

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

9 JUIN 1982

PROJET DE LOI

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES ⁽¹⁾
PAR M. WAUTHY

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa réunion du mardi 8 juin 1982, la Commission des Finances a examiné le projet de loi visant à ouvrir de nouveaux crédits provisoires pour les mois de juillet à octobre 1982. Le fonctionnement des services publics a été assuré, durant les six premiers mois de l'année budgétaire 1982, grâce à la loi de finances du 17 décembre 1981 et à la loi du 23 mars 1982 ouvrant de nouveaux crédits provisoires.

∴

Dans son exposé introductif, le Ministre du Budget a souligné que le présent projet de loi avait été établi sur la base des données contenues dans l'Exposé général de 1982 (*Doc. Chambre n° 4*,

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. d'Alcantara.

A. — Membres : MM. d'Alcantara, Diegenant, Dupré, J. Michel, Van den Brande, Verhaegen, Wauthy. — Burgeon, Collart, A. Cools, Mme Detiège, MM. Mangelschots, Mathot, Willockx. — Bril, Huylebrouck, Petitjean, Poswick, Sprockeels, Verberckmoes. — Desaeeyere, Schiltz. — Defosset.

B. — Suppléants : M. Coppieters, Mmes De Loore-Raeymaekers, Demeester-De Meyer, MM. Deneir, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, M. Olivier, Mme Smet, MM. Coëme, M. Colla, B. Cools, M. Harmegnies, Y. Harmegnies, Van Acker, Van der Biest, Van den Bossche. — Beysen, F. Colla, De Grève, Ducarme, Henrion, Kubla, Van de Velde. — Desseyn, Meyntjens, Vansteenkiste. — Clerfayt, Risopoulos.

Voir :

320 (1981-1982).

— N° 1 : Projet de loi.

— N° 2 : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

9 JUNI 1982

WETSONTWERP

waarbij nieuwe voorlopige kredieten worden geopend
die in mindering komen van de begroting voor het
begrotingsjaar 1982

VERSLAG

NAMENS

DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER WAUTHY

DAMES EN HEREN,

Tijdens haar vergadering van dinsdag 8 juni 1982 heeft de Commissie voor de Financiën het wetsontwerp onderzocht dat ertoe strekt nieuwe voorlopige kredieten te openen voor de maanden juli tot en met oktober 1982. De werking van de openbare diensten gedurende de eerste zes maanden van het begrotingsjaar 1982 werd verzekerd dankzij de financiewet van 17 december 1981 en de wet van 23 maart 1982 waarbij nieuwe voorlopige kredieten werden geopend.

∴

In zijn inleidende uiteenzetting wees de Minister van Begroting erop dat onderhavig wetsontwerp opgesteld werd op grond van de gegevens vervat in de Algemene Toelichting 1982 (*Stuk Kamer*

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer d'Alcantara.

A. — Leden : de heren d'Alcantara, Diegenant, Dupré, J. Michel, Van den Brande, Verhaegen, Wauthy. — Burgeon, Collart, A. Cools, Mw Detiège, de heren Mangelschots, Mathot, Willockx. — Bril, Huylebrouck, Petitjean, Poswick, Sprockeels, Verberckmoes. — Desaeeyere, Schiltz. — Defosset.

B. — Plaatsvervangers : de heren Coppieters, Mw De Loore-Raeymaekers, Demeester-De Meyer, de heren Deneir, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, M. Olivier, Mw Smet, de heren Coëme, M. Colla, B. Cools, M. Harmegnies, Y. Harmegnies, Van Acker, Van der Biest, Van den Bossche. — Beysen, F. Colla, De Grève, Ducarme, Henrion, Kubla, Van de Velde. — Desseyn, Meyntjens, Vansteenkiste. — Clerfayt, Risopoulos.

Zie :

320 (1981-1982).

— Nr 1 : Wetsontwerp.

— Nr 2 : Amendement.

que la Commission du budget a examiné en détail lors de la discussion du budget des Voies et Moyens pour 1982), alors qu'à défaut de projets de budgets pour 1982, les crédits provisoires pour le premier semestre avaient été calculés sur la base des crédits ajustés pour 1981.

Ces crédits provisoires pour les quatre prochains mois (de juillet à octobre 1982) représentent en principe quatre douzièmes du total des crédits de chaque budget. Pour certains postes, les crédits provisoires pour les dix premiers mois correspondent cependant aux onze douzièmes du total des crédits, afin de donner aux départements les moyens d'entamer dès le mois d'octobre les ordonnancements du mois de novembre. (Pour plus de détails concernant ces exceptions, votre rapporteur renvoie à l'exposé des motifs et aux annexes du projet).

Dans son exposé, le Ministre du Budget a également souligné que, pour les dépenses courantes (Titre I), le Gouvernement avait tenu compte du passage à l'indice-pivot 157,92 au mois de novembre 1981, à la suite duquel le coefficient de liquidation au 1^{er} janvier 1982 a été fixé à 2,2522 au lieu de 2,2080, soit le coefficient de liquidation ayant servi de base pour l'élaboration des propositions budgétaires de 1982.

Cette opération représente une majoration de la masse indexée de chaque budget de l'ordre de 2% et donne lieu à un prélèvement de 13 133,7 millions de francs sur la provision de 27 110,3 millions de francs inscrite dans l'Exposé général de 1982.

En ce qui concerne cette provision, le Ministre a encore fait observer que d'autres transferts avaient déjà été effectués :

- 3 208,7 millions à l'occasion de la fixation des dotations aux Fonds des Communes et des Provinces (arrêté royal n° 45 du 6 mai 1982);
- 150 millions pour le Fonds destiné au recrutement sélectif (budget des Services du Premier Ministre);
- 400 millions pour les effets de la dépréciation du franc belge (Affaires étrangères).

∴

La commission a regretté qu'au moment où le Gouvernement sollicite de nouveaux crédits provisoires pour les quatre prochains mois, aucun budget de dépenses pour 1982 n'ait encore été déposé à la Chambre, à l'exception du budget de la Dette publique.

Plusieurs membres ont souligné qu'après l'octroi des pouvoirs spéciaux au Roi (loi du 2 février 1982), le Parlement se trouve une nouvelle fois évincé. Aucun budget de dépenses n'a en effet été déposé alors que plus de six mois se sont écoulés depuis la formation du Gouvernement. Il est dès lors pratiquement impossible au Parlement d'exercer une de ses missions essentielles, à savoir le contrôle financier. On constate en outre que la volonté d'interroger le Gouvernement sur des problèmes majeurs est souvent sérieusement entravée par une répartition des compétences trop complexe.

Au nom de leur groupe, plusieurs membres ont dès lors déclaré que la Commission ne pourrait entamer la discussion des articles du présent projet qu'après avoir été suffisamment informée, par les Ministres responsables, de l'état de leurs budgets respectifs. A ce stade, on pourrait alors comparer les données fournies par ces Ministres à « l'exposé général 1982 », tandis que ce dernier pourrait, à son tour, être réexaminé à la lumière de l'évolution récente sur le plan économique.

nr 4, dat door de Commissie voor de Begroting uitvoerig werd besproken ter gelegenheid van het onderzoek van de Rijksmiddelenbegroting voor 1982), terwijl de voorlopige kredieten voor het eerste semester (bij gebrek aan begrotingsontwerpen voor 1982) berekend werden op basis van de aangepaste kredieten voor 1981.

In principe vertegenwoordigen deze voorlopige kredieten voor de komende vier maanden (juli tot en met oktober 1982) vier twaalfden van het totaal der kredieten van elke begroting. Voor sommige posten bedragen de voorlopige kredieten voor de eerste 10 maanden nochtans elf twaalfden van het totaal der kredieten, ten einde de departementen de middelen te verschaffen om reeds tijdens de maand oktober de ordonnancements van de maand november op gang te brengen. (Voor meer gegevens betreffende deze uitzonderingen verwijst uw rapporteur naar de memorie van toelichting en de bijlagen van het ontwerp)

In zijn uiteenzetting beklemtoonde de Minister van Begroting ook nog dat de Regering voor de lopende uitgaven (Titel I) rekening heeft gehouden met de overgang, tijdens de maand november 1981, naar de spilindex 157,92, waardoor de vereffeningscoëfficiënt per 1 januari 1982 2,2522 bedraagt i.p.v. 2,2080, d.i. de vereffeningscoëfficiënt aangewend bij de begrotingsvoorstellen van 1982.

Deze verrichting, die een verhoging betekent van de geïndexeerde begrotingsmassa met 2%, heeft aanleiding gegeven tot een voorafneming van 13 133,7 miljoen frank op de provisie van 27 110,3 miljoen frank, ingeschreven in de Algemene Toelichting van 1982.

Wat dezelfde provisie betreft, wees de Minister er ook nog op dat reeds andere transferts werden uitgevoerd :

- 3 208,7 miljoen ter gelegenheid van de vaststelling van de dotatie aan de Fondsen van de Gemeenten en van de Provincies (koninklijk besluit nr 45 van 6 mei 1982);
- 150 miljoen voor het Fonds bestemd voor de selectieve aanwervingen (begroting van de Diensten van de Eerste Minister);
- 400 miljoen voor de gevolgen van de depreciatie van de Belgische frank (Buitenlandse Zaken).

∴

De commissie betreurde dat, op het ogenblik dat de Regering het Parlement verzoekt om nieuwe voorlopige kredieten voor de komende vier maanden en met uitzondering van de Rijksschuldbegroting, nog geen enkele uitgavenbegroting voor 1982 bij de Kamer is ingediend.

Meerdere leden wezen er op dat na de toekenning van bijzondere machten aan de Koning (wet van 2 februari 1982) het Parlement nu nog verder wordt afgetakeld. Meer dan zes maanden na de totstandkoming van de huidige Regering, werd immers nog geen enkele uitgavenbegroting ingediend. Aldus wordt de financiële controle, d.i. één van de essentiële taken van het Parlement, nagenoeg onmogelijk. Voorts stelt men vast dat de ondervraging van de Regering over essentiële vraagstukken vaak ook ernstig wordt bemoeilijkt door een al te ingewikkelde bevoegdheidsverdeling.

Namens hun fractie verklaarden verschillende leden dan ook dat de artikelsgewijze bespreking van onderhavig ontwerp pas kon worden aangevat na een voldoende voorlichting van de Commissie door de verantwoordelijke Ministers over de stand van hun begroting. Op dat ogenblik zouden de door deze Ministers verstrekte gegevens dan kunnen worden getoetst aan de « Algemene Toelichting 1982 », terwijl deze laatste op haar beurt opnieuw zou kunnen worden bekeken in het licht van de recentste economische ontwikkelingen.

Cet échange de vues au sein de la Commission des Finances serait de plus l'occasion de poser des questions, notamment à propos des investissements (en particulier, les travaux prioritaires d'infrastructure), du Fonds national de solidarité, du Fonds de rénovation industrielle, de l'exécution du plan du textile, de la situation financière des communes, des subventions aux hôpitaux et aux établissements médico-sociaux, etc.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances a insisté pour que le Parlement vote aussi rapidement que possible les crédits provisoires pour les quatre prochains mois. Il a prié la Commission d'entamer immédiatement la discussion des articles. Lors de la discussion du présent projet en séance publique, les Ministres répondraient alors aux diverses questions qui leur seraient posées concernant leurs budgets respectifs.

Quant à l'examen de ces budgets, le Premier Ministre abordera ce point avec les Présidents de la Chambre et du Sénat, et ce avant la discussion du présent projet de loi en séance publique.

Le Ministre du Budget a noté pour sa part qu'il s'est écoulé en moyenne six à huit mois entre les décisions budgétaires et le dépôt des budgets de dépenses relatifs à l'année budgétaire 1981. En 1982, les décisions budgétaires ont été prises en mars. Même si certains projets de budgets pour 1982 n'ont pas encore été transmis à l'Administration du Budget, un certain nombre de budgets pour l'année budgétaire en cours seront déposés sous peu sur le bureau de la Chambre des Représentants ou du Sénat. Le bon à tirer a déjà été donné pour plusieurs budgets.

D'autre part, le Ministre du Budget a souligné que les chiffres repris dans les tableaux du présent projet de loi correspondent à ceux qui figuraient dans l'Exposé général et qu'il n'y a donc aucun élément nouveau à cet égard.

Le Président de la Commission a regretté à son tour qu'aucun budget des dépenses pour 1982 n'ait encore été déposé, à l'exception du budget de la Dette publique. Il a cependant rappelé que le fonctionnement des services publics avait été assuré intégralement par des crédits provisoires durant les années budgétaires 1945, 1946, 1950 et 1954. Dans son ouvrage *Droit budgétaire, comptabilité publique, crédit public* (Bruylant, Bruxelles, 1979), M. Erauw est arrivé à la conclusion suivante concernant le recours aux crédits provisoires :

« 1. En 22 ans (1945-1966) ou 264 mois, le pays a vécu pendant 166 mois, soit 63 %, sous le régime des crédits provisoires, et pendant 98 mois, soit 37 %, sous le régime normal des budgets approuvés.

» 2. En 12 ans (1967-1978) ou 144 mois, la situation s'est encore aggravée : pendant 106 mois, soit 73 %, le pays a vécu sous le régime des crédits provisoires, et pendant 38 mois, soit 27 %, sous le régime normal des budgets approuvés ».

..

La Commission a finalement décidé par 12 voix contre 7 d'entamer immédiatement la discussion des articles du présent projet.

..

En réponse à la question d'un membre, le Ministre du Budget a souligné que les « recrutements sélectifs » (budget des Services du Premier Ministre) dont il est fait mention dans l'exposé des motifs ne sont pas contraires à « la plus grande mobilité du personnel des services publics » ni au « réaménagement des cadres » qui sont annoncés dans l'Accord de Gouvernement (chapi-

Van deze gedachtenwisseling in de schoot van de Commissie voor de Financiën zou voorts gebruik worden gemaakt om o.m. vragen te stellen betreffende de investeringen (en in het bijzonder de prioritaire infrastructuurwerken), het Nationaal Solidariteitsfonds, het Fonds voor Industriële Vernieuwing, de uitvoering van het textielplan, de financiële toestand van de gemeenten, de toelagen voor ziekenhuizen en medische-sociale inrichtingen, enz.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën drong er op aan dat de voorlopige kredieten voor de komende vier maanden zo spoedig mogelijk zouden worden goedgekeurd door het Parlement. Hij verzocht de Commissie meteen de artikelsgewijze bespreking aan te vatten. Tijdens de bespreking van onderhavig ontwerp in de Algemene Vergadering zouden de Ministers dan antwoorden op de hen gestelde vragen betreffende hun respectieve begrotingen.

Wat nu het onderzoek van die begrotingen betreft : de Eerste Minister zal dat punt bespreken met de voorzitters van Kamer en Senaat vóór de bespreking van het onderhavige wetsontwerp in openbare vergadering.

De Minister van Begroting noteerde zijnerzijds dat er gemiddeld zes tot acht maanden verliepen tussen de begrotingsbeslissingen en de indiening van de begrotingen voor uitgaven betreffende het begrotingsjaar 1981. In 1982 werden de begrotingsbeslissingen in maart genomen. Ook al zijn bepaalde ontwerpen van begroting voor 1982 nog niet aan het bestuur van begroting toegezonden, toch zal een aantal begrotingen voor het lopende begrotingsjaar binnenkort op het Bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat worden ingediend. Voor verschillende begrotingen werd reeds toelating tot drukken verleend.

Voorts onderstreepte de Minister van Begroting dat de cijfers in de tabellen van onderhavig wetsontwerp overeenstemmen met die welke in de Algemene Toelichting voorkomen en dat er bijgevolg geen enkel nieuw feit in dat opzicht is.

De Voorzitter van de Commissie betreurde op zijn beurt dat, met uitzondering van de Rijksschuldbegroting, nog geen enkele uitgavenbegroting voor 1982 werd ingediend. Hij herinnerde er evenwel aan dat de werking van de openbare diensten gedurende de begrotingsjaren 1945, 1946, 1950 en 1954 volledig door voorlopige kredieten werd verzekerd. In zijn werk *Droit budgétaire, comptabilité publique, crédit public* (1979, Bruxelles-Bruylant), kwam de heer Erauw bovendien tot volgend besluit betreffende de aanwending van voorlopige kredieten :

« 1. Over een tijdperk van 22 jaar (1945-1966), of 264 maanden, werd gedurende 166 maanden, d.i. 63 %, het stelsel van de voorlopige kredieten toegepast en gedurende 98 maanden, d.i. 37 %, het normale stelsel van de goedgekeurde begrotingen.

» 2. Over een tijdperk van 12 jaar (1967-1978), of 144 maanden, werd de toestand nog erger : gedurende 106 maanden, d.i. 73 %, werd het stelsel van de voorlopige kredieten en gedurende 38 maanden, d.i. 27 %, het normale stelsel van de goedgekeurde begrotingen toegepast. »

..

Uiteindelijk besliste de Commissie met 12 tegen 7 stemmen meteen.

..

In antwoord op de vraag van een lid, wees de Minister van Begroting er op dat de « selectieve aanwervingen » (begroting van de Diensten van de Eerste Minister), waarvan melding wordt gemaakt in de memorie van toelichting, niet strijdig is met de in het Regeerakkoord aangekondigde « grotere mobiliteit van het personeel in overheidsdienst en herschikking der kaders » (hoofd-

tre II, 2). Le projet d'arrêté royal visant à réaliser ce point de l'Accord de gouvernement a en effet été transmis au Conseil d'Etat. En outre, les « recrutements sélectifs » resteront toujours nécessaires pour certains emplois spécialisés pour lesquels il ne sera pas possible de trouver des candidats par la voie de la mobilité.

Pour ce qui est des engagements, ordonnancements et paiements de dépenses que le Conseil des ministres a récemment autorisés (en vertu de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat), il s'agit de décisions qui s'inscrivent d'une manière générale dans le cadre des crédits budgétaires tels que repris dans l'Exposé général du budget des recettes et des dépenses 1982, et en particulier dans le cadre du présent projet de loi.

En réponse à la question d'un membre, le Ministre du Budget a signalé que l'annexe I du présent projet de loi donne par département le pourcentage global de libération des crédits. Les cas dans lesquels une libération plus large a été prévue sont commentés dans l'Exposé des Motifs.

En réponse à la question d'un autre membre, le Ministre du Budget a indiqué que le programme de base des investissements a été libéré à concurrence de 50 % jusqu'au 30 juin 1982, sauf pour la R.T.T. où le programme a été libéré à concurrence de 70 %.

Enfin, le Gouvernement a présenté en cours de réunion un amendement à l'article 2.

Aux termes de celui-ci, le Ministre des Travaux publics est autorisé à ordonnancer les dépenses contractées afférentes aux articles 14.07 et 14.08 (entretien extraordinaire) respectivement à charge des articles 73.21 (nouveau) et 73.19 (nouveau) du Titre II, dépenses de capital.

A partir de 1982, les dépenses d'entretien extraordinaire, qui correspondent davantage à un investissement qu'à une dépense courante sont en effet inscrites au Titre II. Il reste néanmoins un encours à payer sur les articles 14.07 et 14.08, articles sur lesquels ces dépenses ont été inscrites jusqu'en 1981. Le texte proposé doit permettre d'apurer cet encours sur les nouveaux articles ouverts au Titre II. Il est nécessaire d'obtenir une telle autorisation sans plus tarder afin d'éviter des intérêts moratoires.

∴

Les articles, y compris l'amendement à l'article 2, ont été adoptés par la commission par 12 voix.

Le projet de loi ainsi modifié a également été adopté par 12 voix.

Le Rapporteur,
E. WAUTHY.

Le Président,
A. d'ALCANTARA.

ARTICLE AMENDÉ PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Les crédits provisoires, alloués par la présente loi, ne peuvent être affectés à des dépenses courantes et à des dépenses de capital nouvelles non autorisées antérieurement par le Législateur.

Toutefois, le Ministre des Travaux publics est autorisé à ordonnancer les dépenses contractées afférentes aux articles 14.07 et 14.08 (entretien extraordinaire) respectivement à charge des articles 73.21 (nouveau) et 73.19 (nouveau) du Titre II, dépenses de capital.

stuk II, 2). Het Ontwerp van koninklijk besluit voor de verwezenlijking van dit punt van het Regeerakkoord werd immers verzonden naar de Raad van State. Bovendien zullen « selectieve aanwervingen » steeds noodzakelijk blijven voor bepaalde gespecialiseerde betrekkingen waarvoor het niet mogelijk zal zijn via mobiliteit gegadigden te vinden.

Wat de recente machtigingen van de Ministerraad tot het vastleggen, ordonnanceren en het betalen van uitgaven (op grond van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit) betreft, gaat het om beslissingen die in het algemeen genomen tot de begrotingskredieten behoren, zoals die in de Algemene Toelichting van de begroting van inkomsten en uitgaven 1982 werden opgenomen, en in het bijzonder tot het kader van onderhavig wetsontwerp behoren.

In antwoord op de vraag van een lid stipt de Minister van Begroting aan dat bijlage I van het onderhavige wetsontwerp per departement het algemeen percentage van vrijgeving van de kredieten geeft. De gevallen waarin is voorzien in een ruimere vrijgeving worden in de Memorie van Toelichting gecommentarieerd.

In antwoord op de vraag van een ander lid stelt de Minister van Begroting dat het basisprogramma van de investeringen werd vrijgegeven ten belope van 50 % tot 30 juni 1982, behalve voor de R.T.T., waarvoor het programma ten belope van 70 % werd vrijgegeven.

Tenslotte werd door de Regering ter zitting een amendement op artikel 2 ingediend.

Op grond daarvan wordt de Minister van Openbare Werken ertoe gemachtigd de aangegane uitgaveverplichtingen met betrekking tot de artikelen 14.07 en 14.08 (buitengewone onderhoudswerken) respectievelijk te ordonnanceren op de artikelen 73.21 (nieuw) en 73.19 (nieuw) van Titel II, kapitaaluitgaven.

Vanaf 1982 worden de uitgaven voor het buitengewoon onderhoud, die meer het karakter hebben van een investering dan van een lopende uitgave, immers ingeschreven op Titel II. Er blijven echter nog onbetaalde vastleggingen bestaan op de artikelen 14.07 en 14.08, zijnde de artikelen waarop deze uitgaven werden aangerekend tot en met 1981. De voorgestelde tekst heeft tot doel deze vastleggingen aan te zuiveren ten laste van de nieuw geopende artikelen van Titel II. Het is noodzakelijk dat dergelijke machtiging zonder verder uitstel wordt toegekend om verwijlinteresten te vermijden.

∴

De artikelen, met inbegrip van het amendement op artikel 2, werden door de commissie goedgekeurd met 12 stemmen.

Het aldus gewijzigde wetsontwerp werd eveneens met 12 stemmen goedgekeurd.

De Rapporteur,
E. WAUTHY,

De Voorzitter,
A. d'ALCANTARA.

ARTIKEL GEWIJZIGD DOOR DE COMMISSIE

Art. 2.

De bij deze wet verleende voorlopige kredieten mogen niet aangewend worden tot nieuwe lopende en kapitaaluitgaven vroeger niet toegelaten door de Wetgevende Macht.

Evenwel wordt de Minister van Openbare Werken ertoe gemachtigd de aangegane uitgaveverplichtingen met betrekking tot de artikelen 14.07 en 14.08 (buitengewone onderhoudswerken) respectievelijk te ordonnanceren op de artikelen 73.21 (nieuw) en 73.19 (nieuw) van Titel II, kapitaaluitgaven.