

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

4 JULI 1996

VOORAFBEELDING

– door het Rekenhof –

**van de uitslagen van de uitvoering van de begroting
van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Stefaan Platteau**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden : de heren Leo Cannaerts, Carl Decaluwé, Johan De Roo, mevrouw Mia De Schamphelaere, de heer John Taylor ;

de heren André Denys, Leo Goovaerts, Stefaan Platteau ;

de heren Gilbert Bossuyt, Norbert De Batselier, Carlos Lisabeth ;

de heren Herman De Reuse, Christian Verougstraete ;

de heer Christiaan Vandenbroeke ;

de heer Jos Geysels.

Plaatsvervangers :

de heren Herman Candries, Leo Delcroix, Paul Deprez, Peter Desmet, Johan Weyts ;

de heren Louis Bril, Didier Ramoudt, Mandus Verlinden ;

de heren André Kenzeler, Peter Vanvelthoven, Robert Voorhamme ;

de heren Joris Van Hauthem, Frans Wymeersch ;

de heer Jean-Marie Bogaert ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

Zie :

22 (BZ 1995)

– Nr. 1 : Voorafbeelding

– Nrs. 2 en 3 : Voorstellen van motie

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie voor Financiën en Begroting onderzocht op 26 juni 1996 de voorafbeelding door het Rekenhof van de uitslagen van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994 (Stuk 22 (BZ 1995) – Nr. 1).

I. Uiteenzetting op 26 juni 1996 gegeven door de afgevaardigde van het Rekenhof voor de Commissie voor Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement bij de voorafbeelding – door het Rekenhof – van de uitslagen van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994

Deze voorafbeelding is door het Rekenhof voorgelegd op basis van artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Zij kan aanleiding geven tot een met redenen omklede motie tot voorlopige regeling van de begroting.

De voorafbeelding heeft tot doel het Parlement reeds enkele maanden na het einde van het begrotingsjaar in te lichten over de wijze van uitvoering van de begroting voor het voorbije jaar.

Zij zal noodzakelijk blijven zolang de rekeningen van de federale staat en van gewesten en gemeenschappen niet tijdig worden overgelegd.

1. STRUCTUUR

Vergeleken met de voorafbeelding 1993 is in de voorafbeelding 1994 een apart hoofdstuk over de schuld toegevoegd. Bovendien wordt in het hoofdstuk 'Uitgaven' voor het eerst toelichting verstrekt bij de uitvoering van een aantal geselecteerde programma's en basisallocaties.

De voorafbeelding 1994 bestaat uit acht hoofdstukken :

1. Uitvoering van de begroting en begrotingsresultaat
2. Middelenbegroting en ontvangsten
3. Betaalkredieten
4. Uitgaven
5. Vastleggingen
6. Diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en Instellingen van openbaar nut (ION)
7. Begrotingsnorm en beleidskredieten
8. Schuld van de Vlaamse Gemeenschap

2. INHOUDELIJKE SYNTHESE

2.1. Uitvoering van de begroting en begrotingsresultaat (hoofdstuk I)

Voor de bepaling van het begrotingsresultaat houdt het Rekenhof, in tegenstelling tot de benadering in de algemene toelichting, niet alleen rekening met de machtigingen gegeven voor het begrotingsjaar zelf. De wetten op de rijkscomptabiliteit impliceren ook dat bepaalde kredieten van het vorige jaar naar het volgende jaar worden overgedragen. Bovendien brengt het Rekenhof ook de variabele kredieten in rekening (p. 11).

Rekening houdend met het voorgaande wordt in kolom 1 van tabel 1.1 onder de rubriek “begrotingscomptabiliteit” een overzicht gegeven van de geraamde ontvangsten en ter beschikking zijnde uitgavenkredieten (p. 10).

Uit kolom 2 van tabel 1.1. blijkt voor 1994 een tekort van 36,4 miljard frank op aanrekeningsbasis, d.w.z. rekening houdend met betaalopdrachten en niet met effectieve kasuitgaven (p. 10).

Op kasbasis bedroeg het geraamde tekort 20,2 miljard frank, zoals blijkt uit tabel 1.3. op bladzijde 16. Dit is nauwelijks de helft van het geraamde tekort. Het verschil is vooral te danken aan meer kasontvangsten dan voorzien (p. 13).

Het netto te financieren saldo voor 1994 wordt onrechtstreeks beïnvloed door het tekort aan ordonnanceringskredieten bij de administraties wegen en waterwegen. Een en ander heeft voor gevolg dat voor 4,9 miljard frank aan openstaande facturen niet kunnen worden geordonnanceerd. De betaling ervan is naar 1995 doorgeschoven (p. 13).

De discrepantie tussen het begrotingsresultaat op kasbasis en dat op ordonnanceringsbasis wordt vooral verklaard door inkomende en uitgaande kasstromen buiten begroting. De financiële rekeningen van de diensten met afzonderlijk beheer en enkele instellingen van openbaar nut maken immers deel uit van de globale staat 01 van de Vlaamse Gemeenschap (p. 14).

Het verschil wordt ook verklaard door de invoering van het centraal thesauriebeheer (CFO). Een groot deel van de dotaties die werden geordonnanceerd, bevond zich eind 1994 nog op de wachtrekening van het CFO en had nog niet tot kasuitgaven geleid (p. 14-15).

2.2. Middelenbegroting en ontvangsten (hoofdstuk II)

Wat de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 1994 betreft, blijkt uit tabel 2.1.2 op bladzijde 19 dat de definitief geraamde ontvangsten ten bedrage van 462,6 miljard frank met 461,1 miljard frank inningen nagenoeg integraal werden bereikt. Op de pagina's 19 tot 22 van het verslag van het Rekenhof worden een aantal opvallende minderontvangsten toegelicht. Zo blijft de terugbetaling van middelen verleend aan de GIMV met inningen ad 152,6 miljoen frank ver onder de raming van 775 miljoen frank (p. 21).

2.3. Betaalkredieten (hoofdstuk III)

Hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen kredieten eigen aan het begrotingsjaar 1994 en kredieten overgedragen van het jaar 1993. Deze laatste worden afzonderlijk gecomptabiliseerd, behalve indien ze op grond van een begrotingsbepaling mogen gefusioneerd worden met de kredieten eigen aan het lopend jaar (p. 33).

In 1994 werden een aanzienlijk aantal kredietherverdelingen uitgevoerd (p. 34). Daarbij werd ondermeer vastgesteld dat kredietherschikkingen in het financieel systeem werden ingevoerd zonder dat de betrokken administratie beschikte over de vereiste herverdelingsbesluiten (p. 35). Bovendien werd het Rekenhof in een aantal gevallen laattijdig of niet op de hoogte gebracht van de besluiten. Dit leidde tot kredietoverschrijdingen in de bestanden van het Rekenhof en dus tot vertragingen bij de betalingen (p. 36).

Eind april 1995 werd overleg gepleegd tussen het Rekenhof, het departement Algemene Zaken en Financiën en het kabinet van de minister van Financiën en Begroting, teneinde

te komen tot een grotere zorgvuldigheid bij de procedure van kredietherverdelingen (p. 37).

De in begrotingsruiten voorziene afwijkingen inzake kredietoverdrachten naar een volgend begrotingsjaar resulteerden in een extra netto – kredietoverdracht van 1,7 miljard frank (p. 37-38).

2.4. Uitgaven (hoofdstuk IV)

Wat de uitgaven betreft wordt in de eerste plaats een overzicht van de aanwending van de toegekende betaalkredieten gegeven. Vervolgens worden bij een aantal geselecteerde programma's de aanwendingspercentages van de betaalkredieten toegelicht.

Zo stelt het Rekenhof vast dat het krediet van 815 miljoen frank voor de betaling van de rentevergoedingen van mijnwerkers (PR.62.40, BA 34.05), onvoldoende was om aan de toegestane renteverminderingen te voldoen (p. 57 – 58). Deze opmerking is in 1996 nog steeds actueel en werd recent herhaald in het verslag van het Rekenhof bij het ontwerpdecreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting 1996.

Eveneens wordt opgemerkt dat het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid Vlaams Brabant twee jaar na zijn oprichting nog steeds niet operationeel is (p. 59).

Bij de administraties wegen en waterwegen wordt een tekort aan ordonnanceringskredieten vastgesteld. Dit heeft tot gevolg dat enorme bedragen aan openstaande facturen niet tijdig kunnen worden geordonnanceerd, wat aanzienlijke verwijlntresten veroorzaakt (p. 59-60).

2.5. Vastleggingen (hoofdstuk V)

In dit hoofdstuk komen de vastleggingskredieten en machtigingen aan bod.

De vastleggingskredieten, deelaspect van de gesplitste kredieten, bepalen het plafond van de aan te gane verbintenissen waarvoor een uitvoeringstermijn van meer dan twaalf maanden nodig is.

Voor een aantal opvallend lage benuttingen van vastleggingskredieten wordt een toelichting verstrekt (p. 61-64).

In tabel 5.1. wordt een overzicht gegeven van de vastleggingskredieten voor 1994, de genomen vastleggingen en het vervallen saldo eind 1994 (p. 68).

In tabel 5.2. worden deze gegevens uitgesplitst over de verschillende programma's (p. 69).

Ook voor de machtigingen worden opvallend lage benuttingen toegelicht (p. 66-67). Het meest opvallend is de benuttingsgraad van 0,4 % voor het Investeringsfonds voor Grond en Woonbeleid voor Vlaams – Brabant (Vlabinvest) (p. 67).

In de tabellen 5.3.1. en 5.3.2. wordt een overzicht gegeven van de begroting en uitvoeringscijfers met betrekking tot leningsmachtigingen en vastleggingsmachtigingen (p. 71-73).

2.6. Diensten met afzonderlijk beheer en instellingen van openbaar nut (hoofdstuk VI)

In het begrotingsjaar 1994 nam het aantal diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en instellingen van openbaar nut (ION) dat onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap ressorteert opnieuw toe ; het is eind 1994 opgelopen tot 52 (p.75). Hun begrote ontvangsten en uitgaven kwamen in globo overeen met een bedrag van meer dan 265 miljard BEF

(tabel 6, p. 89), hetzij ruim de helft van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994. Bovendien werd vastgesteld dat de toepassing van het centraal thesauriebeheer van de middelen van deze DAB en ION (nog) niet vlekkeloos verliep.

In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van de begroting en uitvoering van de verschillende instellingen van openbaar nut en diensten met afzonderlijk beheer (p. 76-89).

2.7. Begrotingsnorm en beleidskredieten (hoofdstuk VII)

De Vlaamse regering heeft in 1994 haar begrotingsnorm nageleefd. De beleidskredieten werden bij de uitvoering van de begroting niet overschreden. Nochtans blijven er moeilijkheden bestaan wat betreft de controleerbaarheid van de juiste samenstelling van de bestanddelen van de begrotingsnorm en zijn vergelijkbaarheid in de tijd. Tabel 7 (p. 95) geeft het resultaat van de toetsing van de begrotingsnorm op basis van gegevens waarover het Rekenhof beschikt.

2.8. Schuld van de Vlaamse Gemeenschap (hoofdstuk VIII)

Zoals blijkt uit tabel 8.1. (p. 96) is de directe schuld in 1994 met 17,1 miljard frank gestegen tot 93,5 miljard frank.

In 1994 betaalde de Vlaamse Gemeenschap 5,7 miljard frank intresten op de uitstaande directe schuld (p. 97).

In tabel 8.2. wordt een overzicht van de totale indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap per 31 december 1994 gegeven (p. 99).

De totale intrestlasten van de indirecte schuld bedroegen voor het begrotingsjaar 1994 17,4 miljard frank (p. 99).

Eind 1994 bedroeg de totale directe en indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap 311,8 miljard frank aan uitstaande kapitalen (p. 99).

Tabel 8.3. geeft een overzicht van de uitstaande gewaarborgde schuld.

II. Algemene bespreking

1. Het al dan niet decretaal vastleggen van de begrotingsnorm of meesternorm

Verschillende leden stellen vast dat naast Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, ook de afvaardiging van het Rekenhof pleit voor een decretale normering van de meesternorm. Deze leden vragen een verduidelijking van het standpunt van het Rekenhof.

Volgens de afgevaardigde van het Rekenhof is een verankering van de norm en van zijn samenstelling noodzakelijk. Op dit ogenblik is de norm enkel een politieke gedragslijn, die het Rekenhof moeilijk kan controleren. Het Rekenhof stuit immers op moeilijkheden bij de toetsing van deze meesternorm aan de toelichting bij de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en aan de begrotingsresultaten. Zo blijkt de samenstelling van de norm tussen de begrotingsjaren 1994 en 1995 te verschillen (bijvoorbeeld zijn de vastleggingsmachtigingen van het VIF en het Mina-fonds al dan niet in de norm opgenomen). De norm is onvoldoende gedefinieerd en onderbouwd in de algemene toelichting bij de begroting. Zo stelt de afgevaardigde van het Rekenhof ook vast dat de gedetailleerdheid van de toelichting nog te wensen overlaat om

de norm echt te kunnen toetsen aan de begrotingsresultaten. Zo slaagt het departement algemene zaken en financiën (AZF) er niet in de lijst van basisallocaties met de beleidskredieten, die vervat zitten in de meesternorm, aan het Rekenhof over te maken.

Volgens een lid is het feit dat de samenstelling van de norm van jaar tot jaar verschilt een normale zaak omdat de Hoge Raad van Financiën elk jaar zijn methodologie verder verfijnt. Het is dus zeer moeilijk opeenvolgende jaren met elkaar te vergelijken.

Mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, beaamt dat het moet mogelijk zijn op basis van de inlichtingen in de Algemene Toelichting bij de begroting het al dan niet behalen van de meesternorm te toetsen.

Tevens is zij akkoord met de stelling dat de methodologie van de Hoge Raad van Financiën de meesternorm verfijnt en het dus moeilijk maakt begrotingsjaren onderling te vergelijken. Wanneer de minister de cijfers van de Hoge Raad van Financiën betreffende het al dan niet naleven van de meesternorm naast die van het Rekenhof legt stelt zij een gemiddeld verschil vast van een half miljard.

Ten slotte stelt de minister vast dat naarmate de norm gedetailleerder wordt hij ook strenger wordt.

Op vraag van een lid – dat zich voorstander noemt van een verankering in een decretale norm – licht de afgevaardigde van het Rekenhof toe hoe volgens het Rekenhof de meesternorm zou kunnen verankerd worden. Volgens het Rekenhof zouden de grote componenten uit de meesternorm decretaal moeten verankerd worden. De spelregels die daarna gewijzigd worden zouden dan systematisch in de algemene toelichtingen bij de initiële en aangepaste begroting dienen vermeld te worden.

Volgens een ander lid is de begrotingsnorm een politieke keuze die dus niet verder kan strekken dan één legislatuur. De gevoerde discussie heeft hem niet kunnen overtuigen van het nut van een decretale verankering van de meesternorm.

Voor nog een andere spreker heeft de decretale normering van de hoofdcomponenten van de meesternorm geen zin omdat daar geen meningsverschillen bestaan tussen de politieke fracties. De kleine wijzigingen die elk jaar aan de meesternorm worden aangebracht zijn naar zijn oordeel bijna niet te vatten in een decretale norm.

De voorzitter sluit de discussie af met het verzoek aan mevrouw de minister om het Rekenhof toegang te verlenen tot de gegevensbank en het computermodel die nodig zijn om de meesternorm te kunnen berekenen.

2. De toetsing van de begrotingsnorm aan het begrotingsresultaat voor het begrotingsjaar 1994

Een lid wijst op het – naar zijn oordeel – grote verschil tussen het resultaat op kasbasis (20,3 miljard frank) en dat op ordonnanceringsbasis (een tekort van 36,4 miljard frank). Het lid ziet daarin een contradictie en vraagt zich af of dit het gevolg is van manipulatie van het resultaat op kasbasis.

De minister antwoordt dat het verschil te wijten is aan het feit dat in 1994 door de instelling van het centraal financieeringsorgaan (CFO) en de daarmee gepaard gaande introductie van een wachtrekening de dotaties voor de Vlaamse instellingen van openbaar nut op deze wachtrekening geblokkeerd blijven tot het ogenblik van uitbetaling van de instellingen.

gen. Zo werd in 1994 het kastekort éénmalig met 9,4 miljard frank verminderd. Zij ontkent dan ook formeel ooit enige manipulatie bij de resultaten op kasbasis te hebben doorgevoerd.

Daarnaast merkt de minister op dat het begrotingsresultaat op ordonnanceringsbasis "nogal erratisch is te noemen" (citaat uit het jaarverslag 1996 van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën, p. 67). De minister heeft laten nagaan aan wat dit kan te wijten zijn. Momenteel is er geen pasklaar antwoord beschikbaar. Wel lijkt het er op dat zeker twee factoren een rol spelen : het erratisch verloop van de ordonnanceringen bij het departement LIN (meer bepaald de afdeling infrastructuur) en anderzijds de evolutie binnen sommige DAB met inzonderheid het Mina-fonds.

3. GIMVINDUS en de verschuiving van 32.769 miljoen frank van de indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap (kapitaal en interesten volledig ten laste) naar de indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap (geen kapitaalsaflossingen en interesten gedeeltelijk ten laste van de Vlaamse Gemeenschap)

Een lid vraagt toelichting van de minister bij deze verschuiving zoals die terug te vinden is op pagina 99 van de voorafbeelding door het Rekenhof van de uitslagen van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994 (Stuk 22 (BZ 1995) – Nr. 1).

Op vraag van de minister geeft haar kabinetschef, de heer Hedwig Van Der Borght, de volgende toelichting :

De voornaamste verschuiving is terug te vinden in het Fonds voor de herstructurering van de Nationale Sectoren in het Vlaamse Gewest (FNSV). Deze operatie is trouwens voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Deze operatie hield in dat in 1992 een aantal activa (scheepskredieten voor een bedrag van afgerond 48 miljard frank) en een aantal passiva voor een bedrag van 32.769 miljoen frank werden overgedragen aan GIMVINDUS die hiermee de scheepsbouw in Vlaanderen moest financieren. Tot 1992 diende de 32.769 miljoen frank dus onder de post Indirecte Schuld – kapitaal en interesten volledig ten laste van de Vlaamse Gemeenschap te worden ingeschreven. De kabinetschef verduidelijkt verder dat de Vlaamse Gemeenschap na deze operatie dus geen aflossingen moest inschrijven en slechts een deel van de interesten. De rest wordt door GIMVINDUS gefinancierd. Tot slot wijst de kabinetschef erop dat deze schuld werd geërfd via artikel 55, paragraaf 8 van de wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989. Het gaat om een gedebudgeteerde schuld van 1986 ook Geysselincklening genoemd.

Vanaf het begrotingsjaar 1996 wijzigt de situatie opnieuw omdat vanaf dit jaar de aflossingen in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap worden ingeschreven. De Geysselincklening voorzag immers dat vanaf 1996-10 jaar na het aangaan van de lening – de aflossing van de hoofdsom een aanvang zou nemen.

4. Indiening van twee moties

Tot slot van de bespreking werden twee met redenen omklede moties ingediend tot voorlopige regeling van de algemene uitgavenbegroting 1994 van de Vlaamse Gemeenschap in uitvoering van artikel 77 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

1. Een met redenen omklede motie van de heren Stefaan Platteau en André Denys tot voorlopige regeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 (Stuk 22 (BZ 1995) – Nr. 2).

2. Een met redenen omklede motie van de heren John Taylor en Carlos Lisabeth tot voorlopige regeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 (Stuk 22 (BZ 1995) – Nr. 3).

De verslaggever,

Stefaan PLATTEAU

De voorzitter,

Norbert DE BATSELIER
