

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1977-1978.

3 NOVEMBER 1977

VOORSTEL

tot wijziging van artikel 51
van het Reglement van de Kamer.

(Ingediend door de heer De Croo.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. — In de loop van elke legislatuur worden een aantal wetsvoorstellen ingediend en vaak opnieuw ingediend, nadat ze ingevolge de ontbinding van de Kamers zijn vervallen.

De meeste auteurs van die voorstellen weten blijkbaar niet dat er een artikel 51 van het Reglement van de Kamer bestaat, dat het volgende bepaalt: « elk verslag over een voorstel dat uitgaat van het parlementair initiatief en ertoe strekt, rechtstreeks of onrechtstreeks, de openbare uitgaven te verhogen of de inkomsten te verminderen, moet, zo het met het voorstel instemt, de inkomsten of de verminderingen van uitgaven opgeven, waardoor de uitgave of de vermindering van inkomsten worden gedekt, die uit de aanneming van het voorstel mochten voortvloeien. »

Aangezien die verplichting alleen geldt na de bespreking in de commissie en het opstellen van het verslag, kunnen de parlementsleden nog steeds voorstellen indienen die aanzienlijke uitgaven meebrengen voor de begroting van de Staat, de provincies en de gemeenten, zonder het bedrag van die uitgaven te moeten vermelden noch de wijze waarop ze door nieuwe inkomsten kunnen worden gecompenseerd.

Wat de auteurs van die voorstellen nastreven is vaak niets anders dan demagogie. Zij willen bij eventuele gerechtigheden hoop wekken op de voorgestelde voordelen zonder zich om de budgettaire terugslag te bekommeren.

Het is een al te povere verantwoording dat de voorstellen kunnen worden gefinancierd door de strijd tegen de belastingontduiking te versterken, zoals door sommige auteurs wordt gesteld. De op dat stuk behaalde resultaten bewijzen zulks ten overvloede en, al zijn ze bemoedigend, toch kan men er niet de bijkomende ontvangsten van verwachten waarvan sommigen dromen en die ongetwijfeld nodig zouden zijn indien het Parlement al de bij de Kamer ingediende wetsvoorstellen mocht aannemen.

Chambre des Représentants

SESSION 1977-1978.

3 NOVEMBRE 1977

PROPOSITION

modifiant l'article 51
du Règlement de la Chambre.

(Déposée par M. De Croo.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. — Au cours de chaque législature, on assiste au dépôt de toute une série de propositions de lois, et souvent à la réintroduction de propositions devenues caduques à la suite de la dissolution des Chambres.

Il semble bien que la plupart des auteurs de ces propositions ignorent l'existence de l'article 51 du Règlement de la Chambre qui veut que « tout rapport qui sera fait sur une proposition provenant de l'initiative parlementaire et tendant à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ou à diminuer les recettes, devra s'il est favorable à la proposition, indiquer les ressources ou les diminutions de recettes devant résulter de l'adoption de la proposition ».

En imposant cette obligation uniquement après la discussion en commission et la rédaction du rapport, les membres du Parlement gardent la possibilité d'introduire des propositions qui entraînent des dépenses importantes pour le budget de l'Etat, des provinces et des communes sans devoir indiquer ni le montant, ni la façon dont ces dépenses pourront être compensées par de nouvelles recettes.

Le but recherché par les auteurs de ces propositions est souvent purement démagogique. Ils veulent faire naître certains espoirs chez les bénéficiaires éventuels des mesures proposées, sans pour autant se soucier des répercussions budgétaires.

Déclarer comme le font certains auteurs, « qu'il s'agit pour financer les propositions de renforcer la lutte contre la fraude fiscale » est une trop faible justification. Les résultats le prouvent d'ailleurs à suffisance, et même s'ils sont encourageants, ils ne permettent nullement d'espérer les revenus supplémentaires dont certains rêvent et qui seraient sans aucun doute nécessaires si le Parlement approuvait les nombreuses propositions de lois déposées sur le Bureau de la Chambre.

Het is nogal normaal dat de leden van de Kamer slechts een benaderend idee hebben van de financiële gevolgen van de door hen ingediende wetsvoorstellen, en wel om verschillende redenen. De voorgestelde maatregelen kunnen een sneeuwbal effect hebben, waarvan de gevolgen moeilijk kunnen worden gemeten in de tijd, maar die op de duur tot verscheidene miljarden kunnen oplopen. De leden van de Kamer beschikken niet altijd over juiste gegevens, b.v. over het aantal mogelijke gerechtigden.

II. — Even moeilijk is de berekening van wat de door de Kamer aangenomen wetsontwerpen in de toekomst zullen kosten. De ervaring leert dat de regering niet steeds een duidelijk beeld heeft van de uitgaven die zullen voortvloeien uit de door het Parlement aangenomen ontwerpen en, in veel gevallen, worden de latere financiële gevolgen stelselmatig onderschat of veronachtzaamd.

De regering beschikt nochtans over voldoende informatiemiddelen om zich rekenschap te kunnen geven van de financiële terugslag van de ingediende ontwerpen.

Maar zij houdt die inlichtingen doorgaans liever voor zichzelf.

De door een minister aangehaalde cijfers worden zelden in twijfel getrokken, want hij heeft het voordeel dat hij een beroep kan doen op de administratie, terwijl het een volksvertegenwoordiger vrijwel onmogelijk is over juiste inlichtingen te beschikken, tenzij hij eigen informatiemiddelen bezit.

Nu elke nieuwe uitgave het financiële en economische evenwicht van het land ernstig bedreigt, moet het Parlement en dus het hele land precies weten waartoe het zich verplicht bij het aannemen van wetsvoorstellen en -ontwerpen. De leden van de Kamer staan op dit punt dus duidelijk in een minder gunstige positie dan de regering.

Hetzelfde geldt voor de begrotingen waarvan het onderzoek in de bevoegde commissies weliswaar nogal grondig is, maar geen beoordeling van de juistheid der naar voren gebrachte cijfers mogelijk maakt. Uit de omvang van de bijkomende uitgaven blijkt immers dat het ministeriële begrotingscomité er maar zelden in slaagt werkelijk verminderingen van de bijkredieten te verkrijgen.

Bovendien worden talrijke in de begroting voorkomende uitgaven niet duidelijk genoeg toegelicht. Heel wat posten komen reeds zo lang op de begroting voor dat niemand er nog werkelijk aandacht aan schenkt; zulks wordt trouwens aangestipt in het jongste boek mer opmerkingen van het Rekenhof.

In de huidige omstandigheden is de in artikel 51 van het Reglement van de Kamer opgenomen voorzorgsmaatregel blijkbaar volkomen ondoelmatig om uitgaven te voorkomen die de rijksfinanciën nog meer dreigen te bezwaren.

Mocht er werkelijk een middel of een instrument voorhanden zijn dat er door de Kamer mee belast is de juistheid van de financiële gevolgen van de wetsvoorstellen en zelfs van de wetsontwerpen na te gaan en dat de leden van de commissies zou bijstaan bij het onderzoek van de begrotingen, dan zou de Regering ertoe genoopt kunnen worden een realistisch begrotingsbeleid te voeren. In de huidige omstandigheden en ook in de toekomst is een dergelijk instrument onontbeerlijk om een einde te maken aan ondoordachte uitgaven en om het begrotingsevenwicht te herstellen. Komt dit evenwicht niet tot stand, dan zou de toekomst van het land wel eens bijzonder somber kunnen zijn.

Il est assez normal que les membres de la Chambre n'aient peut-être qu'une idée approximative des implications financières de leurs propositions de lois et ceci pour diverses raisons. Les mesures suggérées peuvent avoir un effet en cascade dont les conséquences sont difficilement mesurables dans le temps, mais à la longue, elles peuvent représenter plusieurs milliards. Les membres de la Chambre ne possèdent pas toujours les renseignements exacts concernant, par exemple, le nombre de bénéficiaires possibles.

II. — Tout aussi difficile est le calcul des dépenses futures qu'entraîne l'adoption, par la Chambre, de projets de lois. L'expérience prouve que les gouvernements n'ont pas toujours une idée précise des dépenses résultant de l'approbation par le Parlement de tels projets et, dans bien des cas, les conséquences financières ultérieures ont été systématiquement sous-estimées ou négligées.

Pourtant, les gouvernements possèdent des sources d'information suffisantes, qui devraient leur permettre de se rendre compte des implications financières des projets déposés.

Ils préfèrent généralement garder ces renseignements pour eux-mêmes.

Rarement les chiffres avancés par un ministre sont mis en doute, car celui-ci a l'avantage de pouvoir faire appel à toute une administration, alors que le député, à moins d'avoir des sources d'information personnelle, n'a pratiquement aucune possibilité de disposer de renseignements corrects.

A une époque où toute nouvelle dépense constitue une menace sérieuse pour l'équilibre financier et économique du pays, il convient que le Parlement et à travers lui le pays tout entier, sachent exactement à quoi ils s'engagent par l'adoption de propositions ou projets de lois. Les membres de la Chambre des Représentants sont donc nettement désavantagés par rapport au gouvernement.

Il en va de même pour les budgets dont l'examen par les commissions compétentes, même si on peut dire qu'il est assez approfondi, ne permet pas de juger de l'estimation et de la véracité des chiffres. Les « feuillets » des dépenses supplémentaires prouvent, en effet, que le Comité ministériel du budget ne parvient que très rarement à effectuer de véritables réductions.

En outre, beaucoup de dépenses prévues aux budgets n'apparaissent pas clairement. Beaucoup de postes y figurent depuis tellement longtemps que plus personne ne s'en préoccupe réellement; ce fait est d'ailleurs signalé dans le dernier cahier de la Cour des comptes.

La formule prévue à l'article 51 du Règlement de la Chambre semble totalement inadéquate dans les circonstances actuelles pour empêcher des dépenses qui risquent d'entamer davantage encore les finances de l'Etat.

La présence d'un véritable instrument ou organisme chargé par la Chambre de procéder à la vérification des implications financières des propositions et même des projets de lois, et qui assisterait les membres des commissions lors de l'examen des budgets, pourrait amener le Gouvernement à pratiquer une politique budgétaire plus proche de la réalité. Un tel instrument constituerait, dans les circonstances actuelles et futures, un élément indispensable si l'on veut mettre fin aux dépenses inconsidérées et retrouver l'équilibre budgétaire. A défaut d'un tel équilibre, le pays risque de devoir faire face à un avenir particulièrement sombre.

III. — Zonder de werking van de Regering te willen vertragen lijkt het toch dat de Kamer over een orgaan zou moeten kunnen beschikken dat haar de mogelijkheid biedt met kennis van zaken alle cijfers te onderzoeken die voorkomen in de begrotingen of voor de berekening van de werkelijke uitgaven die uit wetsontwerpen voortvloeien.

Datzelfde orgaan zou tevens stelselmatig alle wetsvoorstellen moeten onderzoeken. Zonder het parlementaire initiatief te willen beperken, is het eigenlijk toch wenselijk dat dergelijke voorstellen niet in de commissies ter sprake worden gebracht alvorens de financiële terugslag ervan bekend is.

Moet in het Parlement een speciaal orgaan worden opgericht dat met dergelijke opdrachten is belast? In de Verenigde Staten heeft het Congres zijn eigen « Congressional Budget Office » opgericht, dat tot doel heeft alle voorstellen inzake belastingen en uitgaven op de meest uiteenlopende gebieden, van defensie tot sociale zekerheid, te onderzoeken, de kostprijs ervan te ramen evenals de waarschijnlijke weerslag op de economie.

Aldus is het Congres bij machte de grenzen van de uitgaven vast te leggen en eventueel de kredieten te verminderen om de uitgaven binnen de gewenste perken te houden. Het « Congressional Budget Office » maakt het de wetgever zodoende mogelijk de verschillende programma's doeltreffend te controleren, terwijl voordien de congresleden elk jaar tal van wetten goedkeurden zonder te kunnen bepalen welke de kostprijs ervan was of welke ontvangsten de uitgaven zouden dekken.

In het Parlement kan een dergelijk orgaan niet worden opgericht zonder de dotatie van het Parlement aanzienlijk te verhogen.

De oplossing zou er dan ook in bestaan het Rekenhof de mogelijkheid te geven de geplande uitgaven in de begrotingen, de wetsontwerpen en -voorsteller te bepalen. Daartoe zou de werking van die instelling moeten worden herzien. Bovendien zouden de parlementsleden tevens — persoonlijk of als van een commissielid — een beroep op de diensten van het Rekenhof moeten kunnen doen. Die uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof zou een herstructurering van de personeelsformatie met zich kunnen brengen, terwijl de structuur zelf van de instelling zou moeten worden versterkt.

VOORSTEL

Eénig artikel.

Artikel 51 van het Reglement van de Kamer wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Artikel 51. — 1. Elk voorstel dat uitgaat van het parlementair initiatief en ten gevolge heeft dat de overheidsuitgaven rechtstreeks of onrechtstreeks verhogen of dat ertoe strekt de inkomsten te verminderen, moet aan het Rekenhof worden voorgelegd. Het voorstel moet door het Bureau bij het Hof worden aanhangig gemaakt alvorens het in de Commissie besproken wordt. Het Hof berekent de kosten van de voorstellen en brengt de uitslag ter kennis van de Voorzitter van de Kamer.

Die inlichtingen moeten verstrekt worden binnen drie maanden nadat het voorstel bij het Bureau van de Kamer is ingediend.

III. — Sans vouloir ralentir l'action gouvernementale, il semble que la Chambre devrait pouvoir disposer d'un organe qui lui donnerait l'occasion de se pencher en connaissance de cause sur tous les chiffres avancés dans les budgets ou pour le calcul des dépenses réelles résultant des projets de lois.

Ce même organe devrait également examiner systématiquement toutes les propositions de lois. En fait, et ceci sans vouloir limiter l'initiative parlementaire, il paraît souhaitable de ne pas discuter en commissions de telles propositions avant que les implications financières n'en soient connues.

Faut-il adjoindre au Parlement un organe spécial chargé d'une telle mission? Aux Etats-Unis, le Congrès a créé son propre « Congressional Budget Office » dont le but est d'analyser toutes les options en matière de taxes et de dépenses dans les domaines les plus divers, de la défense nationale jusqu'à la sécurité sociale, d'en évaluer le coût et l'impact probable sur l'économie.

Le Congrès est ainsi en mesure de fixer des limites aux dépenses et, éventuellement, de procéder à des réductions de crédits pour maintenir les dépenses dans les limites voulues. Le « Congressional Budget Office » permet ainsi aux législateurs de maintenir un contrôle efficace sur les différents programmes, alors qu'auparavant les membres du Congrès votaient chaque année de nombreuses lois, sans vouloir en déterminer le coût ou les recettes nécessaires pour couvrir les dépenses.

Créer une telle organisation au sein du Parlement ne serait pas possible sans augmenter de façon considérable la dotation du Parlement.

Aussi, la solution consisterait à donner à la Cour des comptes la possibilité de déterminer les dépenses envisagées par les budgets, projets et propositions de lois. Il faudrait pour ce faire revoir le fonctionnement de cette institution. En outre, les membres du Parlement devraient également pouvoir faire appel à ses services soit à titre individuel, soit en tant que membre d'une commission. Cet élargissement des compétences de la Cour des comptes pourrait entraîner un remaniement de ses cadres, tandis que ses structures devraient être renforcées.

H. DE CROO.

PROPOSITION

Article unique.

L'article 51 du Reglement de la Chambre est remplacé par la disposition suivante :

« Article 51. — 1. Toute proposition d'initiative parlementaire engendrant directement ou indirectement des dépenses publiques ou tendant à faire diminuer les recettes devra être soumise à la Cour des comptes. Celle-ci sera saisie par le Bureau avant la discussion en commission. Elle devra calculer le coût des propositions et en faire connaître le résultat au Président de la Chambre.

Ces renseignements devront être fournis dans les trois mois après le dépôt de ladite proposition sur le Bureau de la Chambre.

2. Elk ontwerp van de Regering dat bij het Bureau van de Kamer wordt ingediend, moet vergezeld zijn van een advies van het Rekenhof dat een raming bevat van de uitgaven die eruit kunnen voortvloeien.

Bij ontstentenis van een dergelijk advies verzoekt het Bureau van de Kamer de terugzending van het ontwerp naar het Rekenhof met het oog op de raming van de uitgaven. De gevraagde inlichtingen moeten verstrekt worden binnen twee maanden te rekenen van de indiening van het ontwerp bij het Bureau van de Kamer.

3. Elk lid van de Kamer mag, persoonlijk of als lid van een commissie, het Rekenhof verzoeken een raming te maken van de kosten van de door de Regering voorgestelde maatregelen of van de op de begroting voorkomende posten. »

10 oktober 1977.

2. Tout projet du Gouvernement déposé sur le Bureau de la Chambre devra être accompagné d'un avis de la Cour des comptes estimant les dépenses qui pourront en résulter.

En l'absence d'un tel avis, le Bureau de la Chambre demande le renvoi du projet en question à la Cour des comptes pour une estimation des dépenses. Les renseignements demandés devront être fournis dans un délai de deux mois à partir du dépôt du projet sur le Bureau de la Chambre.

3. Tout membre de la Chambre peut, soit à titre individuel, soit en tant que membre d'une commission, demander à la Cour des comptes de fournir les estimations des mesures proposées par le Gouvernement ou des postes prévus aux budgets. »

10 octobre 1977.

H. DE CROO,
G. MUNDELEER,
J. DEFRAIGNE.