

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

30 JUNI 1987

Ontwerp van wet waarbij nieuwe voorlopige kredieten worden geopend welke in mindering komen van de begrotingen voor het begrotingsjaar 1987 en die bestemd zijn om tijdens de maanden juli, augustus, september, en oktober de werking van de openbare diensten te waarborgen

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER WINTGENS**

Dit wetsontwerp werd onderzocht tijdens de vergadering van 30 juni 1987.

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING
VAN DE MINISTER VAN BEGROTING**

Er worden voorlopige kredieten gevraagd tot eind oktober. De Minister spreekt de wens uit dat het de laatste keer zal zijn. Dat hoopt hij tenminste! Hij stelt vast dat alle begrotingen van de departementen zijn ingediend, hetzij bij de

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Effectieve leden : de heer de Clippelle, voorzitter; Mevr. Buyse, de heren Chabert, De Bremaeker, De Clercq, Desmarets, De Smeyter, de Wasseige, Friederichs, A. Geens, Kenzeler, Ottenbourg, Paque, Mevr. Truffaut, de heren Van houtte en Wintgens, rapporteur.

Plaatsvervangers : de heren Boël en Gijs.

Andere senator : de heer Hotyat.

R. A 13938

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

589 (1986-1987) : N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

30 JUIN 1987

Projet de loi ouvrant de nouveaux crédits provisoires à valoir sur les budgets de l'année budgétaire 1987 et destinés à assurer la marche des services publics durant les mois de juillet, août, septembre et octobre

RAPPORT

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

Le présent projet de loi a été examiné lors de la réunion du 30 juin 1987.

**1. EXPOSE INTRODUCTIF
DU MINISTRE DU BUDGET**

Des crédits provisoires sont demandés jusqu'à fin octobre. Le Ministre souhaite que ce soit pour la dernière fois. C'est au moins son espoir! Il constate que tous les budgets départementaux sont déposés, soit à la Chambre soit au Sénat.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : M. de Clippelle, président; Mme Buyse, MM. Chabert, De Bremaeker, De Clercq, Desmarets, De Smeyter, de Wasseige, Friederichs, A. Geens, Kenzeler, Ottenbourg, Paque, Mme Truffaut, MM. Van houtte et Wintgens, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Boël et Gijs.

Autre sénateur : M. Hotyat.

R. A 13938

Voir :

Documents du Sénat :

589 (1986-1987) : N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Kamer, hetzij bij de Senaat. De P.T.T.-begroting is naar de drukker gestuurd en zal in de komende dagen worden rondgedeeld.

Een aantal begrotingen is reeds goedgekeurd. Andere worden nog onderzocht, hetzij in de Kamer, hetzij in de Senaat. Waarom was het dan nodig kredieten te vragen voor de ongewone termijn van vier maanden? Gewoon omdat het Parlement op reces zal zijn tot de tweede dinsdag van de maand oktober.

Dit ontwerp betreft de kredieten van alle departementen waarvan de begroting begin juni nog niet was goedgekeurd. Voorzichtigheidshalve zijn ook enkele begrotingen opgenomen, zelfs indien alles er op wijst dat ze vóór het einde van de zitting goedgekeurd zullen zijn.

De regeling voor de voorlopige kredieten is gebaseerd op de vier volgende beginselen :

1. zij worden berekend op basis van de bedragen van de begroting van het vorige jaar, zoals die zijn goedgekeurd door het Parlement;
2. de specialiteit van de begroting wordt in acht genomen;
3. er zullen geen nieuwe initiatieven kunnen worden genomen;
4. ze kunnen geen betrekking hebben op een periode van meer dan vier maanden.

Deze beginselen werden volledig in acht genomen, behalve het eerste. De voorlopige kredieten werden berekend op basis van de reeds bekende begrotingsontwerpen voor 1986 en 1987. Dit ontwerp is in overeenstemming, zo niet met de letter, dan toch met de geest van de wet van 31 december 1986, aangezien de bedragen voor 1986 en 1987 over het algemeen lager waren dan die voor 1985.

In beginsel vertegenwoordigen de huidige voorlopige kredieten 4/12, d.i. 33,3 pct. van het totaal van de kredieten van elke begroting. Zij worden toegevoegd aan de reeds toegekende 6/12. Er zijn evenwel een aantal uitzonderingen.

Ten eerste worden de voorlopige kredieten voor de dotaties aan de fondsen, de gemeenten en de provincies, alsook voor de dotatie aan de stad Brussel volledig vrijgegeven, aangezien de derde driemaandelijke betaling wettelijk gestort moet worden op 1 oktober.

Een tweede uitzondering heeft betrekking op de vastlegingsmachtigingen voor het Fonds voor Industriële Vernieuwing, die worden vrijgegeven ten belope van 100 pct. wegens het sociale en economische belang van deze dossiers.

Dit wetsontwerp houdt eveneens rekening met de twee vorige gedeeltes van de voorlopige kredieten die 50 pct. bedroegen, wat betekent dat de begroting nu is vrijgegeven voor 83,3 pct. Dat wil zeggen dat het huidige gedeelte 83,3 pct. bedraagt, min het reeds vrijgegeven percentage van het eerste en het tweede gedeelte.

Quant au budget des P.T.T., le bon à tirer a été donné à l'imprimeur. Il sera distribué dans les prochains jours.

Un certain nombre de budgets sont déjà approuvés. D'autres sont à l'examen, soit à la Chambre, soit au Sénat. Pourquoi alors avoir sollicité des crédits pour le délai inhabituel de quatre mois? Tout simplement parce que le Parlement sera en vacances jusqu'au deuxième mardi du mois d'octobre.

Ce projet concerne les crédits de tous les départements dont le budget n'a pas été approuvé au début du mois de juin. C'est par prudence que certains budgets ont été repris, même s'il apparaît qu'ils pourront normalement être votés avant la fin de la session.

Le règlement des crédits provisoires est basé sur les quatre principes suivants :

1. ils sont calculés sur base des montants budgétaires de l'année précédente, approuvés par le Parlement;
2. ils respectent la spécificité budgétaire;
3. il ne pourra pas être pris d'initiative nouvelle;
4. ils ne pourront pas porter sur une période dépassant quatre mois.

Ces quatre principes ont été parfaitement respectés, sauf le premier. Les crédits provisoires ont été basés sur les projets de budget déjà connus pour 1986 et 1987. L'esprit sinon la lettre de la loi du 31 décembre 1986 aura été respecté, car de toute façon les montants de 1986 et de 1987 étaient en général plus bas que ceux de 1985.

En principe, les crédits provisoires actuels représentent 4/12^e, soit 33,3 p.c. du total des crédits de chaque budget. Ils s'ajoutent aux 6/12^e déjà accordés. Il y a toutefois plusieurs exceptions.

En premier lieu, les crédits provisoires pour les dotations aux fonds, aux communes et aux provinces, ainsi que la dotation à la ville de Bruxelles sont entièrement débloqués étant donné que le troisième trimestre doit légalement être versé le 1^{er} octobre.

Une autre exception porte sur les autorisations d'engagement pour le Fonds de Rénovation industrielle, lesquelles sont libérées à concurrence de 100 p.c., compte tenu de l'importance sociale et économique de ces dossiers.

Le présent projet tient également compte des deux tranches précédentes de crédits provisoires qui s'élevaient à 50 p.c., ce qui fait que le budget est maintenant libéré pour 83,3 p.c. Cela veut dire que la tranche actuelle s'élève à 83,3 p.c., moins le pourcentage déjà libéré de la première et de la deuxième tranche.

Er zijn nog drie andere uitzonderingen, namelijk Nederlandstalig en Franstalig Onderwijs en Landsverdediging. In de twee gevallen wordt een derde gedeelte van 33,3 pct. vrijgegeven, ondanks het feit dat het percentage van het eerste en het tweede gedeelte reeds meer dan 50 pct. bedroeg. Deze kredieten moeten immers de betaling mogelijk maken van 11 maanden wedde, aangezien de personeelsuitgaven een groot gedeelte van de kredieten vormen.

De Vice-Eerste Minister heeft in de Commissie de wens uitgesproken dat de gemengde commissie haar werkzaamheden zou hervatten teneinde de huidige begrotingsprocedure te hervormen, met name om het beroep op voorlopige kredieten te vermijden. Daartoe werden reeds contacten gelegd met de Voorzitters van Kamer en Senaat en met de Eerste Voorzitter van het Rekenhof. Er is een werknota opgesteld op basis waarvan de administratie momenteel een wetsontwerp voorbereidt. Dat ontwerp zou besproken kunnen worden in de loop van 1988 en in werking moeten treden voor de begroting van 1989. Deze formule zou het voordeel hebben dat geen beroep meer moet worden gedaan op het systeem van de voorlopige kredieten.

2. ALGEMENE BESPREKING

Een lid wenst te weten hoe het precies staat met de goedkeuring van de begrotingen 1986 en 1987.

De Vice-Eerste Minister onderstreept eerst dat alle begrotingen zijn ingediend en dat de laatste, namelijk die van P.T.T., in de komende dagen zal worden rondgedeeld, aangezien die naar de drukker is gestuurd. De hierna volgende tabel geeft de werkelijke staat van de verschillende begrotingen op 30 juni 1987 :

A. Begrotingen goedgekeurd door de twee Kamers :

- Rijksmiddelen;
- Rijksschuld;
- Diensten van de Eerste Minister;
- Dotatiën;
- Financiën;
- Openbare Werken;
- Pensioenen;
- Middenstand;
- Tewerkstelling en Arbeid.

B. Begrotingen goedgekeurd in één enkele Kamer :

- Dotaties aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten : goedgekeurd door de Senaat; binnenkort ook door de Kamer;
- Brusselse Gewest : goedgekeurd door de Kamer; wordt behandeld in de Senaatscommissie;
- Binnenlandse Zaken : goedgekeurd door de Senaat; binnenkort ook door de Kamer;

Il y a lieu de relever les trois autres exceptions, à savoir l'Education nationale, régime néerlandais et l'Education nationale, régime français, ainsi que la Défense nationale. Dans les deux cas, une troisième tranche de 33,3 p.c. est libérée, malgré le fait que le pourcentage de la première et de la deuxième tranche s'élevait à plus de 50 p.c. Ces crédits doivent en effet permettre le paiement de 11 mois de salaires, étant donné que les dépenses du personnel constituent une grande partie des crédits.

Le Vice-Premier Ministre a fait part à la Commission de son souhait de voir la Commission mixte reprendre ses activités en vue de réformer la procédure budgétaire actuelle, notamment pour éviter le recours aux crédits provisoires. Des contacts ont été pris à ce sujet avec les Présidents de la Chambre et du Sénat et avec le Premier Président de la Cour des comptes. Une note de travail est prête à partir de laquelle l'administration prépare un projet de loi. Ce projet pourrait être discuté au cours de l'année 1988 et devrait pouvoir entrer en application pour le budget 1989. Cette formule aurait notamment l'avantage de ne plus devoir faire appel à la procédure des crédits provisoires.

2. DISCUSSION GENERALE

Un membre souhaiterait avoir la situation exacte du vote des budgets 1986 et 1987.

Le Vice-Premier Ministre souligne tout d'abord que tous les budgets ont été déposés et que le dernier, à savoir celui des P.T.T., sera distribué dans les prochains jours, le bon à tirer ayant été donné à l'imprimeur. Le tableau ci-après donne l'état actuel des différents budgets au 30 juin 1987 :

A. Budgets approuvés dans les deux Chambres :

- Voies et Moyens;
- Dette publique;
- Services du Premier Ministre;
- Dotations;
- Finances;
- Travaux publics;
- Pensions;
- Classes moyennes;
- Emploi et Travail.

B. Budgets approuvés dans une seule Chambre :

- Dotations aux Communautés et aux Régions : voté par le Sénat; vote prochain à la Chambre;
- Région bruxelloise : voté par la Chambre; en discussion en Commission au Sénat;
- Intérieur : voté par le Sénat; vote prochain à la Chambre;

— Landsverdediging : goedgekeurd door de Senaat; wordt behandeld in de Kamercommissie;

— Rijkswacht : goedgekeurd door de Senaat; binnenkort ook door de Kamer;

— Sociale Voorzorg en Volksgezondheid : goedgekeurd door de Senaat; binnenkort ook door de Kamer;

— Landbouw : goedgekeurd door de Kamer; binnenkort ook door de Senaat.

C. Begrotingen die nog door geen van beide Kamers aangenomen zijn :

— Economische Zaken : zal binnenkort door de Senaat worden goedgekeurd;

— Verkeerswezen : wordt behandeld in de Senaatscommissie;

— Onderwijs (N) en (F) en gemeenschappelijke sector : wordt besproken in de Kamercommissie;

— P.T.T. : de begrotingen van 1986 en 1987 worden eerlang in de Senaat rondgedeeld;

— Justitie : zal binnenkort door de Senaat worden goedgekeurd;

— Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking : zal binnenkort door de Kamer worden goedgekeurd;

— Gemeenschappelijke Culturele Zaken : zal binnenkort door de Senaat worden goedgekeurd.

De eerste spreker meent dat de kredieten in feite op 22/24 slaan, omdat men heel het jaar 1986 op voorlopige kredieten heeft geleefd. Een record, zo meent hij. Hij wijst er verder op dat de Vice-Eerste Minister de laatste keer dat om voorlopige kredieten werd gevraagd, gezegd had dat het de laatste keer was ! Overigens meent hij dat er in oktober nieuwe voorlopige kredieten gevraagd zullen worden, want volgens hem kunnen belangrijke begrotingen als die van Justitie, Economische Zaken, Verkeerswezen, P.T.T. en de drie begrotingen van Onderwijs, niet meer tijdig door beide Kamers goedgekeurd worden.

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat alles toch zeer vlug zou kunnen gebeuren en dat er wellicht geen nieuwe voorlopige kredieten nodig zullen zijn.

De vorige spreker is het daarmee niet eens omdat de nieuwe zitting wordt geopend op 13 oktober en dat er steeds een inlooptijd bijkomt. Uiteindelijk zal voor zes van de belangrijkste begrotingen gedurende het hele jaar gewerkt moeten worden met voorlopige kredieten.

De Minister wijst erop dat er voor Onderwijs tal van precedents bestaan.

Het lid merkt op dat de achterstand niet toe te schrijven is aan de « trein der traagheid » die kenmerkend zou zijn voor senatoren, doch veeleer aan het feit dat de Regering die begrotingen veel te laat indient.

— Défense nationale : voté par le Sénat; en discussion en Commission à la Chambre;

— Gendarmerie : voté au Sénat; vote prochain à la Chambre;

— Prévoyance sociale et Santé publique : voté au Sénat; vote prochain à la Chambre;

— Agriculture : voté à la Chambre; vote prochain au Sénat.

C. Budgets qui n'ont encore été adoptés dans aucune des deux Chambres :

— Affaires économiques : vote prochain au Sénat;

— Communications : en discussion en Commission du Sénat;

— Education nationale (N. et F.) et secteur commun : en discussion en Commission à la Chambre;

— P.T.T. : les budgets 1986 et 1987 seront distribués dans les prochains jours au Sénat;

— Justice : vote prochain au Sénat;

— Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement : vote prochain à la Chambre;

— Affaires culturelles communes : vote prochain au Sénat.

Le premier intervenant est d'avis qu'il s'agit en fait de crédits portant sur 22/24^e puisqu'en fait toute l'année 1986 a vécu sous le régime des crédits provisoires. Il considère qu'il s'agit d'un record et il fait remarquer que lors de la dernière demande de crédits provisoires, le Vice-Premier Ministre avait bien déclaré qu'il s'agissait là « de la dernière fois » ! Il croit d'ailleurs déjà pouvoir constater que de nouveaux crédits provisoires seront sollicités en octobre, car il ne voit pas comment seront votés en temps utile les importants budgets de la Justice, des Affaires économiques, des Communications, des P.T.T. et les trois budgets de l'Education nationale.

Le Vice-Premier Ministre répond que cela pourrait aller très vite et que par conséquent le recours aux crédits provisoires pourra ne pas être nécessaire.

Ce n'est pas l'avis de l'intervenant, qui fait remarquer que la rentrée parlementaire est prévue pour le 13 octobre et qu'il faudra encore compter sur un laps de temps de mise en marche. Il faudra bien que six budgets parmi les plus importants soient finalement couverts par des crédits provisoires pour toute l'année.

Le Ministre signale que pour l'Education nationale il y a de nombreux précédents.

Le commissaire fait remarquer que les retards ne sont pas imputables au « train de sénateur », mais bien à la lenteur du Gouvernement à déposer ces budgets.

Hetzelfde lid onderstreept dat artikel 2 van het ontwerp voorziet in een afwijking van de wet van 31 december 1986, aangezien het beginsel van de specialiteit wordt overschreden : de bedragen werden vastgesteld op basis van de bedragen in de ontwerp-begrotingen voor 1987 of van die in de Algemene Toelichting.

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat dit alleen geldt voor de begroting van P.T.T.

Daarna wil dezelfde spreker weten waarom er bij het opstellen van de begroting van P.T.T. zoveel vertraging is ontstaan, te meer omdat er grote investeringsuitgaven aan te pas komen, die begroting het leeuwedeel van de uitbouw van de telecommunicatiemiddelen voor haar rekening neemt, die in volle technologische opbloei zijn en op een steeds ruimere schaal worden toegepast. Spreker wijst erop dat een dergelijke achterstand op andere vlakken van overheidsbeheer geleid zou hebben tot het sturen van een bijzondere commissaris.

Wat de hervorming van de begrotingsmethode betreft, vreest hij dat het gebruik van de voorlopige kredieten tot regel zal worden verheven. Hij wil zo spoedig mogelijk de inhoud vernemen van de nota die de Vice-Eerste Minister daaromtrent heeft laten opstellen.

Een ander commissielid betreurt dat de bevoegdheden inzake de begroting aan de parlementsleden worden ontnomen. Voor hem zijn de voorlopige kredieten niets anders dan een techniek van de Regering om beter het mes te kunnen zetten in de begrotingen.

Als besluit geeft de Vice-Premier het volgende antwoord aan de sprekers :

1. Hij wil dat de begrotingsprocedure grondig wordt hervormd, want hij wenst de controle van het Parlement uit te breiden die volgens hem een uitstekende aanvulling is van het werk van de Minister van Begroting;

2. Bij die hervorming mag geen afbreuk worden gedaan aan de specialiteit van de begrotingen, wat echter niet betekent dat aan de begrotingsbedragen niets meer gewijzigd kan worden. De hervorming van de wet van 1963 wil hij hoe dan ook tot stand brengen in het kader van een consensus tussen alle partijen die in het Parlement zijn vertegenwoordigd.

3. Tegen het verwijt dat hij de methode van de voorlopige kredieten gedurende een lange tijd heeft gebruikt, voert hij de begrotingsresultaten aan op het vlak van het netto te financieren saldo. Zo herinnert hij eraan dat voor 1981 het begrotingssaldo, waarvan het tekort op 200 miljard werd geraamd, uiteindelijk 450 miljard bleek te bedragen.

4. De vertraging bij het indienen van de begroting van P.T.T. is volgens hem te wijten aan een geschil tussen hemzelf en de Staatssecretaris voor P.T.T. in verband met het ramen van het saldo. Die begroting werd met een tekort ingediend, ofschoon ze volgens hem een tegoed had moeten vertonen. De discussie draaide rond de vraag welke weerslag de tussentijdse beleggingen op de begroting zouden hebben.

Le même commissaire souligne que l'article 2 du projet de loi prévoit une dérogation à la loi du 31 décembre 1986 en ce sens que la règle de la spécificité est transgressée du fait que les sommes ont été calculées sur base des montants des projets de budget pour 1987 ou des montants figurant à l'Exposé général.

Le Vice-Premier Ministre répond que cela n'est exact que pour le seul budget des P.T.T.

L'intervenant exprime ensuite le souhait de connaître les motifs qui justifient le retard apporté à l'élaboration du budget des P.T.T., d'autant plus qu'il comporte des dépenses importantes d'investissement, qu'il joue un rôle essentiel dans le développement des télécommunications, en plein essor technologique, à utilisation de plus en plus amplifiée. Il fait remarquer qu'un retard similaire à d'autres niveaux de gestion publique aurait provoqué l'envoi d'un commissaire spécial.

Quant à la réforme de la méthode budgétaire, il craint que l'on ne se dirige vers une institutionnalisation du système des crédits provisoires. Il souhaite avoir connaissance dès que possible de la note établie par le Vice-Premier Ministre, à ce propos.

Un autre commissaire regrette que les parlementaires soient dépouillés de leurs compétences budgétaires. Il considère que le système des crédits provisoires n'est autre qu'une technique du Gouvernement qui permet de rogner les budgets avec moins de difficultés.

En guise de conclusion le Vice-Premier Ministre répond aux intervenants :

1. La réforme de la procédure budgétaire, il la veut en profondeur, car il veut augmenter le contrôle parlementaire qui pour lui complète très bien le travail même du Ministre du Budget;

2. Dans sa réforme il souhaite combiner le souci de la spécificité budgétaire mais sans figer les budgets de manière absolue. De toute façon, il est bien dans ses intentions de réaliser la réforme de la loi de 1963 dans un large consensus de tous les partis représentés au Parlement.

3. Au reproche qui lui est fait d'avoir utilisé la méthode des crédits provisoires durant une longue période, il oppose les résultats budgétaires obtenus quant au solde net à financer. C'est ainsi qu'il rappelle que pour 1981 le solde budgétaire établi à 200 milliards de déficit se situa finalement à 450 milliards.

4. Quant au retard apporté au dépôt du budget des P.T.T., il s'explique par un différend entre lui-même et le Secrétaire d'Etat aux P.T.T., quant à l'estimation du solde. Ce dernier était présenté avec un déficit alors que, pour lui-même, il considérait que ce budget devrait être en boni. Il y avait conflit sur l'implication des « investissements intermédiaires », autrement dit des placements intérimaires ou intermédiaires quant à leur impact budgétaire.

De begroting 1986 mag dan al in evenwicht zijn, toch blijven er nog een aantal technische problemen op te lossen voor 1987.

3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De artikelen 1 tot 27 hebben geen aanleiding gegeven tot discussie en worden aangenomen met 7 tegen 5 stemmen.

Het ontwerp van wet in zijn geheel wordt aangenomen met 8 tegen 4 stemmen.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur om in de openbare vergadering mondeling te rapporteren, met dien verstande dat een schriftelijk verslag zal volgen.

De Rapporteur,
P. WINTGENS.

De Voorzitter,
J.-P. de CLIPPELE.

Le budget 1986 amené à l'équilibre, il n'en reste pas moins encore certains problèmes techniques à résoudre pour 1987.

3. DISCUSSION DES ARTICLES

Les articles 1 à 27 n'ont pas donné lieu à discussion et ont été adoptés par 7 voix contre 5.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 8 voix contre 4.

Confiance est faite au rapporteur pour un rapport oral en séance publique, étant entendu qu'un rapport écrit suivra.

Le Rapporteur,
P. WINTGENS.

Le Président,
J.-P. de CLIPPELE.