtenaar verantwoordelijk voor het budgettaire beheer in zijn departement. Daarom wordt voorgesteld om de secretaris-generaal verantwoordelijk te stellen voor het financieel management, voor de aanwending van de budgettaire middelen. Dit doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de Minister voor het budgettaire beleid t.o.v. het Parlement. De secretaris-generaal wordt een manager: hij staat in voor een doelmatig en efficiënt beheer, en is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de begroting, het beheer van de financiële middelen en het personeel, evenals voor de algemene problemen van organisatie. Daarbij sluit aan de nodige soepelheid in de overdracht van kredieten en in het ter beschikking stellen van personeel.

3.2.2. De secretaris-generaal moet hierbij beschikken over een interne controle, als zelfcontrole, die wordt verwezenlijkt door de aanstelling van een « gedelegeerde » voor financiën die een voorafgaande controle uitvoert (*cf.* de huidige controle door de inspecteur van Financiën). Zijn taak bestaat uit het centraliseren en toetsen van de begrotingsvoorstellen van de verschillende besturen, het toezicht op het aanwenden van de middelen door het invoeren van interne controle.

In Nederland en Duitsland is dit systeem zeer sterk uitgewerkt. De « gedelegeerde » in Duitsland heeft zelf een vetorecht waarna beroep mogelijk is bij de hoogste ambtenaar.

Bij grote diensten kan zelfs een verdere delegatie van deze bevoegdheden worden voorzien.

De verantwoordelijke van financiën, die de controlebevoegdheid heeft voor rekening van de secretaris-generaal, zou ook een interne controle op de vastleggingen moeten organiseren. Het reserveren van

moyens (engagements) est un instrument typique de maîtrise des dépenses, qui doit être attribué aux services eux-mêmes.

3.2.3. Dans la plupart des autres pays, une gestion déléguée est même autorisée. Les unités de gestion sont créées d'abord et surtout dans les services opérationnels sur le plan des affaires. Le plus bel exemple est fourni par la Suède, où 300 « *agencies* » organisent leur propre gestion déléguée.

Outre aux services opérationnels, la gestion déléguée peut aussi être appliquée aux services administratifs. Un instrument intéressant est, à cet égard, la faculté de créer des services de l'Etat à gestion séparée (prévue par la loi sur la comptabilité de l'Etat). Il n'en a guère été fait usage parce que les ministres préfèrent créer un parastatal.

3.2.4. En ce qui concerne l'organisation et l'efficacité, il conviendrait de créer un service d'organisation dans chaque département, avec l'appui logistique nécessaire.

3.2.5. La gestion du personnel se rattache à la gestion centrale des crédits de personnel par le secrétaire général. Il est également nécessaire de prévoir des conditions souples en matière de mobilité et de recrutement.

3.3. *Contrôle des comptes*

Etant donné qu'il est proposé de supprimer en partie le contrôle interne et le contrôle *a priori* et de les remplacer par un contrôle d'opportunité anticipé, il convient de prévoir un contrôle *a posteriori* renforcé et bien structuré. Ce contrôle peut être organisé à la fois sur le plan interne et externe.

Un arrêt devrait être réalisé par département après l'exécution du budget. L'indispensable souplesse de gestion exige aussi un contrôle interne rigoureux qui est utile pour le contrôle ultérieur de la Cour des comptes.

Aux Pays-Bas, il existe, à côté d'un Service central de vérification comptable (« Centrale Accountantsdienst »), un service départemental de vérification comptable dans chaque département. Comme il a déjà été dit précédemment, ces services occupent 800 personnes, dont 186 réviseurs comptables agréés.

Il est nécessaire que le réviseur comptable puisse travailler en toute indépendance, même si, sur le plan administratif, il dépend du secrétaire général.

Le contrôle externe *a posteriori* de la Cour des comptes doit ensuite être élargi pour en faire un véritable audit de management. Cet élargissement est important. Actuellement, la Cour des comptes ne peut se prononcer que sur la réalité, la légalité et la

moyens (vastleggingen) is een typisch instrument voor uitgavenbeheersing en moet toegekend worden aan de diensten zelf.

3.2.3. In de meeste andere landen wordt zelfs een gedelegeerd beheer toegestaan. Die beheerseenheden worden eerst en vooral opgericht in zakelijk operationele diensten. Een topvoorbeeld is Zweden, waar 300 « *agencies* » een eigen gedelegeerd beheer voeren.

Naast die operationele diensten kan het gedelegeerd beheer ook worden toegepast op administratieve diensten. Een interessant instrument hierbij is de mogelijkheid tot het oprichten van « staatsdiensten met afzonderlijk beheer » (voorzien in de wet op de rijkscomptabiliteit). Hier werd weinig gebruik van gemaakt omdat de Ministers liever een parastatale oprichten.

3.2.4. Wat betreft de organisatie en efficiëntie wordt gepleit voor de oprichting van een organisatiedienst in ieder departement met de nodige logistieke steun.

3.2.5. Het personeelsbeheer sluit aan bij het centraal beheer van de personeelskredieten door de secretaris-generaal. Ook soepele mobiliteits- en wervingsvoorwaarden zouden moeten toegestaan worden.

3.3. *Controle op de rekeningen*

Aangezien er wordt voorgesteld om de interne *a priori*-controle gedeeltelijk af te schaffen en te verleggen naar een vervroegde opportunitécontrole, moet hierbij een versterkte en goede *a posteriori*-controle uitgebouwd worden. Deze controle kan zowel intern als extern worden georganiseerd.

Per departement moet een audit ingevoerd worden, na de uitvoering van de begroting. Ook de in te voeren soepelheid van beheer vereist een strenge interne controle die dienstig is voor de latere controle door het Rekenhof.

In Nederland bestaat naast een Centrale Accountantsdienst, ook in ieder departement een departementale accountantsdienst. Zoals bekend zijn in deze diensten 800 personen werkzaam, waarvan 186 erkende accountants.

Het is noodzakelijk dat de accountant volledig onafhankelijk kan werken, ook al staat hij administratief onder de secretaris-generaal.

De externe *a posteriori* controle door het Rekenhof moet daarna uitgebreid worden tot een echte management-audit. Deze uitbreiding is belangrijk. Nu kan het Rekenhof zich alleen uitspreken over de realiteit, de wettelijkheid en de rechtmatigheid van de uitgaven.

légitimité des dépenses. La Cour des comptes est un instrument au service du Parlement, qui dispose d'un contrôle total sur l'intervention du pouvoir exécutif. Pourquoi le Parlement n'étendrait-il pas cette compétence limitée pour permettre à la Cour des comptes de procéder à un contrôle total de l'efficacité? Tel est le cas dans tous les pays étudiés, sauf en Belgique.

Enfin, il convient de renforcer le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget.

En comparaison d'autres pays, ce contrôle est faible en Belgique parce que les comptes sont déposés très tard et que le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes est limité. Si les comptes sont déposés plus tôt et si la compétence de la Cour des comptes est élargie, le Parlement pourra assurer un véritable suivi de l'audit de management externe.

Au Royaume-Uni et au Danemark sont organisées des auditions au cours desquelles le secrétaire général est invité à fournir des explications sur la gestion budgétaire et le management financier dans son département.

3.4. Harmonisation de la politique budgétaire du pouvoir national et des Communautés et Régions

3.4.1. Les dispositions générales d'organisation budgétaire et financière doivent être applicables aux différentes entités du pouvoir central.

Il n'y a pas encore, actuellement, des dispositions générales qui s'appliquent, sur le plan du budget et de la comptabilité, aux Communautés et Régions, comme le prévoit l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement.

Il importe que ces dispositions soient applicables non seulement aux Communautés et Régions mais aussi au pouvoir national.

En Allemagne, les mêmes principes (fixés dans la «Stabilitätsgesetz» et la «Haushaltsgrundsatzgesetz») sont prescrits à la fois pour les Länder et le Bund. Ils s'appliquent même aux grandes villes.

Les principes généraux concernant le budget, la présentation, les règles de classification et le plan comptable doivent être uniformes, sans quoi des problèmes peuvent se poser lors de la consolidation.

En Allemagne, la Constitution prescrit en outre que toutes les entités du pouvoir central doivent tenir compte, dans leur politique budgétaire, des exigences d'un équilibre économique général.

En vertu d'une autre disposition de la Constitution allemande, les revenus provenant d'emprunts ne peuvent jamais dépasser le total des dépenses d'investissement prévues dans le budget, à moins que l'équili-

ven. Het Rekenhof is een instrument in dienst van het Parlement dat de volheid van controle heeft over de uitvoerende macht. Waarom zou het Parlement deze beperkte bevoegdheid van het Rekenhof dan niet uitbreiden om het toe te laten tot een volledige doelmatigheidscontrole te kunnen overgaan. Dit is het geval in alle landen, behalve in België.

Ten slotte moet de parlementaire controle op de uitvoering van de begroting worden versterkt.

In vergelijking met andere landen is deze controle zwak omdat de rekeningen zeer laat worden neergelegd en omdat de controlemogelijkheid van het Rekenhof beperkt is. Indien de rekeningen vroeger worden neergelegd en de controle van het Rekenhof wordt uitgebreid, zal het Parlement een effectieve opvolging van de externe management-audit kunnen verzekeren.

In het Verenigd Koninkrijk en in Denemarken worden hoorzittingen georganiseerd waarbij de secretaris-generaal wordt uitgenodigd om uitleg te verstrekken over het budgettaire en het financieel management in zijn eigen departement.

3.4. Harmonisatie van het budgettaire beleid van de nationale overheid en van de deelgebieden

3.4.1. De algemene bepalingen van budgettaire en financiële organisatie moeten van toepassing zijn op de diverse sectoren van de overheid.

Er zijn nu nog geen algemene bepalingen vastgelegd die gelden voor de begroting en de boekhouding van de Gemeenschappen en Gewesten, hetgeen voorzien is in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet op de financiering van de deelgebieden.

Het is belangrijk dat deze bepalingen niet alleen van toepassing zouden zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten maar ook op de nationale overheid.

In Duitsland gelden zowel voor de Länder als voor de Bund dezelfde principes (vastgelegd in twee wetten: «Stabilitätsgesetz» en «Haushaltsgrundsatzgesetz»). Die regels zijn zelfs van toepassing op de grote steden.

De algemene principes van begroting, presentatie, classificatieregels en het boekhoudplan moeten eenvormig zijn omdat er anders problemen rijzen bij de consolidatie.

In Duitsland is daarenboven grondwettelijk vastgelegd dat alle sectoren van de centrale overheid in hun begrotingspolitiek rekening moeten houden met de vereisten van een algemeen economisch evenwicht.

In de Duitse grondwet wordt ook vastgelegd dat de inkomsten uit leningen nooit de som van de investeringsuitgaven, voorzien in de begroting, mogen overschrijden, tenzij het algemeen economisch evenwicht

bre économique général l'exige. Il y a quelque temps, cette règle a soulevé des discussions: pendant un certain nombre d'années, les dépenses ont été supérieures aux investissements, ce qui a nécessité l'intervention de la Cour constitutionnelle allemande. La Cour a statué sur cette affaire et a énoncé un principe très strict: à l'avenir, les écarts ne seront tolérés que s'il est d'abord démontré qu'il existe un danger de perturbation de l'équilibre économique général et ensuite que la dépense supplémentaire permettra de neutraliser cette perturbation.

Une autre règle appliquée en République fédérale d'Allemagne est qu'un déficit doit être intégré au plus tard dans le budget de la deuxième année budgétaire suivante. On ne peut donc jamais cumuler de déficits. C'est là un frein très puissant qui, en Belgique, ne pourrait être appliqué qu'au déficit budgétaire primaire.

Selon un autre principe important, le budget doit être déposé en équilibre, de sorte que le volume d'emprunts est aussi fixé pour les autres entités du pouvoir central.

Il importe au plus haut point de vérifier les règles et principes de la coordination de la planification financière en Allemagne et en Suisse. La coordination obligatoire est assurée dans ces pays par un comité interministériel de planification financière.

Ce comité est présidé par le ministre national des Finances et se compose des ministres des Finances et du Budget des Etats fédérés.

Le comité se réunit trois à quatre fois par an: d'abord, il procède à la fixation des indicateurs économiques à prendre en considération pour l'établissement du budget et du planning financier; ensuite, il discute de la préparation du budget, de même que de la cohérence du plan financier et du budget. Le comité ne prend pas de décisions mais formule des recommandations, dans le respect de l'autonomie des Etats fédérés. Le poids politique du comité est tel que ses recommandations ont un caractère contraignant.

Le législateur devrait créer un comité de concertation, dans le cadre d'une réglementation bien élaborée. En Suisse, les textes de loi relatifs à la coordination obligatoire sont moins impératifs qu'en Allemagne, avec la conséquence que les cantons ont profité de la situation économique plus favorable pour agir individuellement. Le ministre national des Finances a dû véritablement se battre contre les cantons. Une meilleure législation aurait pu éviter qu'on en arrive là. En conséquence, il faut donner la préférence au système allemand, avec sa réglementation stricte. Une véritable coordination doit être organisée par le législateur.

Une importante disposition est encore que toutes les entités du pouvoir central allemand sont obligées

dit vereist. Over deze regel ontstond enige tijd geleden discussie: gedurende een aantal jaren werd er meer geleend dan de investeringen waarna het Grondwettelijk Hof van de Bond is tussengekomen. Het Hof heeft toen uitspraak in deze zaak gedaan en een zeer streng principe vastgelegd: in de toekomst worden afwijkingen alleen nog toegestaan indien er eerst wordt aangetoond dat er gevaar bestaat voor een storing van het algemeen economisch evenwicht en, vervolgens, dat men, door die meeruitgave, als gevolg van de lening, in staat is om die storing ongedaan te maken.

Nog een voorschrift dat in de Duitse Bondsrepubliek wordt toegepast, is dat een begrotingsdeficit ten laatste in de begroting van het tweede volgende begrotingsjaar moet worden geïntegreerd. Men kan dus nooit deficits cumuleren. Dit is een zeer grote rem die in België alleen op het primair begrotingsdeficit zou kunnen toegepast worden.

Een ander belangrijk principe is dat de begroting in evenwicht moet ingediend worden, zodat het leningspakket wordt vastgelegd door de wetgevende instantie; dit geldt niet alleen voor de Bund maar ook voor de andere sectoren van de overheid.

Het is zeer belangrijk de regels en principes van de coördinatie van de financiële planning in Duitsland en Zwitserland na te gaan. De verplichte coördinatie wordt in deze landen verzekerd door een Interministerieel Comité voor Financiële Planning.

Dit Comité wordt voorgezeten door de nationale minister van Financiën en bestaat uit de ministers van Financiën en Begroting van de deelgebieden.

Het Comité vergadert drie à vier maal per jaar: eerst worden de economische indicatoren vastgelegd voor het opstellen van de begroting en de financiële planning; daarna wordt de voorbereiding van de begroting besproken en de coherentie van financiële planning en begroting. Het Comité neemt geen beslissingen doch geeft aanbevelingen en respecteert aldus de autonomie van de deelgebieden. Het politiek gewicht van dit Comité is zodanig dat de aanbevelingen zeer dwingend zijn.

De wetgever zou in een goed uitgewerkte wettelijke regeling een comité voor het overleg moeten instellen. In Zwitserland zijn de teksten voor de opgelegde coördinatie minder imperatief dan in Duitsland, met als gevolg dat de kantons gebruik hebben gemaakt van de gunstigere economische toestand om individueel op te treden. De nationale minister van Financiën moet hier echt optornen tegen de kantons. Dit was te vermijden met een betere wetgeving. Bijgevolg verdient het Duits systeem, met een strikte regeling, de voorkeur. Een echte coördinatie moet door de wetgever aangepakt worden.

Een belangrijke bepaling in Duitsland is nog dat al de sectoren van de centrale overheid verplicht zijn om

de prendre des mesures lorsque le plan financier risque d'être compromis par les perspectives concernant l'évolution économique. L'on se référera également aux Pays-Bas, où les pouvoirs publics ont pris en 1990 des mesures pour prévenir les difficultés prévues pour l'année 1994.

3.4.2. L'organisation en Belgique

La Conférence interministérielle des Finances et du Budget existant en Belgique est un sous-comité du Comité de concertation, qui a été créé sur une base volontaire par le pouvoir exécutif et n'est pas fixé par la loi.

La coordination budgétaire et financière proprement dite entre les différents secteurs du pouvoir central devrait être réalisée par un comité ministériel. Le fonctionnement de ce comité doit être fixé dans un règlement. Les réunions du comité sont préparées par une commission administrative de planification financière qui se réunit plusieurs fois par an. Cette commission devrait être présidée par le chef de corps de l'Inspection des Finances parce que les inspecteurs des Finances exercent des activités à la fois dans les différentes entités fédérées et auprès du pouvoir national.

3.4.3. Deux règles sont proposées pour ce qui est du subventionnement de n'importe quel organisme:

- un réviseur d'entreprise doit être désigné pour les organismes dont les dépenses de fonctionnement sont couvertes à concurrence de 50 p.c. au moins par des subventions;

- dans ces organismes, les rémunérations ne peuvent être supérieures à celles de la fonction équivalente dans l'administration.

3.5. Revalorisation de la fonction publique

Une bonne gestion des deniers publics exige non seulement un budget bien préparé et bien présenté, avec un renforcement du contrôle des comptes et une harmonisation de la politique budgétaire, mais aussi une revalorisation de la fonction publique.

Il s'agit cependant là d'un problème complexe.

A l'étranger, nous pouvons constater que les fonctionnaires se sentent davantage associés à la politique.

En Belgique, on manque de dynamisme aux échelons supérieurs. Le haut fonctionnaire devrait être un organisme consultatif permanent du ministre, préparer la politique de son département et en assurer la bonne gestion.

De par l'existence des cabinets ministériels, il n'en est rien. Les cabinets se sont mués en administrations

maatregelen te nemen wanneer hun financieel plan in het gedrang dreigt te komen ingevolge de vooruitzichten van de economische ontwikkeling. Ook Nederland is hier het voorbeeld, waar de overheid in 1990 maatregelen heeft genomen om moeilijkheden die in 1994 verwacht werden, te voorkomen.

3.4.2. De organisatie in België

De bestaande Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting in België is een subcomité van het Overlegcomité dat op vrijwillige basis door de uitvoerende macht werd opgericht, doch is niet wettelijk vastgelegd.

De eigenlijke budgettaire en financiële coördinatie tussen de diverse sectoren van onze centrale overheid zou dienen te gebeuren door een Interministerieel Comité. Dit Comité legt een reglement vast. Het voorbereidend werk van dit Comité wordt gedaan door een Administratieve Commissie van Financiële Planning die meermaals per jaar vergadert. Deze Commissie zou voorgezeten moeten worden door de Korpschef van de Inspectie van Financiën omdat de Inspecteurs van Financiën ook werken in de verschillende deelgebieden, naast de nationale overheid.

3.4.3. Inzake de betoelaging van gelijk welk organisme worden twee voorschriften gesuggereerd:

- een bedrijfsrevisor moet aangesteld worden bij organismen waarvan de werkingsuitgaven voor minstens 50 pct. worden gedekt door betoelaging;

- de bezoldigingen in deze organismen mogen niet hoger liggen dan deze van het gelijkwaardig ambt in de administratie.

3.5. Herwaardering van het Openbaar Ambt

Voor een goed beheer van de overheidsmiddelen is niet alleen een goed voorbereide en een goed voorgestelde begroting, met een versterking van de controle op de rekeningen en een harmonisatie van het budgettair beleid nodig, maar ook een herwaardering van het Openbaar Ambt.

Dit is echter een zeer verstrekkend thema.

In het buitenland kunnen we vaststellen dat de ambtenaren zich veel meer betrokken voelen bij het beleid dan in België.

In België ontbreekt de dynamiek aan de top. De topambtenaar zou een permanent adviesorgaan van de Minister moeten zijn, het beleid in zijn departement moeten voorbereiden en tevens moeten instaan voor een goed beheer.

Door het bestaan van de ministeriële kabinetten is dit nu niet zo. De kabinetten zijn uitgroeid tot

parallèles. Il n'y a qu'en France qu'il existe également des cabinets ministériels, mais leur personnel est beaucoup plus restreint et se compose en outre pour 99 p.c. de fonctionnaires. Les cabinets sont de surcroît responsables devant une Cour de discipline budgétaire et financière.

Il faudrait réaliser, en Belgique, un accord politique aboutissant à une suppression totale des cabinets ministériels et à leur remplacement par des bureaux ministériels comprenant au maximum six membres, dont au moins cinq fonctionnaires.

Par la même occasion, il faudrait réformer la politique de nomination des fonctionnaires. L'étude donne l'exemple de la Suisse où, à partir des rangs 12 et 13, toutes les fonctions vacantes sont rendues accessibles à tous les agents de niveau 1 nommés à titre définitif, dans quelque service public que ce soit. Les fonctionnaires peuvent ainsi orienter eux-mêmes leur carrière dans la direction qu'ils souhaitent. Les chefs immédiats disposeraient ainsi de collaborateurs motivés qu'ils auront choisis sur la base de sélections opérées par eux-mêmes.

L'administration en retirera à son tour des avantages: personnel spécialisé et motivé, plus mobile et moins frustré, possibilité de faire appel à des personnes expérimentées provenant d'autres secteurs publics.

Tout cela exige naturellement une stimulation de la formation en matière de management. Aux Pays-Bas, le Département des Finances met en permanence un appui logistique à la disposition des départements.

3.6. Restructuration partielle du ministère des Finances

Deux administrations fortes sont nécessaires pour mener la politique financière et budgétaire:

— l'Administration de la Politique financière, qui peut être le Service d'études et de documentation des Finances, à condition de l'axer sur la planification financière;

— l'Administration du Budget.

Il y aurait également un nouveau rôle pour l'Inspection des Finances, à savoir une orientation des dépenses et une évaluation permanente de la maîtrise des dépenses.

Les Administrations de la Politique financière et du Budget doivent collaborer avec la fonction publique sur le plan de la formation et du perfectionnement des fonctionnaires.

Les compétences du ministre du Budget doivent, dans ce contexte, être élargies de manière à englober la planification financière.

parallèle administraties. Alleen in Frankrijk bestaan er ook ministeriële kabinetten, doch met veel minder personeel, dat dan nog voor ongeveer 99 pct. uit ambtenaren bestaat. Zij zijn daarenboven verantwoordelijk voor een Hof voor Budgettaire en Financiële Discipline.

Er zou bij ons een politiek akkoord tot stand moeten komen waarbij de ministeriële kabinetten volledig worden afgeschaft en vervangen door ministerbureaus van maximum zes leden, waarvan minstens vijf ambtenaren.

Hierbij aansluitend moet het benoemingsbeleid van de ambtenaren vernieuwd worden. In de studie is Zwitserland het voorbeeld, waar alle vacante functies in de administratie voor iedereen opengesteld worden. Er wordt in de studie voorgesteld dat, vanaf de rangen 12 en 13, alle vacante functies zouden opengesteld worden voor alle vastbenoemde personeelsleden in niveau 1 in gelijk welke overheidsdienst. De ambtenaren zouden op die manier zelf hun loopbaan de richting kunnen geven die zij wensen. De onmiddellijke chefs zouden over gemotiveerd personeel beschikken, dat zij zelf hebben uitgekozen, op basis van eigen selecties.

Ook de administratie zou hier voordelen van ondervinden: gespecialiseerd en gemotiveerd personeel, mobiliteit van het personeel, minder frustraties, mogelijk beroep op personen met ervaring uit andere overheidssectoren.

Ten slotte is het noodzakelijk dat de vorming op het vlak van het financieel management wordt ingevoerd en gestimuleerd. In Nederland stelt het Departement Financiën hiervoor bestendig logistieke steun ter beschikking van de departementen.

3.6. Gedeeltelijke herstructurering van het Ministerie van Financiën

Twee sterke administraties zijn noodzakelijk voor het financieel en budgettair beleid:

— de Administratie voor Financieel Beleid: dit kan de huidige Studiedienst van Financiën zijn, die wordt omgevormd naar de financiële planning;

— de Administratie van de Begroting.

Ook is een nieuwe rol weggelegd voor de Inspectie van Financiën, met name een oriëntering van de uitgaven en een bestendige evaluatie van de uitgavenbeheersing.

De Administraties voor Financieel Beleid en de Begroting moeten met het Openbaar Ambt samenwerken voor de vorming en verdere opleiding van (gespecialiseerde) ambtenaren.

De bevoegdheden van de Minister van Begroting moeten daarbij verruimd worden naar de financiële planning.

DEUXIEME PARTIE

ECHANGE DE VUES

Le président et les membres de la Commission des Finances félicitent M. Van de Walle pour la brillante étude qu'il a réalisée et le remercient des exposés qu'il a présentés à la commission.

Les descriptions du cycle budgétaire dans les six pays étudiés nous montrent immédiatement les grandes différences qu'il y a par rapport à la situation existant en Belgique. Non seulement le Gouvernement mais aussi le Parlement peuvent en tirer les leçons qui s'imposent !

Dans le large débat qui suit, les membres de la commission posent de nombreuses questions et commentent les propositions présentées.

La critique la plus fondamentale porte sur le fait qu'en Belgique, il n'y a pas de vision à long terme et que le budget est insuffisamment préparé et soutenu.

Ci-après, la discussion est subdivisée en fonction des grands thèmes: la planification pluriannuelle, la préparation du budget, le dépôt d'un budget équilibré, l'exécution du budget, le contrôle budgétaire, le management dans les départements.

1. La planification pluriannuelle

Il règne une certaine confusion quant à la nature et au sens de la planification pluriannuelle.

Un commissaire se demande par exemple si la déclaration gouvernementale de l'actuel Gouvernement contient suffisamment de données pour l'élaboration du budget. Il se réfère également à l'annexe comportant une projection pour quatre ans qui est jointe à toutes les déclarations gouvernementales. Cela peut-il suffire comme planification pluriannuelle ?

M. Van de Walle répond qu'en Belgique, l'on devrait établir une planification très détaillée, qui serait indicative et remaniée chaque année, également lorsque de nouvelles options sont prises ou lorsqu'il y a un nouveau Gouvernement. Un plan d'assainissement étalant les économies sur 4 ou 5 ans n'est pas la même chose qu'un plan pluriannuel, parce que ce dernier comporte une estimation tant des recettes que des dépenses se basant pour ce faire sur les propositions de l'administration.

Un autre membre exprime ses inquiétudes au sujet de l'instauration d'une planification financière à moyen terme. Cela signifie que l'on fixe des masses quasi intangibles pour des projets qui doivent être réalisés à un moment déterminé, et ce dans le cadre d'une programmation bien précise. Il y a actuelle-

DEEL II

VRAGENRONDE

De Voorzitter en de leden van de Commissie voor de Financiën feliciteren de heer Van de Walle met de schitterende studie die hij heeft verricht en bedanken hem voor de uiteenzettingen in de Commissie.

De beschrijvingen van de begrotingscyclus in de zes bestudeerde landen tonen ons onmiddellijk de grote verschillen met de toestand in België. Niet alleen de Regering maar ook het Parlement kan hieruit de nodige lessen trekken !

In de ruime bespreking worden veel vragen gesteld en worden de inspirerende voorstellen beoordeeld.

De meest fundamentele kritiek komt erop neer dat er in België geen visie op lange termijn bestaat en dat de begroting onvoldoende wordt voorbereid en ondersteund.

Hierna geven wij de bespreking weer naar de grote thema's: de meerjarenplanning, de voorbereiding van de begroting, het indienen van de begroting in evenwicht, de uitvoering van de begroting, de begrotingscontrole, het management in de departementen.

1. De meerjarenplanning

Er bestaat verwarring over de aard en de zin van meerjarenplanning.

Een commissielid vraagt zich bijvoorbeeld af of de Regeringsverklaring van de huidige Regering voldoende gegevens bevat voor het opstellen van de begroting. Hij verwijst ook naar de bijlage met een toekomstprojectie voor vier jaar die bij elke Regeringsverklaring wordt gevoegd. Kan dit volstaan als meerjarenplanning ?

De heer van de Walle antwoordt dat in België een zeer gedetailleerde planning zou moeten gemaakt worden die indicatief is en ieder jaar herwerkt wordt, ook steeds wanneer er nieuwe opties worden genomen of wanneer er een nieuwe Regering aantreedt. Een saneringsplan opstellen waarbij de besparingen over vier tot vijf jaar worden gespreid is evenwel niet hetzelfde als een meerjarenplan, omdat een meerjarenplan zowel de inkomsten als de uitgaven raamt, uitgaande van de voorstellen van de administratie.

Over de invoering van een financiële planning op middellange termijn, spreekt een ander lid zijn ongerustheid uit. Dit betekent dat er quasi onaantastbare massa's worden vastgelegd voor projecten die op een welbepaalde termijn moeten worden gerealiseerd met een zeer precieze programmatie. Er zijn nu al zeer

ment déjà de très nombreuses catégories de personnes qui demandent qu'on garantisse leur revenu (le logement social, la recherche et le développement, les universités, etc.). A ce propos, l'intervenant souligne également que les traitements et salaires des fonctionnaires constituent déjà une part énorme des dépenses courantes. Il faudrait y ajouter les projets d'investissement jusqu'à concurrence de montants intangibles, et ce pendant plusieurs années. Dans la mesure où les groupes de dépenses auxquels on ne peut plus toucher se multiplient, un moment arrivera où il faudra constater que la plus grande partie du budget est devenue intangible. Les masses à propos desquelles le Gouvernement pourra encore décider se réduiront comme une peau de chagrin. Il en résultera que s'il faut fournir des efforts pour réduire les dépenses, par exemple à la suite de difficultés dont l'origine ne se trouve même pas dans notre pays, le Gouvernement devra chercher son salut dans des remèdes de cheval s'il veut obtenir un résultat quelconque.

En mettant sur pied un plan pluriannuel, nous provoquons finalement une rigidité totale du budget, qui ne peut plus continuer à être géré de manière raisonnable. Il n'y aura plus la moindre souplesse possible dans la gestion du budget de l'Etat.

L'intervenant considère que, grâce à l'absence de ces masses rigides dans le budget, le Gouvernement Martens VI a pu réaliser d'importantes économies.

Il ressort de la discussion que l'impuissance financière et budgétaire du Gouvernement, avec ou sans planification, résulte également de résultats décevants du côté des recettes et d'une incapacité à maîtriser le flux de recettes. Anticiper des recettes ne suffit pas et peut même être très dangereux.

Ainsi, un membre se réfère à ce qui s'est passé en Chine, lorsque les détenteurs du pouvoir firent payer des impôts aux Chinois sous forme d'anticipation pour de nombreuses années.

Selon un autre intervenant, il y a, à Bruxelles, plusieurs sociétés qui n'ont plus été contrôlées par le fisc depuis sept ans. Dans certains cas, il y a déjà prescription.

La Cour des comptes a des preuves que l'Etat a encaissé au minimum 1,5 milliard de francs d'impôts trop peu parce qu'ils n'ont pas été enrôlés à temps. Le contrôle des recettes par la Cour des comptes est cependant refusé par le ministre des Finances.

C'est vrai, mais l'étude ne porte pas sur l'assainissement en soi, mais sur la technique budgétaire.

Incidemment, l'anticipation d'impôts a été inaugurée à l'époque du Gouvernement Van Houtte parce qu'il semblait équitable de faire verser leurs impôts plus tôt par les indépendants. Cette opération consti-

veel vragende partijen voor het garanderen van hun inkomsten (voor sociale huisvesting, onderzoek en ontwikkeling voor de universiteiten, enz.). Het lid wijst in dit verband ook op het feit dat de loon- en weddekosten van de ambtenaren al een enorm deel van de lopende uitgaven uitmaken. Daarbij zouden dan nu nog de investeringsprojecten worden gevoegd voor onaantastbare bedragen en dit gedurende meerdere jaren. Naarmate de uitgavengroepen, waaraan niet meer mag geraakt worden, steeds worden vermeerderd, zullen wij op een gegeven moment moeten constateren dat het grootste gedeelte van de begroting onaantastbaar wordt. De massa's waarover de Regering nog zal kunnen beslissen, zullen zeer klein geworden zijn. Dit heeft tot gevolg dat indien inspanningen om de uitgaven te verminderen moeten geleverd worden, bijvoorbeeld ingevolge moeilijkheden die zelfs niet hun oorsprong moeten vinden in ons eigen land, de Regering haar toevlucht moet nemen tot paardemiddelen om enig effect te sorteren.

Door de invoering van een meerjarenplan veroorzaken we uiteindelijk een totale starheid in de begroting, die niet langer op een redelijke manier kan beheerd worden. Alle mogelijke soepelheid in het beheer van de staatsbegroting wordt ontnomen.

Het lid is van mening dat, dankzij de afwezigheid van deze starre massa's in de begroting, de Regering Martens VI grote bezuinigingen heeft kunnen doorvoeren.

Uit de bespreking blijkt dat het financieel-budgettair onvermogen van de Regering, met of zonder planning, ook voortkomt uit teleurstellende resultaten aan de ontvangstenzijde en het niet-beheersen van de inkomstenstroom. Anticipatie op inkomsten volstaat niet en kan zelfs gevaarlijk zijn.

Zo verwijst een lid naar een periode in China waar de machthebbers de Chinezen voor vele jaren belastingen deden vooruit betalen.

In Brussel zijn er, volgens een andere spreker, meerdere vennootschappen die al sinds zeven jaar niet meer werden gecontroleerd door de fiscus. In sommige gevallen is er al verjaring ingetreden.

Het Rekenhof heeft bewezen dat er voor minstens 1,5 miljard frank te weinig belastingen werden geïnd omdat er niet tijdig werd ingekohierd. De controle van de inkomsten door het Rekenhof wordt echter geweigerd door de Minister van Financiën.

Akkoord, doch de studie gaat niet over sanering op zichzelf maar over begrotingstechniek.

Terloops, anticipatie van belastingen, die in het leven werd geroepen ten tijde van de Regering-Van Houtte, gebeurde omwille van een soort rechtvaardigheid door de zelfstandigen vroeger hun belastingen

tua toutefois une première étape dans le glissement de recettes vers une année budgétaire antérieure, procédé que l'on utilise couramment aujourd'hui.

L'orateur précise ensuite sa proposition de planification financière. L'on prévoit 3 phases: tout d'abord, les perspectives à long terme, qui ne sont que des perspectives: les départements présentent des propositions pour 10 ans ou plus, lesquelles sont fixées par phases, qui sont ensuite intégrées dans la planification à moyen terme. Au moment de l'intégration dans le plan financier — c'est la seconde phase —, une discussion approfondie a lieu au sein du Gouvernement, qui opère ensuite les choix.

Le plan quinquennal est revu chaque année lors de l'élaboration du budget. Des glissements et des modifications du plan sont alors possibles. Les dépenses ne sont libérées qu'au moment où la première tranche du plan quinquennal est inscrite au budget. C'est la troisième phase. Seul le budget est définitivement fixé. Le plan quinquennal n'est qu'indicatif et permet une flexibilité, à la condition qu'elle soit fondée.

Un membre considère que la répartition en trois phases constitue déjà un assouplissement. Il continue cependant à prétendre que l'Etat affecte une trop grande part de ses recettes à des dépenses intangibles, soit par leur nature, telles que les salaires, soit par la politique menée en la matière.

Plus l'Etat s'engage d'une manière décidée et irréversible, moins il subsiste de marge pour des choix politiques.

Un membre se demande comment, si l'on prévoit une planification à long terme, les ministres pourront encore mettre leurs accents politiques.

D'après un autre membre, tout ministre menant une politique sérieuse dans son département et le faisant savoir à l'extérieur, doublera le nombre de ses voix. Le problème, aujourd'hui, c'est que chaque ministre considère que la meilleure façon de mettre son accent est de dépenser beaucoup d'argent.

L'orateur renvoie au Royaume-Uni, où il y a une concurrence entre les différents ministres pour réaliser moins de dépenses que prévu (« underspending »). Il ajoute cependant que tous les ministres du gouvernement y appartiennent au même parti.

Un membre se réfère à la mission du Bureau du Plan.

Lors de sa constitution, il était prévu que le Bureau du Plan créerait un cadre pour un plan pluriannuel. L'intervenant estime que le Parlement a trop peu coopéré avec le Bureau du Plan. Le Gouvernement belge, lui aussi, en a peu fait usage. Lorsque le Bureau du Plan réalise une étude que le Gouvernement ne peut

gen te doen betalen. Doch deze operatie was ook een eerste stap van verschuiving van inkomsten naar een vorig begrotingsjaar, procédé dat nu gretig wordt toegepast.

De heer Van de Walle verduidelijkt zijn voorstel betreffende de financiële planning. Er worden drie fasen voorzien: eerst de lange-termijnperspectieven, die slechts perspectieven zijn: de departementen doen voorstellen voor tien of meer jaren die in fasen worden vastgelegd, die nadien worden geïntegreerd in de middellange-termijnplanning. Op het ogenblik van de integratie in het financieel plan — dit is de tweede fase —, grijpt een grondige discussie plaats in de schoot van de Regering die de keuze maakt.

Het vijfjarenplan wordt ieder jaar herzien bij de opmaak van de begroting. Verschuivingen en wijzigingen in het plan zijn hierbij mogelijk. De uitgaven worden pas vrijgegeven op het ogenblik dat de eerste schijf van het vijfjarenplan wordt overgenomen in de begroting. Dit is de derde fase. Alleen de begroting wordt definitief vastgelegd. Het vijfjarenplan is alleen indicatief, en biedt een basis voor gefundeerde flexibiliteit.

Een lid meent dat de indeling in drie fasen al een versoepeling is. Toch blijft hij beweren dat de Staat een te groot deel van zijn inkomsten aanwendt voor onaantastbare uitgaven, hetzij door hun aard zoals salarissen, hetzij door de politiek en door het gevoerde beleid.

Hoe meer de Staat zich engageert, op een besliste en onomkeerbare wijze, hoe minder er overblijft voor politieke keuzen.

Een lid vraagt zich af, indien er een lange-termijnplanning wordt voorzien, hoe de Ministers dan hun politieke accenten nog kunnen leggen.

Volgens een ander lid zal elke Minister die een ernstig beleid voert op zijn departement en dat naar buiten toe verduidelijkt, z'n stemmenaantal verdubbelen. Het probleem is nu dat iedere Minister zijn accent meent te moeten leggen door veel geld uit te geven.

De heer Van de Walle verwijst naar het Verenigd Koninkrijk, waar er een concurrentie bestaat tussen de verschillende Ministers om aan « underspending » te doen. Hij voegt daar wel aan toe dat daar alle Ministers in één Regering van dezelfde partij zijn.

Een lid verwijst nog naar de opdracht van het Planbureau.

Bij de oprichting werd voorzien dat het Planbureau een kader voor een meerjarenplan zou scheppen. Spreker is van oordeel dat het Parlement veel te weinig met het Planbureau heeft samengewerkt. Ook de Belgische Regering heeft er weinig gebruik van gemaakt. Wanneer het Planbureau een studie maakt

approuver, cette étude n'est tout simplement pas publiée! L'intervenant cite l'exemple de la dernière étude sur la sécurité sociale.

L'orateur fait remarquer que la planification économique du Bureau du Plan n'est pas la même que la planification financière à moyen terme qu'il propose. Il faudrait demander au Bureau du Plan de présenter des propositions d'investissements partant d'une vision économique globale. C'est sur cette base que les administrations devraient mettre au point un plan financier. En France, l'on met surtout l'accent sur la planification économique alors qu'en Allemagne, c'est la planification financière qui prime.

Il faut en Belgique plus de discipline au niveau politique, et surtout une meilleure compréhension du processus de planification et des liens entre une bonne planification et une orientation de la politique.

2. La préparation du budget

Un commissaire demande si l'orateur estime que le premier concept du budget devrait être établi par une administration spécialisée.

Il lui est répondu qu'en ce qui concerne la préparation du budget, l'administration spécialisée, c'est-à-dire l'Administration du Budget, devrait tout d'abord établir un budget « interne ». En Allemagne, par exemple, l'on y consacre trois mois.

Jadis, en Belgique, l'inspecteur des Finances était préalablement appelé chez le directeur général du Budget pour discuter de son rapport, afin de fournir à l'Administration du Budget des éléments pour la discussion avec les différents départements. Or, tel n'est même plus le cas aujourd'hui.

Dans d'autres pays, la discussion a d'abord lieu au niveau interne et les décisions sont ensuite confrontées aux demandes des départements.

Un membre considère qu'à cet égard, la valorisation de l'Administration du Budget revêt une très grande importance. En vertu de la procédure actuelle, les propositions du ministre des Finances sont transmises à l'Inspection des Finances et à l'Administration du Budget, qui analyse ces propositions en se basant sur l'avis de l'Inspection. L'Administration du Budget établit une distinction entre les dépenses réalisées en application de la législation et celles qui nécessitent une initiative législative et une décision politique. Partant de cette distinction, le ministre du Budget procède à une concertation bilatérale avec ses collègues. La Communauté flamande n'a pas eu d'Administration du Budget pendant dix ans.

Toutefois, on a accordé une attention insuffisante aux décisions prises en dehors du budget: le budget

waarmee de Regering zich niet kan akkoord verklaren, wordt deze studie gewoon ingehouden! Spreker geeft het voorbeeld van de laatste studie over de sociale zekerheid.

De heer Van de Walle stipt aan dat de economische planning van het Planbureau niet hetzelfde is als de financiële planning op middellange termijn die hij voorstelt. Aan het Planbureau zou gevraagd moeten worden om voorstellen te doen betreffende investeringen uitgaande van een globale economische visie. Van daaruit werken de administraties een financieel plan uit. In Frankrijk legt men vooral nadruk op de economische planning, terwijl in Duitsland de financiële planning primeert.

Er moet in België meer discipline zijn op politiek niveau, en zeker ook meer inzicht in het wezen van planning en in het verband tussen een goed planingsproces en politieke beleidsvorming.

2. De voorbereiding van de begroting

Een commissielid vraagt of de heer Van de Walle van mening is dat het eerste concept van de begroting door een gespecialiseerde administratie zou moeten opgesteld worden.

De heer Van de Walle stipt aan dat voor de voorbereiding van de begroting de gespecialiseerde administratie, de Administratie van de Begroting, « binnenskamers » eerst een begroting zou moeten opmaken. In Duitsland worden daar bijvoorbeeld drie maanden aan besteed.

Vroeger werd in België de inspecteur van Financiën voorafgaandelijk bij de directeur-generaal van de begroting geroepen voor de bespreking van zijn verslag, teneinde de Administratie van Begroting elementen te verschaffen voor de discussie met de verschillende departementen. Zelfs dit gebeurt nu niet meer.

In andere landen wordt eerst intern gediscussieerd en daarna worden de besluiten daaruit geconfronteerd met de vragen uit de departementen.

Een lid meent dat in dit verband het valoriseren van het Bestuur van de Begroting van zeer groot belang is. Ingevolge de huidige procedure worden de voorstellen van de Minister van Financiën overgemaakt aan de Inspectie van Financiën en het Bestuur van de Begroting, dat de voorstellen analyseert aan de hand van het advies van de inspectie. Het Bestuur van de Begroting maakt een onderscheid in de uitgaven die gebeuren in toepassing van de wetgeving en uitgaven die een wetgevend initiatief en een politieke beslissing vereisen. Op basis van dit onderscheid voert de Minister van Begroting het bilateraal overleg met zijn collega-Ministers. In de Vlaamse Gemeenschap was er gedurende tien jaar geen Bestuur van de Begroting.

Men heeft echter onvoldoende aandacht geschonken aan de beslissingen die buiten de begroting wor-

est préparé et établi pendant deux mois (juin-juillet), après quoi des décisions sont prises pendant les dix autres mois, généralement sans se référer au budget. Cela entraîne dès lors des dépenses supplémentaires.

Un autre point dans la préparation du budget est l'équilibre politique de celui-ci. Il faut une distinction suffisante entre les dépenses spécifiques, personnalisées dans le chef du ministre, et les dépenses générales.

Enfin, l'intervenant attire l'attention sur la procédure de correction lors de l'établissement du budget. Une loi-programme est le seul moyen pour ce faire.

Pour un autre commissaire, l'objectif est de déposer un budget équilibré et d'établir un programme pluriannuel pour les investissements. Ce programme se poursuit même après un changement de gouvernement, ce qui peut représenter une forme d'économies, mais limite aussi les possibilités du Gouvernement de mener une politique flexible.

3. Le dépôt d'un budget équilibré

Plusieurs membres marquent leur accord sur le principe — autrefois la règle d'or — du dépôt d'un budget équilibré. En Belgique, cela n'est plus admis. Ces dernières années, le Gouvernement a pourtant tenté de compenser des dépenses supplémentaires sur le budget. C'est déjà un pas dans la bonne voie.

Un commissaire se réfère aux communes qui, dès à présent, ont l'obligation d'élaborer un plan pluriannuel et de déposer un budget équilibré. Si la commune réalise des actifs, ils ne peuvent être affectés comme dépenses, mais uniquement comme investissements. L'exposé présenté est donc un plaidoyer pour appliquer ce système au niveau national.

L'orateur confirme que le plan comptable des communes peut en effet servir d'exemple.

Il se réfère également à l'Allemagne: tout budget y est déposé en équilibre! Cet équilibre peut être atteint parce que les emprunts sont inscrits comme moyens. En Belgique, le Parlement autorise le ministre des Finances à souscrire des emprunts pour la différence entre les recettes et les dépenses. Dans la pratique, on se base sur les dépenses et les recettes réelles et non sur les chiffres du budget. Par conséquent, on emprunte à mesure que le Gouvernement a besoin de fonds. En Allemagne, on peut emprunter à concurrence de la différence entre les dépenses autorisées et les recettes du budget. De plus, le Gouvernement doit avoir l'autorisation du Parlement.

den genomen: de begroting wordt gedurende twee maanden voorbereid en opgesteld (juni-juli), waarna gedurende de overige 10 maanden beslissingen worden genomen, meestal zonder verwijzing naar de begroting. Dit geeft dan ook aanleiding tot meeruitgaven.

Een ander punt bij de voorbereiding van de begroting is het politiek evenwicht in de begroting. Volgende onderscheid moet gemaakt worden tussen de specifieke uitgaven, gepersonaliseerd in hoofde van de minister, en algemene uitgaven.

Ten slotte wijst het lid op de procedure van correctie bij de opmaak van de begroting. Een programma-wet is hierbij het enige middel.

Voor een commissielid is het streefdoel een sluitende begroting neerleggen en een meerjarenprogramma voor de investeringen opstellen. Dit programma loopt door na een regeringswisseling, hetgeen een vorm van besparingen kan betekenen, maar ook de mogelijkheden van flexibel beleid van een Regering beperkt.

3. Het indienen van een begroting in evenwicht

Meerdere leden gaan akkoord met het principe — eens de gulden regel — van het indienen van een begroting in evenwicht. Dit is in België nu niet aanvaard. De laatste jaren heeft de Regering wel gepoogd bijkomende uitgaven op de begroting te compenseren. Dit is al een stap in de goede richting.

Een commissielid verwijst naar de gemeenten die nu reeds verplicht zijn om een meerjarenplan op te stellen en die een begroting in evenwicht moeten indienen. Als de gemeente activa realiseert, dan mogen deze niet als uitgaven worden besteed maar alleen als investeringen. De uiteenzetting van de heer Van de Walle is dus een pleidooi om dit op nationaal niveau toe te passen.

De heer Van de Walle bevestigt dat het boekhoudkundig plan van de gemeenten inderdaad als een voorbeeld kan gelden.

Hij verwijst ook naar Duitsland: iedere begroting wordt daar in evenwicht ingediend! Dit wordt bereikt doordat de leningen als middelen worden ingeschreven. In België geeft het Parlement machtiging aan de Minister van Financiën om leningen aan te gaan voor het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven. In de praktijk worden hiervoor de werkelijke uitgaven en de werkelijke inkomsten genomen, dus niet de cijfers van de begroting. Bijgevolg wordt er geleend naarmate de Regering middelen nodig heeft. In Duitsland bedraagt hetgeen kan geleend worden het verschil tussen de toegelaten uitgaven en inkomsten in de begroting. Daarboven moet de Regering toestemming van het Parlement hebben.

A propos du principe du dépôt d'un budget équilibré, un membre déclare qu'en Belgique, on opte pour le principe du solde net à financer qui est fixé empiriquement. Le solde net à financer comporte toutefois un élément étranger: les dépenses d'investissement. Les investissements sont financés par investissements corporels et incorporels. Cette dernière notion est extensible, et certains investissements sont mis en question. Par exemple: le coût de la recherche. La recherche à l'initiative ministérielle est souvent critiquée, mais ce n'est pas pour cela qu'il faut entièrement condamner le système.

Selon un commissaire, les experts modernes en finances publiques estiment que l'équilibre du budget n'est ni souhaitable ni nécessaire.

En fait, le déficit en soi est contestable uniquement en ce qui concerne ses effets secondaires; en d'autres termes, lorsque le déficit fait accélérer l'inflation ou contribue à une augmentation considérable de la dette, ce qui est le cas en Belgique parce qu'on est allé trop loin.

A propos de l'équilibre du budget, l'orateur souligne que l'objectif est de fixer les emprunts et le déficit structurel dans le budget et d'obliger le ministre des Finances à demander l'accord du Parlement pour tout complément d'emprunt. Le Parlement arrête les recettes, également celles provenant de l'emprunt.

D'après un autre membre, ce système comporte quand même des dangers. On ne dispose d'aucune souplesse au cas où la charge de la dette augmenterait par suite d'une hausse des taux d'intérêt ou du taux d'escompte.

L'orateur signale que le budget des Voies et Moyens accorde une autorisation d'emprunt pour la différence entre les recettes et les dépenses. Dans la pratique, le Gouvernement se base toujours sur les montants réels des recettes et dépenses.

Lorsque l'on propose de délimiter avec précision l'autorisation d'emprunt, il faut évidemment une certaine souplesse. L'intervenant cite l'exemple allemand: on peut toujours y procéder à un prélèvement sur l'autorisation d'emprunt de l'année suivante, et ce jusqu'à concurrence de 4 p.c. des dépenses autorisées, à la condition que ce montant soit compensé à titre de prélèvement l'année suivante. De plus, il y a la possibilité de crédits de soudure pour six mois au maximum, et ce jusqu'à concurrence de 8 p.c. du total des dépenses.

Un membre fait remarquer que l'Allemagne connaît aussi une plus grande stabilité gouvernementale: les ministres savent qu'ils y tiennent les rênes du pouvoir pendant cinq ans. La Belgique a connu au cours de la dernière décennie diverses crises gouver-

Over het principe van het indienen van een begroting in evenwicht, stelt een lid dat in België wordt gekozen voor het principe van het netto te financieren saldo dat empirisch is vastgesteld. Het netto te financieren saldo omvat echter één vreemd element: met name investeringsuitgaven. Investerings worden gefinancierd door leningen. Investerings omvatten materiële en immateriële investeringen. Dit laatste is een rekbaar begrip en sommige investeringen worden in vraag gesteld. Bijvoorbeeld: de kosten van onderzoek. Onderzoek op ministerieel initiatief wordt vaak bekritiseerd, doch dit systeem mag daarom niet volledig worden veroordeeld.

Volgens een commissielid zijn de moderne experten in openbare financiën van oordeel dat het evenwicht in de begroting noch wenselijk noch noodzakelijk is.

In feite is het deficit op zich alleen betwistbaar wat de secundaire effecten ervan betreft, m.a.w. als het deficit de inflatie doet versnellen of bijdraagt tot een aanzienlijke vermeerdering van de schuld, hetgeen het geval is in België omdat men te ver is gegaan.

Over het evenwicht in de begroting beklemtoont de heer Van de Walle dat de bedoeling ervan is de leningen en het ingebouwde deficit vast te leggen in de begroting en de Minister van Financiën te verplichten om voor een bijkomende lening het akkoord van het Parlement te vragen. Het Parlement legt de inkomsten vast, ook de leningsinkomsten.

Volgens een lid is aan een dergelijk systeem toch enig gevaar verbonden. Er is geen soepelheid ingeval de schuldenlast verhoogt door een stijging van de rentevoeten of een stijging van de discontovoet.

De heer Van de Walle wijst erop dat in de Rijksmidelenbegroting de leningsmachtiging wordt gegeven voor het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven. In praktijk gaat de Regering hier altijd uit van de werkelijke bedragen inzake inkomsten en uitgaven.

Bij het voorstel van een precieze leningsmachtiging hoort uiteraard enige soepelheid. Spreker citeert het Duitse voorbeeld: er mag altijd een voorafname op de leningsmachtiging van het volgende jaar worden gedaan, en dit ten belope van 4 pct. van de toegestane uitgaven, op voorwaarde dat dit bedrag als voorafname volgend jaar wordt gecompenseerd. Daarnaast zijn er ook overbruggingskredieten voor maximum zes maanden mogelijk tot 8 pct. van het totaal van de uitgaven.

Een lid merkt op dat Duitsland ook een grotere regeringsstabiliteit kent: de Ministers weten dat zij gedurende vijf jaar het beleid in handen hebben. België kende gedurende het laatste decennium verschillende regeringscrisisen. In de boeken van het Reken-

nementales. Dans les cahiers de la Cour des comptes, l'on cite constamment des exemples de ministres qui ont signé de nombreux engagements après que le Gouvernement eut démissionné et jusqu'au jour de l'entrée en fonctions du nouveau Gouvernement, alors que ces engagements n'étaient pas prévus et n'offraient des avantages qu'aux « petits amis ».

L'intervenant propose que tous les engagements qui ont été signés jusqu'à trois ou quatre mois avant les élections soient automatiquement suspendus. Le Gouvernement suivant décidera alors si ces engagements seront ou non honorés.

Un autre membre marque son accord pour que l'on instaure une telle période de suspicion.

Un commissaire en déduit que pareils engagements sont impossibles dans le système allemand parce que leurs conséquences sur la planification pluriannuelle sont immédiatement visibles. Est-ce fixé par la loi? Le Parlement doit-il dès lors modifier la loi sur la comptabilité de l'Etat?

L'orateur répond affirmativement. La signature d'engagements relève de la responsabilité ministérielle. Dans d'autres pays, les ministres savent qu'ils n'ont plus aucune chance d'avoir un portefeuille ministériel s'ils signent des contrats de telle manière. En France, chaque ministre est personnellement et civilement responsable des décisions qui sont contraires aux avis prévus comme mesure de contrôle.

Un commissaire déclare avoir l'impression que la suppression du système d'un budget ordinaire et extraordinaire fut une grave erreur politique, parce que chacun comprenait que le budget ordinaire devait être déposé en équilibre, alors que le budget extraordinaire pouvait être financé par l'emprunt à la condition qu'il soit procédé à des investissements.

Lorsque les deux budgets ont été fusionnés, personne ne pouvait plus établir de liens entre les investissements et les milliards de déficit du budget. Cette impression est-elle correcte?

L'orateur explique ensuite que la suppression de la distinction entre budget ordinaire et extraordinaire résulte de l'intention d'en arriver à un budget unique. Les dépenses de capital (qui, actuellement, ne s'élèvent plus qu'à quelques dizaines de milliards de francs sur le plan national) permettent de déduire ce que sont les investissements. Les emprunts supérieurs aux investissements sont donc destinés aux dépenses courantes.

Mais il est de fait que les crédits pour investissements ne sont pas affectés dans leur totalité mais servent partiellement de tirelire, ce qui est néfaste pour les investissements.

L'intervenant répète qu'à la suite de l'instauration du budget unique, ni le citoyen, ni le parlementaire, ni le fonctionnaire moyen ne savent à quoi doivent encore servir les emprunts: à couvrir des investissements ou des dépenses courantes.

hof worden dan ook voortdurend voorbeelden aangehaald van Ministers die vele engagements tekenden, nadat de Regering ontslag had genomen tot op de dag van het aantreden van de nieuwe Regering, terwijl die engagements niet voorzien waren en enkel de « vriendjes » voordelen bieden.

Spreker stelt voor alle engagements die werden getekend tot drie à vier maanden vóór de verkiezingen automatisch op de helling te zetten. De volgende Regering bevestigt dan of de engagements al dan niet zullen nageleefd worden.

Een ander lid gaat akkoord met het instellen van een dergelijke « verdachte » periode.

Een commissielid besluit hieruit dat dergelijke engagements onmogelijk kunnen in het Duitse systeem omdat de gevolgen voor de meerjarenplanning onmiddellijk zichtbaar zijn. Is dit wettelijk vastgelegd? Moet het Parlement de wet op de Rijkscomptabiliteit dan wijzigen?

De heer Van de Walle antwoordt bevestigend. Het tekenen van engagements valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In andere landen weten de Ministers dat zij geen kans meer maken op een ministerportefeuille indien zij contracten ondertekenen op een dergelijke manier. In Frankrijk is iedere Minister persoonlijk en burgerrechtelijk verantwoordelijk voor beslissingen die strijdig zijn met de adviezen die als controlemaatregelen worden voorzien.

Een commissielid stelt de indruk te hebben dat het afschaffen van een gewone en buitengewone begroting een zware politieke fout was omdat iedereen begreep dat de gewone begroting in evenwicht ingediend moest worden, terwijl de buitengewone begroting met leningen kon gefinancierd worden op voorwaarde dat er werd geïnvesteerd.

Toen beide begrotingen werden samengevoegd, wist niemand nog het verband te leggen tussen de investeringen en het miljardentekort op de begroting. Is deze indruk juist?

De spreker legt uit dat de afschaffing van het onderscheid tussen de gewone en de buitengewone begroting er gekomen is om tot een eenheidsbegroting te komen. Uit de kapitaaluitgaven, die nu op nationaal niveau nog slechts enkele tientallen miljard frank bedragen, kan men uitmaken wat de investeringen zijn. De leningen boven de investeringen zijn dan bestemd voor de lopende uitgaven.

Maar, het is nu zo dat de kredieten voor investeringen niet helemaal worden aangewend en gedeeltelijk dienen als een financiële spaarpot, hetgeen nefast is voor de investeringen.

Het lid herhaalt dat door de eenheidsbegroting noch de burger, noch het Parlementslid, noch de modale ambtenaar weet waarvoor de leningen nog moeten dienen: voor investeringen of voor lopende uitgaven.

Chacun sait que le fait d'emprunter pour couvrir des dépenses journalières a des conséquences catastrophiques. En Belgique, on a créé le mythe qu'emprunter n'était pas grave parce que la Belgique était un pays riche.

L'orateur souligne qu'au vu de l'exposé général du budget, chacun peut constater que les investissements sont largement inférieurs au déficit.

4. L'exécution du budget

Un membre fait remarquer que l'orateur souhaite supprimer toute une série de contrôles administratifs. Cela ne comporte-t-il pas de risques, compte tenu surtout de la politique en matière de dépenses menée en Belgique?

L'orateur souligne que les contrôles ne sont supprimés que pour les dépenses pour lesquelles des crédits sont prévus au budget. La proposition de suppression de ces contrôles est d'ailleurs étroitement liée à celle d'une préparation plus approfondie du budget, au cours de laquelle les dépenses seraient examinées avec soin avant d'être approuvées. De plus, il faudrait chaque mois établir un état des dépenses. Un bon contrôle à posteriori est également prévu.

Un membre constate que si les propositions de l'orateur sont adoptées, la préparation du budget de 1994 devrait déjà être entamée en septembre 1992. Ce n'est qu'à partir de 1995 que les contrôles qui y font obstacle pourront être supprimés. Les transferts de crédits non affectés peuvent déjà être réalisés plus tôt. Cela pourrait déjà se faire pour le budget 1992, surtout parce qu'il s'agit d'une forme d'économies: le ministre concerné aura moins tendance à épuiser coûte que coûte les crédits avant la fin de l'année, parce qu'autrement, il n'en disposerait plus.

Comment exercer un contrôle à cet égard?

En ce qui concerne la suppression du contrôle, l'orateur répond que les contrôles de l'Inspection des Finances et du contrôleur des engagements ne peuvent être supprimés aussi longtemps qu'il n'y aura pas de contrôle interne dans les départements et que l'on ne procédera pas à un audit.

Cela est étroitement lié à la culture du management à introduire dans les départements. Il est clair que ces contrôles ne peuvent être supprimés immédiatement.

D'après un membre, il faut, dans ce cadre, que soit réorganisé le ministère des Finances.

L'orateur estime que ce n'est pas nécessaire. Chaque département disposerait de son propre contrôle des engagements et d'un contrôle propre analogue à celui de l'Inspection des Finances.

Iedereen weet dat lenen voor dagelijkse uitgaven rampzalige gevolgen heeft. In België heeft men de mythe geschapen dat lenen niet erg was omdat België een rijk land was.

De spreker stipt aan dat op zicht van de algemene toelichting bij de begroting iedereen toch kan vaststellen dat de investeringen ruimschoots lager liggen dan het deficit.

4. De uitvoering van de begroting

Een lid stipt aan dat de spreker een hele reeks administratieve controles wenst af te schaffen. Houdt dit geen gevaar in, vooral gelet op het uitgavenbeleid in België?

De spreker onderlijnt dat de controles alleen worden afgeschaft voor uitgaven waarvoor kredieten voorzien zijn in de begroting. Het voorstel tot afschaffing van deze controles hangt trouwens nauw samen met het voorstel van een grondigere voorbereiding van de begroting, waarbij de uitgaven zorgvuldig worden besproken alvorens te worden goedgekeurd. Tevens zou maandelijks een staat van de uitgaven moeten worden opgemaakt. Ook een degelijke controle achteraf is voorzien.

Een lid stelt vast dat, indien de voorstellen van de spreker aangenomen zouden worden, de voorbereiding van de begroting voor 1994 reeds in september 1992 moet aangevat worden. Pas vanaf 1995 kunnen de remmende controles dan afgeschaft worden. De overdrachten van niet-aangewende kredieten kunnen reeds vroeger worden toegepast. Dit zou al kunnen in de begroting 1992, vooral omdat het toch om een vorm van besparing gaat: de betrokken minister zal minder geneigd zijn om kost wat kost alle kredieten vóór het einde van het jaar op te maken omdat hij deze anders kwijt is.

Hoe zal hierover controle worden uitgevoerd?

Over de afschaffing van de controle, stelt de spreker dat de controles door de Inspectie van Financiën en door de controleur van de vastleggingen niet kunnen afgeschaft worden zolang de interne controle in de departementen en de audit niet zijn ingevoerd.

Dit hangt bovendien nauw samen met de management-cultuur in de departementen. Het is duidelijk dat deze controles niet onmiddellijk kunnen afgeschaft worden.

Volgens een lid moet hierbij het Ministerie van Financiën gereorganiseerd worden.

De heer Van de Walle meent dat dit terzake niet noodzakelijk is. Ieder departement zou over een eigen controle van de vastleggingen en over een eigen controle, analoog aan deze van de Inspectie van Financiën, beschikken.

Un commissaire rappelle les aspects positifs du principe selon lequel les crédits non affectés peuvent être transférés. Actuellement, l'on a en effet l'impression que le ministre dépense tout montant prévu à son budget parce qu'il craint que ces sommes ne soient perdues pour lui.

Un membre se demande à ce propos s'il ne conviendrait pas de modifier le système des crédits dissociés et non dissociés et s'il ne faudrait pas supprimer les crédits dissociés.

L'orateur souligne que les transferts ne sont possibles que moyennant compensation. Ces compensations doivent être de véritables compensations et non des compensations sur des crédits relatifs au personnel parce que, ultérieurement, il faudra malgré tout demander des crédits supplémentaires. D'ailleurs, il est proposé d'inscrire 1 p.c. des crédits pour le personnel comme réserve. Cette réserve doit être une réserve globale et non une réserve par département parce que, dans ce dernier cas, le ministre concerné pourrait utiliser cette réserve pour d'autres dépenses. Une réserve globale ne peut être utilisée qu'en cas d'urgence. Un déficit dans un département peut être compensé dans la réserve globale par un excédent dans un autre département.

Les transferts peuvent se faire tant pour des crédits non dissociés que pour des crédits dissociés. Il est bien proposé de remplacer les crédits dissociés par des autorisations d'engagement, d'une part, et des crédits à part entière, d'autre part. Les crédits dissociés et les crédits d'engagement et d'ordonnancement n'ont jamais répondu à l'objectif prévu, à savoir fournir un aperçu de l'ensemble des autorisations et des paiements. L'orateur renvoie ici aux systèmes suisse et allemand, où pour un engagement sont fixées toutes les tranches de paiement. Ces dernières doivent nécessairement être connues pour établir la planification quinquennale.

D'après un commissaire, il s'agit là peut-être d'un progrès, mais il s'agit surtout d'un pur changement de dénomination qui n'introduit pas grand-chose de nouveau. C'est peut-être mieux comme précision et cela rappellera peut-être à un nouveau ministre ce que son prédécesseur avait entamé. C'est une amélioration du système existant sans être toutefois vraiment révolutionnaire.

L'orateur souligne que la modification crée beaucoup plus de clarté. Actuellement, il y a les crédits d'engagement, les excédents de crédits d'engagement, les nouveaux crédits d'engagement sans que l'on voie à quels projets ils ont trait. Un système d'engagements, accompagné des paiements prévus, permet pour chaque projet d'en suivre l'exécution et le paiement. Cela crée plus de clarté pour l'administration.

Een commissielid wijst op de positieve aspecten van het principe dat niet-aangewende kredieten mogen worden overgedragen. Nu heeft men immers de indruk dat de Minister, elk bedrag vermeld in zijn begroting, uitgeeft, omdat hij vreest dat deze sommen anders verloren zijn voor hem.

Een lid vraagt zich in dit verband af of dan ook het systeem van gesplitste en niet-gesplitste kredieten dient te worden gewijzigd en de gesplitste kredieten moeten worden afgeschaft.

De heer Van de Walle onderlijnt dat overdrachten alleen maar mogelijk zijn mits compensatie. Deze compensaties moeten echte compensaties zijn, dus geen compensaties op personeelskredieten omdat hierop later toch bijkredieten moeten gevraagd worden. Trouwens, er wordt ook voorgesteld om 1 pct. van de personeelskredieten als reserve in te schrijven. Deze reserve moet een globale reserve zijn en geen reserve per departement omdat in het laatste geval de betrokken minister deze reserve voor andere uitgaven kan gebruiken. Een globale reserve kan alleen in noodgevallen worden gebruikt. Een tekort in één departement kan in de globale reserve worden gecompenseerd door een overschot in een ander departement.

De overdrachten kunnen zowel voor niet-gesplitste als voor gesplitste kredieten geschieden. Er wordt wel voorgesteld om de gesplitste kredieten te vervangen, enerzijds door verplichtingsmachtigingen en anderzijds door volwaardige kredieten. De gesplitste kredieten en de vastleggings- en ordonnanceringskredieten hebben nooit beantwoord aan het vooropgezette doel, met name een inzicht te verschaffen in het geheel van de machtigingen en de betalingen. De heer Van de Walle verwijst hierbij naar het Zwitsers en Duits systeem waarbij tegenover een vastlegging alle betalingsschijven worden vastgesteld. Deze betalingsschijven moeten noodzakelijkerwijze gekend zijn voor de vijfjarenplanning.

Volgens een commissielid is dit misschien een vooruitgang, doch het blijft ook maar een loutere naamsverandering waarbij niet veel nieuws wordt ingevoerd. Het is misschien beter als precisering en het zal een nieuwe minister herinneren aan hetgeen door zijn voorganger was aangevat. Het is een verbetering van het bestaand systeem zonder echt revolutionair te zijn.

De heer Van de Walle onderlijnt dat de wijziging veel meer klaarheid schept. Nu zijn er vastleggingskredieten, overschotten van vastleggingskredieten, nieuwe vastleggingskredieten, zonder dat men ziet op welke projecten deze betrekking hebben. In een systeem van vastleggingen, met daarnaast de betalingen, kan voor ieder project de uitvoering en de betaling worden gevolgd. Het schenkt klaarheid voor de administratie.

Un autre commissaire considère que le système idéal serait que chaque sénateur et député puisse à tout moment contrôler le montant dépensé pour chaque projet dans chaque département.

L'orateur renvoie à un exemple du budget allemand (p. 425/2 de son étude et p. 327/2 de la version imprimée). Sous chaque rubrique sont tout d'abord mentionnées les autorisations d'engagement. Dans les colonnes figurent ensuite, par année, les chiffres de ce qu'il faut payer dans les années suivantes et de ce qui a déjà été effectivement payé. Les autorisations d'engagement ne figurent pas en tant que telles au budget. Celui-ci comporte les crédits qui doivent permettre les paiements. En Belgique, l'on s'est toujours beaucoup trop attaché aux crédits d'engagement et trop peu aux paiements.

D'après un membre, l'accent est mis sur le contrôle interne, ce qui donne plus de compétences au département et aussi plus de responsabilité réelle. A ce propos, il faut opter pour un glissement du contrôle vers un contrôle des résultats. Pareil contrôle peut ensuite être confronté à la politique des dépenses, à la condition qu'il se base sur une politique plus concrète. Ceci renvoie à nouveau à une préparation plus approfondie du budget. L'intervenant souligne la nécessité de procéder à une analyse de la politique, et ce avant et pendant le contrôle des résultats.

Un membre demande plus de précisions en ce qui concerne la suppression des règles strictes relatives à la redistribution des allocations de base.

L'orateur souligne qu'il faut autoriser beaucoup plus de possibilités de transfert sous la responsabilité du ministre concerné et, dans certains cas, du ministre des Finances. Pour une modification des allocations de base, il faut actuellement l'accord de l'inspecteur des Finances et parfois du ministre du Budget, voire du Parlement. Plus de possibilités de transfert devraient en tout cas favoriser le management dans les départements. L'information du Parlement serait assurée par une communication trimestrielle sur l'exécution globale du budget (comme aux Pays-Bas).

A la question de savoir si la suppression de ces règles de redistribution des allocations de base ne comporte pas de danger, l'orateur répond que cette suppression ne peut avoir lieu que moyennant l'instauration des contrôles proposés à l'intérieur des départements et l'attribution de la responsabilité budgétaire au secrétaire général.

Un commissaire demande où se situe le centre de gravité du contrôle: au sein du département ou au Parlement. Le contrôle effectué par le Parlement n'est

Een ander commissielid meent dat het ideaal systeem erin bestaat dat elke senator en volksvertegenwoordiger op elk ogenblik zou kunnen controleren hoeveel er voor elk project op ieder departement reeds is uitgegeven.

De heer Van de Walle verwijst naar een voorbeeld uit de Duitse begroting (blz. 425/2 in zijn studie en blz. 327/2 van de gedrukte versie). Onder iedere rubriek worden eerst de verplichtingsmachtigingen vermeld. In de kolommen worden dan per jaar de cijfers opgenomen van hetgeen moet betaald worden in de diverse volgende jaren en hetgeen effectief reeds is betaald. De verplichtingsmachtigingen zelf komen niet in de begroting voor. In de begroting staan de kredieten die de betalingen mogelijk maken. In België heeft men steeds te veel aandacht gehad voor de vastleggingskredieten en te weinig voor de betalingen.

Volgens een lid wordt het accent op de interne controle gelegd, waarbij de departementen meer bevoegdheden toebedeeld krijgen en ook meer reële verantwoordelijkheid. Hierbij moet gekozen worden voor een verschuiving van de controle naar een controle op de resultaten. Een dergelijke controle kan dan worden getoetst aan het uitgavenbeleid op voorwaarde evenwel dat een concreter bepaald beleid als basis zou voorliggen. Dit verwijst weerom naar de grondigere voorbereiding van de begroting. Het lid legt de nadruk op de beleidsanalyse voor en bij de controle van de resultaten.

Over het afschaffen van de strakke regels betreffende de herverdeling van de basisallocaties, verzoekt een lid om meer uitleg.

De heer Van de Walle legt de nadruk op het feit dat er meer transfertmogelijkheden moeten toegelaten worden onder de verantwoordelijkheid van de betrokken Minister en, in sommige gevallen, van de Minister van Financiën. Voor een wijziging van de basisallocaties is nu het akkoord vereist van de Inspecteur van Financiën, soms van de Minister van Begroting, en soms zelfs van het Parlement. Meer transfertmogelijkheden komt in ieder geval ten goede aan het management in de departementen. De informatie aan het Parlement wordt verzekerd door de trimestriële kennisgeving van de globale uitvoering van de begroting (zoals in Nederland).

Op de vraag of de afschaffing van deze herverdelingsregels van de basisallocaties geen gevaren inhoudt, antwoordt de heer Van de Walle dat deze afschaffing alleen kan mits de invoering van de voorgestelde controle binnen het departement en van de budgettaire verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal.

Een commissielid vraagt waar het zwaartepunt van de controle ligt: binnen het departement of bij het Parlement. De controle van het Parlement is hiertoe

pas approprié. Le Parlement était initialement l'organe de contrôle par excellence pour les dépenses, mais, à présent, c'est lui qui pousse aux dépenses.

En ce qui concerne le contrôle d'opportunité des nouvelles initiatives, l'orateur précise que ce seraient évidemment des fonctionnaires qui exécutent le contrôle et non pas le Parlement.

Les décisions qui sont prises dans le courant de l'année, en marge de la préparation budgétaire, peuvent être orientées dans la bonne direction de deux manières: les initiatives peuvent être mises en parallèle avec le budget et la planification financière et, deuxièmement, le contrôle d'opportunité de l'Inspection des Finances peut davantage être axé.

En réponse à un membre, l'orateur déclare que l'organisation de nouvelles enquêtes budgétaires ou de «reconsidérations», et la «radioscopie» de certains secteurs ou sous-secteurs, doivent être dissociées du budget.

Le rapport à ce sujet peut aider à réaliser des économies lors de l'élaboration du budget pour l'année suivante.

Aux Pays-Bas, pareil système fonctionne très efficacement: un groupe de travail départemental est tenu de proposer des économies jusqu'à concurrence de 20 p.c. au moins.

En Belgique, les rapports ont été établis jadis par le Service des Enquêtes budgétaires (1966). De nombreux domaines, tels l'enseignement et les bâtiments (la Tour Madou), ont ainsi pu faire l'objet d'une radioscopie. Le Service précité dépendait directement d'un comité ministériel. Avant qu'une enquête ne puisse être entreprise, le ministre responsable du département devait donner son autorisation. Malheureusement, les rapports sont généralement restés dans les tiroirs. Par la suite, le Service des Enquêtes budgétaires a cessé de fonctionner.

Un membre fait remarquer que, si ces rapports étaient transmis à des parlementaires, ils pourraient davantage être suivis d'effets.

Un commissaire fait remarquer qu'il existait, dès 1961, une commission départementale et une commission interdépartementale pour les économies. Leurs travaux n'ont toutefois eu que peu de résultats. Le Service des Enquêtes budgétaires a bien mené une vingtaine d'enquêtes, notamment sur le remembrement et sur l'habillement des douaniers. Les «reconsidérations» aux Pays-Bas sont, toutefois, conçues tout autrement que les rapports et le travail du Service des Enquêtes budgétaires l'étaient jadis. Les «reconsidérations» apportent en fait des précisions quant à la politique relative à un secteur déterminé, à ses objectifs et ses instruments, aux moyens qui y ont été consacrés, aux résultats obtenus et à la manière dont cette politique a été menée. Elles permettent de tirer d'importantes conclusions en ce qui

niet geschikt. Het Parlement was oorspronkelijk het controleorgaan bij uitstek voor de uitgaven, doch heden stuwt het Parlement naar de uitgaven.

Over de opportunitéitscontrole betreffende de nieuwe initiatieven verduidelijkt de heer Van de Walle dat het duidelijk gaat om ambtenaren die deze controle uitvoeren en niet om het Parlement.

De beslissingen die genomen worden gedurende het jaar buiten de begrotingsvoorbereiding kunnen op twee manieren in goede banen worden geleid: de initiatieven worden getoetst aan de begroting en aan de financiële planning, en, ten tweede, de opportunitéitscontrole van de Inspectie van Financiën kan op nieuwe initiatieven sterk geaccentueerd worden.

Op vraag van een lid legt de heer Van de Walle uit dat het opnieuw organiseren van begrotingsenquêtes of «heroverwegingen» en het doorlichten van bepaalde sectoren of subsectoren, los van de begroting te zien is.

Het verslag hierover kan dienstig zijn voor het opstellen van besparingen bij de voorbereiding van de begroting voor het volgend jaar.

In Nederland werkt dergelijk systeem op een zeer efficiënte manier: een departementale werkgroep is verplicht om besparingen van minstens 20 pct. voor te stellen.

In België werden destijds verslagen opgesteld door de Dienst voor Begrotingsenquêtes (1966). Vele domeinen, zoals onderwijs en gebouwen (Madoutoren), werden op die wijze volledig doorgelicht. Deze dienst was rechtstreeks afhankelijk van een ministerieel comité. Alvorens een enquête mocht worden doorgevoerd, diende de Minister, verantwoordelijk voor het departement, zijn toestemming te geven. De verslagen zijn meestal ongebruikt gebleven. De Dienst voor Begrotingsenquêtes heeft nadien opgehouden te functioneren.

Een lid merkt op dat, indien dergelijke verslagen ook bij de leden van het Parlement zouden terechtkomen, er meer gevolg aan zou gegeven kunnen worden.

Een commissielid stipt aan dat reeds in 1961 een interdepartementale commissie en een departementale commissie voor besparingen actief waren. Het resultaat hiervan was echter uiterst beperkt. De Dienst voor Begrotingsenquêtes heeft wel een twintigtal enquêtes ondernomen, onder andere nog over de ruilverkaveling en over de kledij van de douaniers. De «heroverwegingen» in Nederland vandaag zijn echter anders opgevat dan de verslagen en het werk van de Dienst voor Begrotingsenquêtes ooit waren. De «heroverwegingen» zijn in feite het doorlichten van het beleid in een bepaalde sector, de oogmerken, de instrumenten, de bestede middelen, de behaalde resultaten en de wijze waarop het beleid werd gevoerd. Hieruit kunnen belangrijke conclusies met betrekking tot het bestuur getrokken worden. Dit

concerne la voie à suivre. En Belgique, nous ne connaissons pas du tout ce système. Il s'agit d'une politique totalement différente et mieux fondée. Cela nous ramène toutefois aux problèmes du management départemental et de la capacité départementale de développer une politique et de procéder à une planification. Actuellement, nous ne disposons d'aucune cellule de politique professionnelle.

Un autre membre se demande si le Service d'Etudes et de Documentation du ministère des Finances ne pourrait pas être chargé d'une telle mission.

L'orateur souligne que ce service n'a pas de mission interdépartementale. Ses études sont uniquement réalisées à la demande du ministre des Finances ou du ministre du Budget. Le service établit également les situations du Trésor et prépare les conférences de presse. De plus, il y a les études académiques qui ne sont pas directement rentables. L'intervenant propose des études plus ciblées dans le cadre d'une planification à long terme, par exemple sur la sécurité sociale ou la situation démographique vues sous l'angle des pensions.

D'après un membre, pareilles études sont déjà entreprises par le Bureau du Plan. Il y manque cependant une référence aux implications fiscales et budgétaires.

Un commissaire demande plus d'explications à propos des critiques relatives au visa préalable de la Cour des comptes.

L'orateur déclare que le visa préalable de la Cour des comptes constitue un frein pour les administrations. Instaurer un esprit de management signifie précisément supprimer ce genre d'entraves!

Ce visa devrait être supprimé, sauf pour:

- les dépenses urgentes et imprévisibles pour lesquelles aucun crédit n'a été accordé (art. 44);
- les pensions;
- les traitements (l'on a constaté qu'après un contrôle de la Cour des comptes, il a fallu recouvrer d'importants montants, surtout auprès du personnel enseignant); un contrôle préalable par la Cour des comptes des traitements nouvellement fixés existe dans certains pays.

Un autre membre se réfère au contrôle préalable que l'orateur voudrait instaurer pour les traitements. Pourquoi le secteur de l'enseignement représente-t-il précisément tant de difficultés?

Il lui est répondu que dans ce secteur, les dossiers administratifs, par exemple, sont très compliqués en raison des changements constants qui s'y produisent et des charges temporaires. De même, la transmission tardive des documents par les écoles fait parfois problème.

hebben wij in België nooit gekend. Het gaat hier in feite over een andere en gefundeerde wijze van beleidsvoering. Dit brengt ons echter tot de problematiek van het departementaal management en de departementale capaciteit om beleid te ontwikkelen en om aan planning te doen. Wij beschikken nu over geen enkele professionele beleidscel.

Een ander lid vraagt zich af of de Dienst voor Studie en Documentatie van het Ministerie van Financiën niet geschikt is voor een dergelijke opdracht.

De heer Van de Walle wijst erop dat deze dienst geen interdepartementale opdracht heeft. De studies van deze dienst worden alleen verricht op vraag van de Minister van Financiën of de Minister van Begroting. De dienst maakt eveneens de schatkist-toestanden op en bereidt de persconferenties voor. Daarnaast zijn er nog de academische studies die niet rechtstreeks voor het beleid renderen. Spreker stelt meer doelgerichte studies voor in het kader van de lange-termijnplanning, bijvoorbeeld over de sociale zekerheid of de demografische toestand in verband met pensionering.

Volgens een lid worden dergelijke studies reeds in het Planbureau ondernomen. Er ontbreekt wel een verwijzing naar de implicaties in het kader van fiscaliteit en begroting.

Een commissielid verzoekt om meer toelichting bij de kritiek op het voorafgaand visum van het Rekenhof.

De heer Van de Walle verklaart dat het voorafgaand visum van het Rekenhof een rem betekent voor de administraties. Een managementcultuur invoeren betekent dergelijke remmende zaken juist afschaffen!

Dit visum zou moeten afgeschaft worden, met uitzondering voor:

- de dringende en onvoorzienbare uitgaven waarvoor geen kredieten werden toegekend (art. 44);
- de pensioenen;
- de wedden (er werd namelijk vastgesteld dat na een controle door het Rekenhof belangrijke bedragen teruggevorderd dienden te worden, vooral van het onderwijzend personeel; een voorafgaand toezicht door het Rekenhof op de nieuw vastgestelde wedden bestaat in sommige landen).

Een ander lid verwijst naar de voorafgaande controle die de heer Van de Walle zou willen instellen voor de wedden. Waarom geeft precies de sector onderwijs zo veel moeilijkheden?

De heer Van de Walle stipt aan dat in deze sector onder andere de administratieve dossiers zéér ingewikkeld zijn omwille van de voortdurende wisselingen en tijdelijke opdrachten. Ook het laattijdig overmaken van de nodige documenten door de scholen stelt soms een probleem.

5. Le contrôle budgétaire

Un membre se demande si un contrôle budgétaire est toujours nécessaire lorsque le budget a été préparé longuement et de manière approfondie.

L'orateur souligne que le contrôle budgétaire dans sa forme actuelle n'est pas un vrai contrôle budgétaire mais une préparation d'un feuillet d'ajustement. Par suppression du contrôle budgétaire, il faut donc comprendre la suppression de cette appellation mais aussi de la procédure d'introduction du feuillet d'ajustement.

Le contrôle budgétaire est d'ailleurs préparé de la même manière que le budget proprement dit, ce qui prouve que la préparation du budget est insuffisante.

L'orateur propose par contre d'instaurer un contrôle budgétaire mensuel réel et efficace.

6. Le management dans les départements

Un commissaire considère que les administrations et services centraux connaissent suffisamment l'importance d'une planification à long terme et de l'introduction d'un budget équilibré.

Des progrès ont déjà été réalisés. La réforme budgétaire à laquelle il a été récemment procédé a eu un effet positif sur le calendrier. Toutefois, aucune mesure n'a encore été prise afin d'arriver à moyen terme à de véritables budgets-programmes.

Poursuivant, l'intervenant déclare qu'au cours du mois de novembre 1966 s'est tenu à Knokke un séminaire sous la présidence de l'ancien Premier ministre Paul Vanden Boeynants. Ce séminaire s'insérait dans la philosophie du P.P.B.S. (*Planning, Programming, Budgeting System*) et portait sur le management professionnel dans le secteur public, la planification pluriannuelle et les budgets-programmes.

Les politiciens sont donc depuis longtemps informés de ces problèmes.

Le problème actuellement posé a toujours trait, fondamentalement, au management public et à la pratique d'une politique au niveau politique et administratif. La solution est dès lors particulièrement complexe: il faut non seulement créer de nouvelles structures, mais aussi développer une nouvelle mentalité! L'esprit du management efficace, axé par excellence sur les résultats, est très faiblement développé dans l'administration parce qu'on n'y a jamais ou peu investi. D'ailleurs, une mentalité de management ne peut être développée à court ni même à moyen terme, mais requiert toute une génération. L'on déclare actuellement qu'il y a un manque de cou-

5. De begrotingscontrole

Een lid vraagt zich af of er werkelijk geen begrotingscontrole meer nodig is wanneer de begroting langdurig en grondig wordt voorbereid.

De heer Van de Walle onderlijnt dat de begrotingscontrole, onder haar huidige vorm, eigenlijk geen echte begrotingscontrole is, maar een voorbereiding van een bijblad. Onder afschaffing van de begrotingscontrole moet dus worden verstaan afschaffing van de benaming ervan, doch het behoud van de procedure van indiening van het bijblad.

De begrotingscontrole wordt trouwens op dezelfde manier als de eigenlijke begroting voorbereid, hetgeen bewijst dat de begroting onvoldoende voorbereiding kent.

De heer Van de Walle stelt daartegenover voor om een reële, effectieve en maandelijkse begrotingscontrole in te voeren.

6. Het management in de departementen

Een commissielid meent dat de centrale besturen en diensten voldoende op de hoogte zijn van het belang van een lange-termijnplanning en van het indienen van een begroting in evenwicht.

Er is reeds vooruitgang geboekt. De recent ingevoerde budgettaire hervorming bijvoorbeeld heeft, wat de agenda betreft, een positief gevolg gehad. Doch, er zijn nog altijd geen maatregelen genomen om, zeg maar op halflange termijn, tot echte programmabegrotingen te komen.

Vervolgens stipt spreker aan dat in de loop van de maand november 1966 in Knokke een seminarie heeft plaatsgegrepen onder voorzitterschap van de toenmalige Eerste Minister Vanden Boeynants. Dit seminarie kaderde in de P.P.B.S.-filosofie (*Planning-, Programming-, Budgeting System*) en handelde over professioneel management in de overheidssector, en onder andere meerjarenplanning en programmabegrotingen.

Politici waren en zijn dus sinds lang op de hoogte van deze problematiek.

Het nu gestelde probleem heeft nog steeds fundamenteel te maken met het overheidsmanagement en de beleidsvoering op het politieke en administratieve vlak. De oplossing is dan ook bijzonder complex: er moeten niet alleen nieuwe structuren worden gecreëerd, maar ook moet een nieuwe beleidsstructuur worden ontwikkeld! De zakelijke managementcultuur, bij uitstek gericht op resultaten, is zelf zeer zwak in de administratie omdat er nooit of slechts weinig werd geïnvesteerd. Een goede managementcultuur kan overigens ook niet ontwikkeld worden op korte, zelfs nauwelijks op middellange termijn, maar vereist een hele generatie. Er wordt nu gesteld

rage chez nos dirigeants politiques, mais l'intervenant considère qu'il s'agit là d'un lieu commun qui, de plus, est à côté de la question.

Le problème prioritaire pour le contrôle des dépenses est le problème du management interne et de la capacité — une plate-forme stratégique — des services publics à mener une politique adéquate.

L'intervenant estime en outre que les décisions qui sont actuellement prises — à tous les niveaux! — se situent précisément à l'opposé de ce qu'il faudrait faire parce que l'on part d'un mauvais diagnostic.

Un autre commissaire souligne que les secrétaires généraux doivent porter la responsabilité de leurs départements. Il faut élaborer pour eux un statut adéquat. L'intervenant rappelle qu'il y aura aussi un revers à la médaille: les secrétaires généraux demanderont des traitements plus élevés.

L'orateur reconnaît que le traitement d'un secrétaire général est beaucoup plus élevé à l'étranger qu'en Belgique.

Mais il ne faut pas nécessairement penser à une augmentation de traitement formelle. Une indemnité pour responsabilités constitue une alternative possible.

Ce qui constitue un incitant particulièrement important pour les fonctionnaires généraux, c'est la possibilité d'être appelés devant une commission parlementaire à l'occasion de l'examen des comptes. C'est ce qu'on appelle en Angleterre « answerable » (ils doivent répondre à toutes les questions relatives à la gestion financière du département), ce qui n'est pas la même chose qu'être politiquement responsable devant le Parlement.

Un élément central à cet égard est la politique que les pouvoirs publics mènent en matière de personnel. A propos de la mobilité, un membre déclare que les fonctionnaires n'admettront jamais qu'ils ont trop peu de travail. Ils ne souhaitent pas être déplacés dans un autre service. Un exemple est celui des douaniers qui, en 1993, à la suite de la suppression des frontières en Europe, n'auront plus de travail. Ils ne veulent pourtant pas non plus entendre parler de réaffectation. A cet égard, un autre membre remarque qu'il serait préférable de les intégrer au ministère des Affaires économiques. Depuis des années, ce département demande du personnel pour contrôler les stocks de produits pétroliers dans les entreprises. Les douaniers pourraient, grâce à leur expérience, convenir parfaitement pour estimer ces quantités.

Plusieurs membres se demandent s'il ne faudrait pas renoncer au principe selon lequel les fonctionnaires sont nommés à vie. Un secrétaire général devrait pouvoir être remplacé s'il ne donne pas satisfaction.

dat er gebrek aan moed is bij de beleidsvoerders, doch spreker vindt dit een gemeenplaats, die daarenboven naast de kwestie is.

Het prioritaire probleem voor het beheersen van de uitgaven, is het probleem van intern management en de beleids capaciteit — een strategisch platform — van de overheidsdiensten.

Spreker meent verder dat de beslissingen die nu worden genomen — op alle niveaus! — precies het tegenovergestelde zijn van wat er zou moeten gedaan worden, omdat men van een slechte diagnose vertrekt.

Een ander commissielid onderlijnt dat de secretarissen-generaal verantwoordelijkheid voor hun departementen moeten dragen. Er moet een adequaat statuut voor hen worden uitgewerkt. Het lid wijst erop dat er ook een keerzijde aan verbonden zal worden: de secretarissen-generaal zullen een hogere vergoeding vragen.

De heer Van de Walle geeft toe dat de wedde van een secretaris-generaal in het buitenland véél hoger ligt dan in België.

Er moet echter niet noodzakelijkerwijze gedacht worden aan een formele weddeverhoging. Een verantwoordelijkheidsvergoeding is een mogelijk alternatief.

Hetgeen een bijzondere aanzet is voor de ambtenaren-generaal, is de mogelijkheid om voor een Parlementscommissie geroepen te worden ter gelegenheid van de besprekingen over de rekeningen. Dit wordt in Engeland « answerable » genoemd (zij moeten antwoorden op alle vragen over het financieel beheer van het departement), hetgeen niet hetzelfde is als politiek verantwoordelijk zijn voor het Parlement.

In dit verband staat het personeelsbeleid van de overheid centraal. Over de mobiliteit zegt een lid dat de ambtenaren nooit zullen toegeven dat er te weinig werk is. Zij wensen niet naar een andere dienst overgeplaatst te worden. Een voorbeeld hiervan zijn de douaniers, die in 1993, ingevolge het openvallen van de grenzen in Europa, geen werk meer zullen hebben. Zij willen echter ook niet horen van reëffectatie. Hier merkt een ander commissielid op dat het goed zou zijn hen in te schakelen in het Ministerie van Economische Zaken. Sinds jaren wordt daar personeel gevraagd om de petroleumstocks in ondernemingen te controleren. Douaniers zouden, ingevolge hun ervaring, zeer geschikt zijn om hoeveelheden te schatten.

Meerdere leden stellen zich de vraag of er ook niet moet worden afgestapt van het principe dat ambtenaren voor het leven worden benoemd. Een secretaris-generaal moet vervangen kunnen worden indien hij niet voldoet.

Un autre membre considère qu'il faut tendre vers une plus grande flexibilité dans le cadre du personnel, par exemple en constituant une réserve pour les dépenses de personnel. Le secteur privé dispose de plus de possibilités en matière de politique du personnel (licenciements, prépensions,...).

Il convient toutefois d'établir une nette distinction entre l'objectif fixé dans le budget et les autorisations de recrutement qui sont accordées en cours d'année aux ministres. Le ministre de la Fonction publique et le ministre du Budget décident des autorisations de recrutement.

L'orateur propose de fixer, par département, le crédit pour le personnel de manière que le secrétaire général dispose de la marge de souplesse voulue. Ces crédits sont attribués jusqu'à concurrence de 99 p.c., et le 1 p.c. restant devient une réserve à gérer par l'Administration du Budget.

En ce qui concerne les nouvelles possibilités de recrutement, l'orateur affirme que le ministre doit pouvoir prendre, pendant l'année en cours, des décisions de principe à propos de nouveaux cadres, mais que les dépenses supplémentaires liées aux nouveaux recrutements devraient pouvoir être couvertes grâce à la flexibilité des crédits pour le personnel dudit département, ou bien être compensées.

En ce qui concerne la politique du personnel, un commissaire déclare que les changements radicaux qui sont en cours en Belgique exigent aussi un certain nombre de décisions radicales à propos de la fixation du cadre du personnel. Il faut établir une distinction entre tous les agents et tous les pouvoirs publics. Il faut vérifier quelles sont les tâches effectuées aux différents niveaux de pouvoir en fonction de l'attribution des compétences.

Il est vrai que la réforme de l'Etat n'est pas totalement achevée, mais 80 p.c. des fonctions qui devraient être transférées aux Communautés ou aux Régions sont connues. Il faudrait vérifier quelles sont les fonctions qui subsisteront dans chaque département ministériel et quelles sont celles qui disparaîtront. Il sera possible, sur cette base, de répartir le personnel entre, d'une part, un cadre permanent et stable et, d'autre part, un cadre d'extinction ou un cadre servant de réserve de recrutement dans laquelle les Communautés et les Régions pourront aller puiser en fonction de leurs besoins, besoins qu'elles ne peuvent pas toujours satisfaire aujourd'hui.

Les transferts dans le cadre de la mobilité devront être réglés par la loi. L'incidence budgétaire devra apparaître au niveau de diverses inscriptions selon la nature des diverses fonctions. Cela devrait déboucher finalement sur une réduction des effectifs du personnel des services publics. Il est impensable que l'évolu-

Een lid meent dat meer flexibiliteit in de personeelsformatie moet gezocht worden, bijvoorbeeld mits een reserve voor personeelsuitgaven. De particuliere sector heeft meer mogelijkheden inzake personeelsbeleid (ontslag, prepensioen, ...).

Een duidelijk onderscheid moet echter gemaakt worden tussen het oogmerk in de begroting en de wervingsmachtigingen die in de loop van het jaar worden toegekend aan de Ministers. De Minister van Openbaar Ambt en de Minister van Begroting beslissen over de wervingsmachtigingen.

De heer Van de Walle stelt voor om het personeelskrediet per departement vast te leggen zodanig dat de secretaris-generaal beschikt over de nodige soepelheid. Van dit krediet wordt 99 pct. toegekend, waarna 1 pct. overblijft als reserve, te beheren door het Bestuur van de Begroting.

Over de nieuwe wervingsmogelijkheden zegt de heer Van de Walle dat, gedurende het lopende jaar, de Minister over nieuwe kaders principiële beslissingen moet kunnen nemen, doch dat de bijkomende uitgaven wegens nieuwe wervingen gedurende het jaar zouden moeten opgevangen worden door flexibiliteit van de personeelskredieten van het betrokken departement, ofwel zouden moeten gecompenseerd worden.

Over het personeelsbeleid zegt een lid dat de radicale veranderingen die aan de gang zijn in België ook een aantal radicale beslissingen over de vaststelling van de personeelsformatie vereisen. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen alle agenten en alle openbare overheden. Er moet nagegaan worden welke taken door de verschillende bestuursniveaus moeten uitgevoerd worden in functie van de toekenning van bevoegdheden.

De Staatshervorming is weliswaar nog niet helemaal voltooid, doch 80 pct. van de functies die bestemd waren om overgedragen te worden naar de Gemeenschappen of de Gewesten, zijn gekend. Er zou moeten worden nagegaan welke functies op elk ministerieel departement zullen blijven bestaan en welke gedoemd zijn om te verdwijnen. Op die basis kan het personeel worden geklasseerd in één vast en stabiel kader en in één uitdovend kader of in een kader voor toekomstige rekruteringen waaruit de Gemeenschappen of Gewesten kunnen putten naar gelang van hun behoeften, waaraan zij nu niet steeds kunnen voldoen.

De transferts in het kader van mobiliteit moeten dan bij wet worden geregeld. De budgettaire weerslag ervan moet worden vertaald in verschillende inschrijvingen volgens de aard van de verscheiden functies. Dit moet ten slotte uitmonden in een vermindering van het aantal effectieven in openbare dienst. Het

tion actuelle, qui a commencé en 1970, alors que le personnel de l'Etat comptait 636 000 agents — il en compte maintenant 845 000 — puisse se poursuivre.

Il faut des inscriptions budgétaires différentes pour chacun des différents cadres du personnel, de manière que l'incidence de la politique du personnel apparaisse clairement dans le budget. Il serait préférable qu'il en soit déjà ainsi dans le budget de 1993. Il y a lieu de respecter une certaine discipline au niveau des méthodes de recrutement.

Un autre membre souligne que les instructions budgétaires comportent un principe général en ce qui concerne le personnel, à savoir le principe de l'indexation et de l'octroi d'un certain pourcentage de la programmation sociale. Les principes budgétaires sont définis par le ministre du Budget. Il n'en est jamais débattu en Conseil des ministres. C'est regrettable, dans la mesure où, en conséquence, les ministres se sentent moins concernés. Les principes budgétaires devraient être définis en Conseil des ministres de manière que les ministres se sentent davantage tenus de les respecter.

En ce qui concerne le personnel, les responsables sont le ministre chargé du département, celui de la Fonction publique et celui du Budget. Le ministre responsable du département déterminera de quelle manière celui-ci doit être organisé; il en connaît par excellence les besoins en personnel.

Le ministre de la Fonction publique n'intervient qu'à un niveau horizontal (les grades, les possibilités de promotion). Le ministre du Budget engage les dépenses autorisées. Lors des délibérations sur les crédits de personnel, l'on ne prévoit jamais de réserve pour les augmentations de salaire en application d'une C.C.T. afin de ne pas obérer les négociations avec les syndicats. Les relations entre le ministre du Budget et le ministre responsable d'un département n'ont jamais été tirées au clair.

L'orateur estime qu'il est préférable que les réserves dont il est question ne soient pas connues au préalable. Dans d'autres pays — on ne le répètera jamais assez — ces réserves sont intégrées dans une réserve globale de sorte que l'on n'en connaît pas le montant exact. Le blocage des recrutements (à l'exception des recrutements sélectifs nécessaires) est positif, mais il devrait être complété par une grande mobilité des fonctionnaires. A cet égard, les cadres qui sont actuellement fixés par administration devraient être convertis en structure départementale. Il faudrait aussi, par département, prévoir un crédit pour le personnel. De cette manière, l'on pourrait assurer au sein d'un département une mobilité totale en ce qui concerne les fonctions et la flexibilité des crédits. Cette mobilité et cette flexibilité entraînent automatiquement

is ondenkbaar dat de huidige evolutie, begonnen in 1970 met 636 000 eenheden, tot vandaag met « 845 000 » eenheden, zich doorzet.

Voor de verschillende personeelsformaties moet een verschillende budgettaire inschrijving worden genoteerd, zodat de weerslag van het personeelsbeleid klaar en duidelijk kan gezien worden in de begroting. Bij voorkeur zou dit reeds in de begroting 1993 moeten gebeuren. Discipline in de aanwervingsmethoden is noodzakelijk.

Een ander lid stipt aan dat de begrotingsonderrichtingen een algemene richtlijn met betrekking tot het personeel bevatten, met name de indexaanpassingen en een bepaald percentage voor sociale programmerie. Deze begrotingsrichtlijnen worden door de Minister van Begroting vastgelegd. In de Ministerraad wordt er nooit over gedebatteerd. Dit is te betreuren aangezien de Ministers er zich dan ook minder bij betrokken voelen. De begrotingsrichtlijnen zouden in Ministerraad moeten worden vastgelegd zodat alle Ministers er meer door gebonden zijn.

Inzake het personeel, zijn de departementsminister, de Minister van Openbaar Ambt en de Minister van Begroting verantwoordelijk. De Minister die verantwoordelijk is voor het departement, bepaalt hoe dit departement moet georganiseerd worden, en kent normalerwijze en bij uitstek de personeelsbehoeften voor dit departement.

De Minister van Openbaar Ambt komt alleen tussen op een horizontaal niveau (de graden, promotiemogelijkheden). De Minister van Begroting legt de toegestane uitgaven vast. In de beraadslagingen over personeelskredieten wordt nooit een reserve voorzien voor loonsverhogingen in toepassing van een C.A.O., om de onderhandelingen met de vakbonden niet te belasten. De verhouding tussen de Minister van Begroting en de Minister verantwoordelijk voor een departement is nooit uitgekend geworden.

De heer Van de Walle meent dat de reserves waarvan sprake inderdaad beter niet op voorhand zijn gekend. In andere landen — het weze herhaald — wordt die reserve in een globale reserve gestopt zodat ook niet het juiste bedrag gekend is. De wervingsstop (met uitzondering van noodzakelijke selectieve wervingen) is een positieve zaak, doch dit zou moeten aangevuld worden met een grote mobiliteit bij de ambtenaren. Hiertoe moeten de formaties, die nu per bestuur zijn vastgelegd, omgezet worden in voorzieningen per departement. Per departement moet dan ook één personeelskrediet vastgelegd worden. Op die manier kan in de schoot van één departement een volledige mobiliteit worden verzekerd wat betreft de functies en een flexibiliteit wat betreft de kredieten. Deze mobiliteit en flexibiliteit leiden vanzelf tot een

une diminution des recrutements. Par la suite, l'on pourrait aussi organiser une mobilité et une flexibilité entre les départements, à l'instar du modèle suisse.

Un membre souligne les changements exceptionnels qui se sont opérés dans le cadre de l'actuel Gouvernement : deux départements importants (la Justice et les Affaires économiques) sont à présent dirigés par un seul ministre. Cela n'a jamais été le cas jusqu'à présent. L'intervenant se demande à quoi une telle fusion va mener. Pareil fait veut cependant aussi dire que les limites entre les départements sont devenues plus souples. Il ne faut pas non plus s'en tenir avec acharnement à la notion de département ministériel aux délimitations très strictes. La mobilité doit aussi signifier la mobilité entre les départements. Des réorganisations sont possibles et même nécessaires, car si, précédemment, l'expansion économique relevait strictement d'un seul département, celui des Affaires économiques, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Une réaffectation globale des activités ministérielles s'impose. Rien n'indique non plus que les limites actuelles sont les limites qui conviennent.

Un commissaire affirme que de nombreux départements sont devenus des départements-fantômes. Ce qu'il en reste, c'est le sommet de la pyramide du personnel. Dans l'administration flamande, la mobilité a été instaurée sur toute la ligne, y compris les « parastataux ». De plus, un certain nombre de départements ont été supprimés. Les secrétaires généraux et directeurs généraux qui restaient ont été mis hors cadre. Le problème, toutefois, c'est que le Conseil d'Etat annule pareilles décisions.

D'après l'orateur, la mobilité entre les départements constitue naturellement l'objectif final. Une première étape dans ce sens est l'organisation de la mobilité au sein de chaque département, où chaque secrétaire général porte la responsabilité de la politique budgétaire.

Un membre estime que l'ensemble de la problématique comporte encore beaucoup plus d'éléments. Une restructuration fondamentale des compétences ministérielles s'impose dans le cadre de l'unification européenne. De plus, il considère qu'il est préférable de procéder à la réforme en une seule fois plutôt que d'y aller par étapes en deux ou trois fois.

Enfin, dans le cadre de la discussion sur la revalorisation de la Fonction publique, un membre tient à rappeler la proposition de supprimer les cabinets ministériels. Cela ne peut se faire que si la dépolitisation des fonctionnaires supérieurs devient une réalité. Le ministre doit en effet avoir confiance en ses collaborateurs. En Allemagne, où il n'y a pas de cabinets, existe le système selon lequel un certain nombre de fonctionnaires supérieurs (10 à 12) des principaux départements bénéficient de la confiance du ministre. Lorsqu'un ministre n'est plus en fonction, ses fonc-

vermindering van de wervingen. Nadien kunnen ook een mobiliteit en een flexibiliteit tussen de departementen onderling worden georganiseerd, zoals in het Zwitsers model.

Een lid wijst op de exceptionele veranderingen binnen de huidige Regering: twee belangrijke departementen (Justitie en Economische Zaken) worden door één en dezelfde Minister geleid. Dit is nooit eerder gebeurd. Het lid vraagt zich af tot wat dergelijke samenvoeging zal leiden. Een dergelijk feit wil echter ook zeggen dat de grenzen tussen de departementen soepeler zouden worden. Er moet dus ook niet meer krampachtig vastgehouden worden aan de notie van ministerieel departement met zeer strikte grenzen. Mobiliteit moet ook betekenen mobiliteit tussen de departementen. Reorganisaties zijn mogelijk en zelfs noodzakelijk, want wat eens een beleidsmaterie was van één departement, zoals de economische expansie voor het Departement Economische Zaken, is niet langer zo. Een globale hertoewijzing van de ministeriële activiteiten is nodig. Niets wijst er trouwens op dat de huidige grenzen ook de juiste grenzen zijn.

Een commissielid zegt dat vele departementen spookdepartementen zijn geworden. Wat er nog van overblijft is de top van het personeelskader. In de Vlaamse administratie is nu al de mobiliteit over de hele lijn ingevoerd, inbegrepen de « parastatalen ». Daarenboven werden een aantal departementen afgeschaft. De overblijvende secretaris-generaal en de directeurs-generaal werden buiten kader geplaatst. Het probleem is echter dat de Raad van State dergelijke beslissingen vernietigt.

Volgens de heer Van de Walle is de mobiliteit tussen de departementen natuurlijk de uiteindelijke doelstelling. Een eerste stap hierbij is de organisatie van de mobiliteit binnen elk departement, waarbij ieder secretaris-generaal de verantwoordelijkheid heeft over onder andere het budgetair beleid.

Een lid meent dat de hele problematiek in feite nog veel omvattender is. Een fundamentele herstructurering van de ministeriële bevoegdheden dringt zich op in het kader van de Europese éénwording. Daarenboven is hij van oordeel dat de hervorming beter in één keer helemaal wordt verwezenlijkt, dan stapsgewijs in twee of drie keer.

Ten slotte wordt in het kader van de bespreking over de herwaardering van het Openbaar Ambt, door een lid nog verwezen naar het voorstel om de ministeriële kabinetten af te schaffen. Dit kan alleen als de depolitisering van de topambtenaren een feit is. De Minister moet immers vertrouwen kunnen hebben in de mensen waarmee hij samenwerkt. In Duitsland, waar geen kabinetten bestaan, bestaat het systeem dat een aantal hogere ambtenaren (10 à 12) in de belangrijkste departementen het vertrouwen van de Minister genieten. Wanneer de Minister niet langer

tionnaires ne sont plus en service actif, mais bénéficient pendant une très longue période de leur rémunération normale, ensuite de la moitié de celle-ci jusqu'à l'âge de la retraite. Ils peuvent prendre celle-ci à partir de 55 ans. Ce système permet aussi d'assurer une promotion certaine et plus fonctionnelle au sein des départements.

Une dernière question concerne l'élaboration pratique. Comment, par exemple, le département des Finances pourrait-il être structuré au départ des propositions théoriques? La théorie doit être étayée par un exemple pratique.

Le modèle d'application pour le ministère des Finances figure déjà dans l'étude: pour le budget et la planification, ce département a besoin de deux fortes administrations, à savoir une administration de la politique financière et une administration du budget (voir pp. 132 et suivantes; pp. 93 et suivantes de la version imprimée).

En Allemagne existe pareille structure. Toute proposition d'un département, même pour la planification à long terme, est immédiatement évaluée par le service spécialisé concerné du Département des Finances.

TROISIEME PARTIE

CONCLUSIONS — INITIATIVES A PRENDRE

Sans revenir sur la douzaine de caractéristiques de la procédure budgétaire en Belgique (1^{re} partie, 2.3), la commission s'est concertée quant aux possibilités d'actions directes visant à remédier aux manquements les plus flagrants de la technique budgétaire belge (1^{re} partie, 2.4).

Un commissaire considère qu'un certain nombre d'initiatives mentionnées dans l'étude pourraient être prises au niveau parlementaire. Il donne comme exemple l'adaptation d'une série de lois existantes, notamment la loi sur la comptabilité de l'Etat, la loi sur la Cour des comptes et la loi relative au Bureau du Plan.

De plus — et ce serait une initiative à prendre au niveau gouvernemental — le Gouvernement doit avoir la volonté d'adapter sa structure et sa mentalité administratives (révision du rôle des cabinets, réforme fondamentale des administrations des Finances et du Budget).

Enfin, il faut d'abord résoudre les problèmes relatifs à la débudgétisation et au patrimoine avant qu'il ne puisse être question d'une modification de la culture administrative.

Partant de ces trois constatations, ce sera au Parlement de jouer.

meer in functie is, worden deze ambtenaren niet langer in actieve dienst gehouden, maar zij genieten wel gedurende een zeer lange termijn van hun normale wedde, daarna van de helft tot hun pensioenleeftijd. Dat kan vanaf de leeftijd van 55 jaar. Dit verzekert ook een zekere en meer functionele promotie binnen de departementen.

Een laatste vraag betreft de praktische uitwerking. Hoe zou, bijvoorbeeld, het Departement van Financiën gestructureerd kunnen worden uitgaande van de theoretische voorstellen? De theorie moet doorbroken worden door een praktisch voorstel.

Het toepassingsmodel voor het Ministerie van Financiën is in de studie reeds weergegeven: voor dit departement zijn er in verband met begroting en planning twee sterke administraties noodzakelijk, met name een administratie voor Financieel Beleid en een administratie voor Begroting (pagina 132 e.v.; pagina 93 e.v. van de gedrukte versie).

In Duitsland bestaat dergelijke structuur. Ieder voorstel van een departement, ook voor lange-termijnplanning, wordt onmiddellijk geëvalueerd door de betrokken gespecialiseerde dienst van het departement Financiën.

DEEL III

CONCLUSIES — TE NEMEN INITIATIEVEN

Zonder terug te komen op het dozijn karaktertrekken van het begrotingsproces in België (deel I, 2.3), heeft de Commissie zich beraden over de mogelijkheden van directe actie teneinde de grootste gebreken in de Belgische begrotingstechniek weg te werken (deel I, 2.4).

Een commissielid is van oordeel dat een aantal initiatieven, vermeld in de studie, op Parlementair niveau kunnen opgenomen worden. Hij geeft als voorbeeld het aanpassen van een reeks bestaande wetten, onder andere de wet op de Rijkscomptabiliteit, de wet op het Rekenhof en de wet op het Planbureau.

Daarnaast — en dit is een initiatief op Regeringsniveau — moet de Regering de wil hebben om haar administratieve structuur en cultuur aan te passen (hervorming van de rol van de kabinetten, evenals van de Administraties van Financiën en Begroting).

Tenslotte moeten eerst de problemen omtrent debudgettering en het vermogen opgelost zijn, alvorens er van een gewijzigde administratieve cultuur sprake kan zijn.

Vanuit deze drie vaststellingen zal het Parlement moeten opereren.

L'orateur souligne que le Gouvernement national n'a manifesté aucun intérêt réel pour son étude.

Il met l'accent sur le fait que le Parlement peut aussi prendre des initiatives et ainsi obliger le Gouvernement à agir.

Certaines législations devront être adaptées.

L'intervenant considère toutefois que la loi relative au Bureau du Plan n'est pas concernée, étant donné que l'objectif est précisément de faire inscrire la planification pluriannuelle dans la législation relative au budget et à la comptabilité de l'Etat.

Il est cependant vrai que l'organisation administrative proprement dite est une matière qui relève de l'Exécutif.

Un autre membre estime que l'on peut adopter immédiatement un certain nombre de principes. Il cite comme exemple le principe selon lequel des crédits supplémentaires ne peuvent être accordés que s'il y a compensation au sein du même département; que de nouveaux recrutements ne peuvent avoir lieu que s'il y a des réductions de personnel ailleurs. Il s'agit de principes élémentaires, basés sur le bon sens parlementaire. Cela doit aboutir à une œuvre législative qui engage tant le Parlement que le Gouvernement.

Un commissaire se réfère à la thèse de l'orateur, selon laquelle les recettes de la vente d'actions publiques ne peuvent servir que pour financer des investissements. Il propose d'élargir ce point de vue et d'adopter comme règle qu'il ne peut être porté atteinte à l'actif net de l'Etat. Cela ouvre de nouvelles perspectives, de sorte que, par exemple, il devient possible de procéder à un remboursement de la dette.

L'orateur souscrit à ce raisonnement. Affecter ce montant à des investissements ou rembourser la dette jusqu'à concurrence du même montant, cela revient au même. Une dette est en effet un capital négatif.

Un membre se rallie à ce point de vue et cite le Royaume-Uni en exemple: ce pays a diminué sa dette publique dans une large mesure.

Le problème de la Belgique est que si, par exemple, l'on vend des réserves d'or, le robinet n'en continue pas moins de couler. Le résultat serait que la Belgique aurait perdu son or et devrait payer encore 1 à 2 p.c. de plus sur ses emprunts.

Pareilles propositions sont valables à la condition que la Belgique mène une politique orthodoxe: les dépenses courantes ne peuvent pas progresser simultanément. Le Parlement a-t-il la volonté de maîtriser les dépenses? Le Parlement et surtout l'exécutif sont devenus des instruments de dépenses! Il faut instaurer

De heer Van de Walle onderlijnt dat er vanuit de nationale Regering geen effectieve interesse bestond voor zijn studie.

Hij benadrukt dat het Parlement ook initiatieven kan nemen en op die wijze de Regering tot bepaalde zaken kan verplichten.

Bepaalde wetgevingen zullen wel aangepast moeten worden.

Spreker meent echter niet dat de wet op het Planbureau hiertoe behoort, aangezien het de bedoeling is om de meerjarenplanning te doen inschrijven in de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit en begroting.

Het is echter wel zo dat de administratieve organisatie een aangelegenheid is van de uitvoerende macht.

Een lid stelt dat een aantal principes onmiddellijk kunnen overgenomen worden. Spreker citeert als voorbeeld het principe dat bijkredieten slechts toegekend worden indien binnen het eigen departement wordt gecompenseerd; dat nieuwe aanwervingen slechts kunnen indien er eerst elders worden verminderd. Het gaat om elementaire principes, gebaseerd op gezond Parlementair verstand. Dit moet resulteren in wetgevend werk waardoor zowel het Parlement als de Regering zich gebonden weten.

Een commissielid verwijst naar de stelling van de heer Van de Walle dat de opbrengsten van verkoop van overheidsaandelen alleen kunnen aangewend worden om investeringen te financieren. Hij stelt voor om dit iets breder te zien, en als regel te stellen dat het nettovermogen van de Staat niet mag aangetaast worden. Hierdoor zijn er meer uitwegen zodat, bijvoorbeeld, schuldaflossing mogelijk wordt.

De heer Van de Walle gaat akkoord met deze redenering. Aanwenden voor investeringen of de schuld aflossen ten belope van hetzelfde bedrag, komt op hetzelfde neer. Een schuld is immers een negatief kapitaal.

Een lid sluit zich hierbij aan en citeert het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld: Engeland heeft zijn overheidsschuld in grote mate verminderd.

Het probleem van België is dat, indien bijvoorbeeld de goudreserves worden verkocht, de kraan toch verder blijft lopen. Het resultaat is dan dat België het goud kwijt is en nog 1 à 2 procent méér moet betalen op zijn leningen.

Dergelijke voorstellen kunnen maar op voorwaarde dat België een orthodox beleid voert: de lopende uitgaven mogen niet tegelijkertijd stijgen. Heeft het Parlement de wil om de uitgaven te beheersen? Het Parlement en vooral de uitvoerende macht zijn een instrument van uitgaven geworden! Er moet

une nouvelle culture, mais c'est là une œuvre de longue haleine. Le drame est que l'Etat belge ne peut être déclaré en faillite.

D'après un autre membre, il n'y a que trois manières de remédier à la situation critique actuelle :

— un meilleur management (le bon sens ne suffit pas dans ce domaine);

— compléter ce meilleur management par un réaménagement institutionnel (réforme de l'Etat, responsabilité plus grande et positive en matière de dépenses);

— si les deux premières propositions ne donnent pas de résultats suffisants, éventuellement des privatisations. Privatiser est ici compris au sens très large : le rôle des pouvoirs publics est réellement limité, et l'initiative privée encouragée.

L'intervenant souligne que l'étude de l'orateur ne peut pas être ignorée. Il est bel et bien possible de maîtriser les dépenses publiques. Il faut discuter sans délai, et d'une manière approfondie, du rôle des pouvoirs publics, des réformes institutionnelles et du management dans les départements.

Ce dernier point ne concerne pas seulement le niveau de la Fonction publique ni de l'Administration de la politique financière, mais aussi le niveau des ministères et l'ensemble du secteur public.

Le management des ministères et la capacité politique sont extrêmement importants pour la qualité de la préparation du budget et la maîtrise des dépenses.

Il faut proposer des mesures draconiennes en indiquant le coût de l'amélioration du management départemental. L'intervenant se demande si l'on est conscient de ce que coûtera le développement, par département, des capacités nécessaires à une meilleure préparation du budget. Jusqu'à présent, personne n'a trouvé évidente la nécessité d'investir en vue du développement d'une telle capacité.

L'orateur souligne qu'une meilleure préparation du budget est possible, sans qu'il n'en coûte rien, notamment en la commençant plus tôt. En ce qui concerne le management financier et les problèmes d'organisation, il faut un personnel plus compétent, soit en attirant des spécialistes étrangers, soit en offrant aux fonctionnaires une formation professionnelle en la matière.

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

Le Rapporteur,

Robert VAN HOOLAND. Etienne COOREMAN.

Le Président,

een nieuwe cultuur komen, doch dit is een werk van lange adem. Het drama is dat de Belgische Staat niet in falings kan verklaard worden.

Volgens een ander lid kan aan de huidige bedenkelijke toestand slechts op drie wijzen iets gedaan worden :

— beter management (gezond verstand is op dit vlak onvoldoende);

— beter management aanvullen met institutionele herschikking (staats Hervorming, grotere en positieve verantwoordelijkheid voor de uitgaven);

— als de eerste twee voorstellen onvoldoende resultaat opleveren, eventueel privatiseren. Privatiseren wordt hier dan echter zeer ruim gezien : de rol van de overheid wordt beperkt en het particulier initiatief wordt uitgebreid.

Spreker benadrukt dat de studie van de heer Van de Walle niet mag terzijde geschoven worden. Het is wel degelijk mogelijk de overheidsuitgaven te beheersen. Er moet zonder uitstel ten gronde beraadslaagd worden over de bepaling van de rol van de overheid, de institutionele hervormingen en over het management in de departementen.

Dit laatste punt betreft niet alleen het niveau van het Openbaar Ambt noch van de Administratie voor het Financieel Beleid, maar wel het niveau van alle ministeries en de hele overheidssector.

Het management van de ministeries en de beleids capaciteit zijn uitermate relevant voor de kwaliteit van de voorbereiding van de begroting en de beheersing van de uitgaven.

Er moeten drastische maatregelen worden voorgesteld met daarbij de kostprijs voor de verbetering van het departementale management. Zijn vraag is of men de kosten erkent om bijvoorbeeld departementaal de capaciteit voor een betere voorbereiding van de begroting uit te bouwen. Tot nu toe vindt niemand het evident dat er wordt geïnvesteerd in die grotere capaciteit.

De heer Van de Walle stipt aan dat een betere voorbereiding van de begroting ingevoerd kan worden zonder meerprijs, namelijk door vroeger te beginnen. Voor het financieel management en de organisatieproblematiek is er wel meer deskundigheid noodzakelijk, hetzij uit het buitenland, hetzij dat ambtenaren terzake professioneel gevormd worden.

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

De Rapporteur,

Robert VAN HOOLAND. Etienne COOREMAN.

De Voorzitter,