

De programmabegroting als bruikbaar instrument voor de parlementaire controle

door Georges STIENLET,

Inspecteur van Financiën, Adjunct Kabinetschef van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve

Inleiding

Reeds jaren wordt in diverse milieus gesproken over de noodzakelijke herwaardering van het Parlement. Een actieve participatie van de parlementsleden in het begrotingsproces is hiertoe een fundamentele bijdrage.

Een duidelijk inzicht van de parlementsleden in het voorgestelde en gevoerde begrotingsbeleid ligt aan de basis van een democratische besluitvorming.

Enkel indien de begrotingsvoorstellen, die vanwege de Regering aan het Parlement in de vorm van een wetsontwerp worden voorgelegd, dusdanig gestructureerd zijn dat zij beleidsrelevante informatie bevatten, kan het Parlement een actieve rol spelen in het begrotingsproces.

In de praktijk is een actieve en systematische beleidsinbreng van het Parlement in de opmaak van de begrotingen quasi uitgesloten omdat de hermetische voorstellingswijze van de begrotingen een doelmatig inzicht en begrip onmogelijk maakt.

Het is juist de bedoeling om door middel van een herstructurering van de begroting de noodzakelijke voorwaarde te scheppen voor een actieve participatie van het Parlement in het begrotingsproces. Een dergelijke herstructurering in de zin van een "programmabegroting" zou in de praktijk deze noodzakelijke voorwaarde dienen te verwezenlijken.

I. De huidige begrotingsprocedure

Gezien de menigvuldigheid van de overheidsactiviteiten en de verschillende vormen die deze activiteiten kunnen aannemen is de voorbereiding en opmaak van de begrotingsramingen een dermate ingewikkeld systeem geworden, dat om tot de noodzakelijke gegevensverzameling te komen het steeds meer tijd in beslag neemt. Op dit ogenblik is de administratie op de diverse niveau's nagenoeg constant bezig met de opmaak, heropmaak, verbetering of finalisatie van de begroting.

De politieke regeringstop wordt periodiek geconfronteerd met het cijfermatig resultaat van dit bureaucratische proces – want zichzelf voedend met informatie – wanneer zij haar zogenaamde begrotingsconclaven houdt. Op enkele weken tijd worden door al of niet goed voorgelichte regeringsleden – die in de regel quasi

allemaal ook parlementsleden zijn – de begrotingsarbitrages beslist; *wie* doet wat, met *welke inzet aan middelen* en om *welke oogmerken* te realiseren.

Het resultaat van deze begrotingsconclaven wordt uitgebreid besproken in de pers en grondig geanalyseerd door de direct bij de overheidsactiviteiten betrokken belangenorganisaties. Eventueel komen uit deze middens signalen die nog tot een herziening van de begrotingstoewijzingen aanleiding kunnen geven.

Maar het Parlement, nochtans formeel goed uitgerust door haar amenderingsrecht op de begroting, is in gans het debat rond de concrete begrotingstoewijzingen – hoeveel, aan wat, voor wat en door wie – de grote afwezige.

Hiervoor zijn verschillende concrete redenen aan te halen.

De parlementsleden beschikken niet over een adequate noch een volledige informatie over de werkelijke financiële kost die verbonden is aan het functioneren van een specifiek beleidsprogramma. Immers het begrip “uitgaven” zoals dit gehanteerd wordt in de begroting is een strikt administratief-juridische term, die niet overeenstemt met het registreren van alle geldstromen vanuit de overheid die als kost verbonden zijn aan de overheidsactiviteiten.

Zo worden de minder-ontvangsten die het gevolg zijn van specifieke fiscale gunstmaatregelen in het kader van een bepaald overheidsbeleid niet systematisch gerepertorieerd als zijnde het financiële “fiscale” kostprijselement van dit overheidsbeleid. Evenmin worden de zogenaamde “gedebudgetteerde” uitgaven in rekening gebracht, m.a.w. de uitgaven die reële financiële lasten zijn voor de Schatkist, maar die op basis van de vigerende rijksboekhoudingwetgeving “buiten” de juridisch begrensde “begroting” worden geboekt. Deze heterogene maar daarom juist zeer dynamische categorie – gaande van uitgaven op toegewezen ontvangsten, tot prefinanciering van deze uitgaven door overheidsinstellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid – wordt juist het vaakst aangesproken om beleidsprogramma's die een in het oog springende financiële kostenstijging zouden te zien geven budgettaire appetijtelijker voor te stellen dan zij in feite zijn.

Niet alleen met de door de rijkscomptabele wetgeving in de ruimste zin bepaalde grenzen van wat als een uitgave te beschouwen is, wordt gemanoevreerd; ook in de tijd kan met deze grenzen “op papier” de budgettaire kost worden verschoven.

Juist doordat het begrotingsjaar strikt afgelijnd is – tot een kalenderjaar – is het mogelijk door een vorm van “leads and lags” – versnellingen en vertragingen in de betaling van aangegane verbintenissen – een bepaalde begroting te ontlasten of te belasten.

De kostprijs wordt immers telkens gezien in termen van één jaar en niet over de “levenscyclus” van een beleidsprogramma. Er is echter meer. Doordat er om praktische redenen bewust en gewild openingen gelaten zijn in de éénjarige geldigheidsduur van de begrotingskredieten, kunnen deze ook aangewend worden om meer suggestieve redenen. Zo ontsnappen door een speciale beschikking in de begrotingswet zelf in te schrijven een aantal nominatim aangeduide begrotingskredieten aan de tot één jaar beperkte geldigheidsduur; d.w.z. dat de ongebruikt gebleven kredieten mogen worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar om dan al of niet aangewend te worden, d.i. tot uitgaven aanleiding te geven. Hetzelfde effect wordt bereikt door een uitgave niet op de begroting zelf te re-

gistreren maar op een apart "begrotingsfonds" dat op haar beurt gevuld wordt door transferten uit de begroting zelf. De saldi per 31.12 van dergelijke fondsen blijven immers beschikbaar.

Indien men er aldus in geslaagd is gedurende een zekere periode voldoende comptabele reserves aan te leggen, die nergens uit de begroting van het jaar zelf blijken (en in die zin dus "verborgen" zijn) kan men hierdoor in een andere periode een niet voorziene, noch geraamde noch expliciet toegelaten uitgavenstroom financieren.

Aldus is het mogelijk én begrijpbaar dat in bepaalde begrotingsjaren een aanzienlijk verschil kan ontstaan tussen de begrotingskredieten, de bedragen van de aangegane verbintenissen en de werkelijke kasuitgaven van de schatkist.

Het is trouwens de onaangename verrassing die dit fenomeen bij de uitvoering van de begroting 1982 veroorzaakt heeft, dat de nationale Regering er mede toe aangezet heeft om bij Koninklijk Besluit nr. 105 van 23 november 1982 een "Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit" te creëren.

Niet alleen hebben de parlementsleden op het ogenblik van de begrotingsbespreking een hoogst onvolledige en niet accurate informatie m.b.t. de financiële kostprijs van de diverse overheidsactiviteiten tot hunner beschikking, daarenboven wordt hen op onvoldoende wijze informatie verschaft in verband met de mogelijke en/of gewenste maatschappelijke baten van deze overheidsactiviteiten.

Zo wordt de basisopdeling van de begrotingstoeiwijzing per departement, of de opdeling in verschillende begrotingskredieten volgens *de aard van de uitgaven* en niet het voorwerp ervan voorgesteld. Dit betekent dat de beslissing over begrotingskredieten gebeurt op basis van een opdeling die gestructureerd wordt volgens de diverse categorieën van inputs b.v. lonen en sociale lasten, werkingskosten, inkomenstransferten aan gezinnen, bedrijven, of aan het buitenland. Zonder dat hierbij enige informatie wordt verschaft over het resultaat, de "output", die met deze inputs of een combinatie ervan wordt bereikt.

Daarenboven is er geen sprake van enige systematische band tussen deze volgens inputcategorieën opgedeelde begrotingswijzigingen en de beleidsactiviteiten waarvoor deze inputs worden aangewend. Helemaal geen sprake is er van de uiteindelijke maatschappelijke doeleinden die men door deze beleidsactiviteiten wil realiseren.

Zo heeft geen enkel departement een doelstellingenstructuur ter zijner beschikking, waarbij de hoofddoelstellingen en de daaraan beantwoordende functionele doel- of taakstellingen worden gespecificeerd. Evenmin bestaat er per departement een doorgedreven taakomschrijving noch een beschrijving van de daarmee gepaard gaande algemeen-administratieve en specifieke activiteiten van de diverse diensten die tot dit departement behoren.

Geen enkel van deze elementen – zo zij al geëxpliciteerd zouden zijn – worden in een begrotingsvoorstel op systematische wijze in relatie gebracht met de kostenramingen van de verschillende inputcategorieën die deze begrotingen in feite zijn.

Indien er toch verbanden worden gelegd tussen de financiële kosten van de ter beschikking gestelde inputs enerzijds en de resultaten van de desbetreffende be-

leidsprogramma's anderzijds, dan gebeurt dit fragmentarisch en op een volkomen ad-hoc basis in de loop van de bespreking in de bevoegde parlementaire commissie en/of openbare vergadering. En dit dan nog alleen op individueel initiatief van een volijverig parlementariër.

De uitgaven van de Staat zitten verspreid over meer dan twintig afzonderlijk aan het Parlement voorgelegde departementele begrotingen; enkel de Algemene Toelichting biedt een synthetisch overzicht maar blijft overigens een interessant beleidsdocument zonder bindende waarde.

Van zo dadelijk de algemeen macro-economische discussie van het begrotingsbeleid naar aanleiding van het ronddelen van Algemene Toelichting en de Rijksmiddelenbegroting achter de rug is, gebeurt de discussie en verdere behandeling van de verschillende uitgavenbegrotingen volkomen gedifferentieerd. Elke gespecialiseerde commissie werkt immers aan haar tempo en op haar wijze de begroting(en) van "haar" departement af. Een overzicht en de band tussen de begrotingstoewijzingen op verschillende begrotingen geraakt aldus voor het Parlement volkomen zoek.

Erger evenwel is dat meestal omwille van redenen van de parlementaire agenda de behandeling van de verschillende begrotingen in deze diverse gespecialiseerde commissies zéér lang blijft aanslepen, zodat uitgezonderd de Rijksmiddelen- en de Rijksschuldbegroting, nauwelijks één departementele begroting goedgekeurd raakt door de beide Kamers voor het begin van het betrokken begrotingsjaar, d.i. 1 januari.

De onderstaande tabel I geeft de verhouding weer tussen het aantal tijdig en het aantal niet-tijdig goedgekeurde begrotingen.

TABEL I
Aantal tijdig en niet-tijdig goedgekeurde begrotingen

Jaar	tijdig	niet-tijdig	totaal
1976	3	25	28
1977	6	22	28
1978	3	25	28
1979	0	28	28
1980	2	26	28
1981	2	25	27
1982	0	27	27
1983	2	25	27
1984	2	24	26
1985	2	24	26
1986	0	26	26
1987	2	24	26
1988	0	26	26

Het niet-tijdig goedkeuren van de begrotingen is eerder de regel dan de uitzondering geworden. Opvallend is dat de Rijksmiddelenbegroting en de begroting van de Rijksschuld meestal tijdig worden goedgekeurd.

Gezien de continuïteit van de openbare diensten gewaarborgd dient te blijven, beschikken de departementen voor een groot deel van hun werkingsjaar over een globale enveloppe die hen voor een aantal maanden, de zg. voorlopige twaalfden of voorlopige kredieten, wordt toegewezen door het Parlement via een uiterst versnelde procedure zonder noemenswaardige discussie.

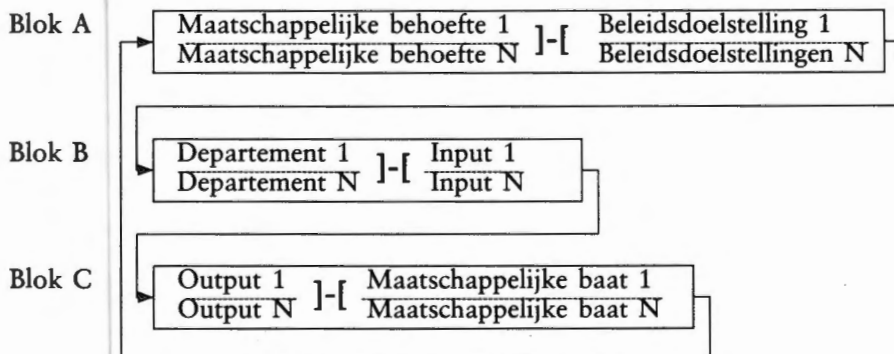
In feite geeft de Regering dus een groot deel van haar begroting uit, nog voor het Parlement de gelegenheid heeft gehad om er zich over uit te spreken, en komt men in een bijna permanent uitzonderingsregime terecht. Deze toestand is bijgevolg weinig bevorderlijk voor de begrotingsdiscipline meer in het bijzonder wat betreft de verantwoordelijkheid van de regeringsleden voor de door hen verrichte uitgaven.

Deze begrotingsverantwoordelijkheid wordt trouwens nog verder ondermijnd door het feit dat de parlementaire commissies niet in staat zijn door de regering onderschatte maar onvermijdbare uitgaven tijdig op te sporen, omdat de eindrekeningen van de afgelopen begrotingen met aanzienlijke vertraging beschikbaar komen. Soms zelf overschrijden de uitgaven reeds de voorgestelde begrotingskredieten nog voor deze laatste door het Parlement zijn goedgekeurd.

Samengevat zou men dus kunnen stellen dat de huidige begrotingsprocedures hoogst onbevredigend werken, en dit op velerlei gebied, tenminste indien men aan het begrotingsproces een efficiënte beheersfunctie wil toekennen. Om dit laatste te kunnen waarmaken zou een begrotingsprocedure idealiter de volgende informatie-elementen op een systematische wijze moeten verbinden :

- *het institutionele subsysteem* : uit welke organen, diensten, bestaat de betrokken overheid ; en vooral waar en hoe liggen hierbij de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden ;
- *het functionele subsysteem* : welke functies of welke taken heeft deze overheid zich tot doel gesteld, en welke activiteiten wil zij in welke mate ontwikkelen ;
- *het financiële subsysteem* : welke kosten zijn aan de verwezenlijking van deze diverse activiteiten verbonden, en eventueel welke al of niet geldelijk gewaardeerde opbrengsten spruiten eruit voort ; en welke middelen zijn er globaal beschikbaar om de uitgaven te financieren.
- *het politieke subsysteem* : welke maatschappelijke behoeften worden er ten aanzien van de staat geformuleerd en in welke mate worden zij bevredigd.

Schematisch voorgesteld geeft dit volgend totaalbeeld :



Het *huidig begrotingsproces* en de daaraan beantwoordende begrotingsvoorstellingswijze *beperkt zich uitsluitend tot Blok B*. Hierdoor blijft de noodzakelijke integratie ervan in de andere 2 blokken achterwege, of gebeurt enkel fragmentarisch en op een ad hoc-basis, en dit nog meestal alleen met Bloc C.

Hervormingsvoorstellen van het huidig begrotingsproces dienen er dan ook op gericht te zijn deze integratie effectief mogelijk te maken. In die zin zijn in België een aantal concrete hervormingsvoorstellen geformuleerd die allen in de richting gaan van het "*taakstellend begroten*" ook wel "*programmabegroting*" genoemd.

II. Begroting als politiek overwegingsproces

De mogelijkheid tot een periodieke heroverweging van het bestaande beleid is een hoeksteen voor de revaluatie van het Parlement.

Heroverweging houdt in essentie in, zowel het integraal evalueren van het bestaand beleid - in welke mate werden welke maatschappelijke behoeften bevredigd en dit tegen welke maatschappelijke (inbegrepen financiële) kost - als het op basis van die evaluatie kunnen ontwikkelen van beleidsvarianten.

Essentieel is bijgevolg dat het Parlement in staat wordt gesteld op het meest opportune ogenblik, d.i. bij de behandeling van de begroting, de bestaande en door de Regering voorgestelde beleidsprogramma's te kunnen evalueren, d.w.z. toetsen aan de gestelde doeleinden, en eventueel alternatieve programma's op basis van deze toetsing voor te stellen, door middel van een activering van het amendementsrecht op het begrotingsontwerp.

Opdat het Parlement deze rol t.a.v. het begrotingsontwerp zou kunnen vervullen dienen volgende hoofdvorwaarden vervuld te zijn :

- a) de begroting moet informatie geven die politieke prioriteitenafweging mogelijk maakt ;
- b) de begroting moet inzicht in de doelmatigheid of de nuttigheid van de uitgaven t.a.v. de gestelde beleidstaak verschaffen (bv. x fr. voor politiebewaking in het havengebied van Antwerpen t.o.v. de verhoogde veiligheid die daardoor bereikt wordt in termen y fr. minder schade ingevolge diefstal);
- c) de begroting moet inzicht in de werking van bestaande allocatie-mechanismen verschaffen (privatisering/collectivering, centralisatie/decentralisatie, regulering/deregulering, etc.) b.v. indien de x fr. voor politiebewaking anders zouden besteed worden (bijvoorbeeld aan opleiding) en de bewaking werd afgestoten naar privé bewakingsfirma's, zou dan dezelfde veiligheid niet kunnen bereikt worden tegen een lagere kostprijs ?

De toepassing van een periodieke heroverweging n.a.v. de begrotingsbespreking impliceert een prestatiebegroting, d.i. een raming van de produktie (output) en de daarvoor te maken kost (input) van door middel van begrotingskredieten gefinancierde activiteiten van de overheid zelf of door de privé-sector.

Hierdoor werd bijvoorbeeld in de Nederlandse Comptabiliteitswet voorgeschreven dat bij elk hoofdstuk van de begroting een bijlage dient gevoegd waarin met betrekking tot de uitgaven, waarvoor mogelijk en belangrijk, gegevens wordt verstrekt omtrent de prestaties die het resultaat zijn van de activiteiten waarop die uitgaven betrekking hebben.

De aanzet hiertoe werd in België reeds gegeven doordat de politieke wil bestaat de programmabegrotingen, zoals ingevoerd vanaf de begroting 1986 in het verantwoordingsprogramma voort te zetten en door te trekken naar de wetstabel of de wettelijke begrotingswijzigingen.

Door de Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit werd een concreet voorstel gedaan om de budgettaire classificaties, of de voorstellingswijze van de begrotingen vrij ingrijpend te veranderen. De bedoeling was van de staatsbegroting een beheers- en beslissingswerktuig te maken door meer duidelijkheid te brengen in de voorstelling van de begrotingsdocumenten.

Het voorwerp van de hervorming bestaat erin rond activiteitenprogramma's te hergroeperen :

- * de begrotingskredieten ongeacht de aard van hun inputkarakter (lonen, werkingskosten, toelagen, etc.);
- * een synthese van de verrichtingen van de begrotingsfondsen en van de begrotingsverrichtingen van aanverwante openbare instellingen (de gedebudgeteerde sector in de zéér brede betekenis van het woord);
- * een betrekken van de relevante fiscale uitgaven ; zodat men een zo volledig mogelijk totaalbeeld krijgt van de financiële kostprijs om elk van de nagestreefde doeleinden te bereiken ;

Verder is het de bedoeling deze diverse activiteitenprogramma's te verbinden aan organisatie-afdelingen, die uitgesneden worden volgens de lijnen van de bestaande administratieve structuur van de departementen.

Aldus zou via de begroting de nodige sleutel informatie – wie doet wat, met welke financiële middelen – en dit in een driejaren vooruitzicht (het betrokken begrotingsjaar en een prefiguratie bij constant beleid van de daarachterliggende 2 volgende jaren), beschikbaar komen zodat alle begrotingsautoriteiten met voldoende informatie uitgerust zijn om de nodige begrotingsarbitrages in hun respectieve bevoegdheidsfasen te kunnen verrichten. Zo wordt op alle niveaus of beleidsfasen (openbare sector in haar geheel, ministeriële departementen, organisatie-afdelingen, activiteitenprogramma's) een zo efficiënt mogelijke afstelling tussen doelstelling en middelen mogelijk gemaakt.

In de praktijk komt het er op neer dat aan de bestaande verantwoordingsprogramma's van de begrotingen hun eigenlijke bestemming wordt teruggegeven, namelijk beleidsacties te koppelen aan begrotingskredieten. Het raster van het verantwoordingsprogramma wordt voortaan een "programmastructuur" waarin de door het Parlement gestemde begrotingsposten (artikelen van de huidige wetstabel) heringedeeld worden in gehelen of onderdelen volgens organisatie-afdelingen.

Onder "organisatie-afdeling" verstaat men elke component van de departementele organisatie die een op zichzelfstaand beheerscentrum vormt. Het betreft over het algemeen een algemene directie of een evenwaardige administratieve entiteit.

Aan elke "organisatie-afdeling" worden de "activiteiten-programma's" verbonden die van die afdeling afhangen, onverschillig welke de wezenlijke aard van deze structurele band is.

Onder "activiteitenprogramma" verstaat men elk geheel van activiteiten die, binnen elke "organisatie-afdeling" bijdragen tot het bereiken van een bepaalde doelstelling, en die het aanwenden daartoe van begrotingsmiddelen noodzakelijk

maken. In elke programmabeschrijving staat bijgevolg de beoogde doelstelling voorop, en is het onderscheidend criterium om de activiteiten in de schoot van programma's te groeperen.

Op deze wijze kunnen de parlementsleden met dit raamwerk een systematisch antwoord krijgen op volgende vragen:

- Wat heeft die activiteit, of het bestaan alleen van een bepaalde dienst gekost? Wat kost het nu? En wat zal het kosten in de komende 3 jaar?
- Waartoe dienen bepaalde activiteiten en/of het bestaan van bepaalde diensten?
- Wie is verantwoordelijk, of wie is het optredend orgaan, voor die activiteiten en/of diensten?

III. Modernisatie van begrotingsmethoden en parlementaire herwaardering

De dringende nood aan modernisatie van de begrotingsmethoden wordt momenteel in de eerste plaats acuut aanvoeld door de uitvoerende macht. Elk concreet voorstel tot aanpassing van de begrotingsmethoden gaat dan ook in de eerste plaats uit van de Regering en is bedoeld om de uitgaven-evoluties beter te kunnen beheersen. Het is dus *niet* zozeer de *externe* beheersdruk, maar de *interne* beheersnaden van de overheidsorganisatie zelf die ten grondslag ligt aan de huidige voorstellen inzake modernisatie van de begrotingsmethoden.

In de mate evenwel dat het Parlement actief betrokken wordt bij de concrete uitwerking van deze voorstellen, kunnen zij ook omgebogen worden in de richting van een essentiële bijdrage tot de herwaardering van de rol van het Parlement in het begrotingsproces.

Welke zijn hiertoe een aantal aan te wijzen richtingen of nodige verdere stappen?

De opmaak van één uitgavenbegroting waarbij tegelijkertijd de begrotingspecialiteit of de uitsplitsing in afzonderlijke begrotingsposten tot een hanteerbare grootheid wordt herleid is een eerste voorafgaande hervorming. Uitgavenbegrotingen die afzonderlijk worden ingediend en ook afzonderlijk worden behandeld in het Parlement laten niet toe een globale begrotingsappreciatie uit te brengen. Het samenbrengen of samenhouden tot of van één uitgavenbegroting is in dat opzicht een stap vooruit.

Een begrotingsdocument dat evenwel bestaat uit meer dan 2000 afzonderlijke begrotingsposten is geen hanteerbare basis voor de begrotingsafweging door het Parlement.

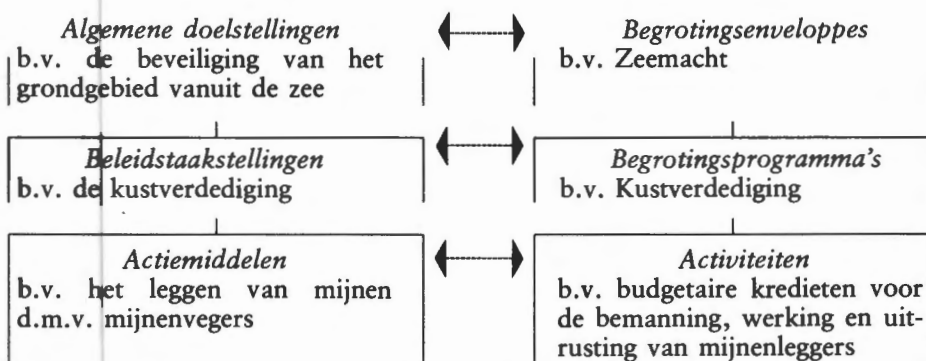
De veelvuldigheid en daarenboven de jaarlijkse vermenigvuldiging van het aantal begrotingsposten leidt onafwendbaar naar een document dat de parlementsleden letterlijk en figuurlijk bedelft onder een lawine van informatie.

Het aantal begrotingsposten en de structurering ervan dient eigenlijk een soort filtering van de begrotingsinformatie te bevatten zodanig dat door deze filtering de beleidsrelevante grootheden voorop gesteld worden.

De beleidsrelevantie van de diverse begrotingsgegevens bestaat immers in gradaties. De structuur van de begrotingsopdeling dient juist een afspiegeling te zijn

van deze verschillen in mate van beleidsrelevantie. Aldus dient een *pyramidale structuur van de begrotingsspecialiteit* de voorkeur te krijgen boven een matrixstructuur.

Dergelijke pyramidaal gestructureerde begrotingsspecialiteit dient steeds te vertrekken vanuit de meest algemene beleidsdoelstellingen en vandaar af te dalen langs de concrete oogmerken naar de actiemiddelen, die dan het voorwerp uitmaken van een begrotingstoewijzing. Dus :



Vandaar dat de filtering van de huidige begrotingsposten door samenvoeging enerzijds en opsplitsing anderzijds tot een programma-structuur ingeval van een éénheidsbegroting een stap vooruit is voor de parlementaire rol bij de begrotingsbespreking.

Dit begrotingsherstructureringsproces zou het Parlement dan wel moeten aangrijpen om het concretisering van de nieuwe begrotingsstructuur niet enkel over te laten aan de Regering.

Daar waar bij een rationele taakverdeling tussen Regering en Parlement het de Regering is die het best is uitgerust om de actiemiddelen of "activiteiten" te definiëren, zo zou het Parlement zich bij deze hervorming vooral dienen toe te leggen op het concreet invullen van de algemene doelstellingen.

Het begrotingsproces zou aldus het karakter krijgen van een dynamische interactie tussen Regering en Parlement bij het concreet invullen van de begrotingsprogramma's op het intermediaire niveau.

De programma-structuur zoals die momenteel in het verantwoordingsprogramma bij de nationale begrotingen wordt gehanteerd voldoet dus niet. Hij is op een empirisch-inductieve wijze tot stand gekomen op basis van een budgettair-technische omwerking van de huidige wetstabel. De huidige programma's zijn dus niet uitgetekend op basis van beleidsprioriteiten-stelling maar op basis van de huidige activiteiten van de administratie.

De noodzaak van de definiëring van een doelstellingenstructuur voor elk departement en dit mede van buiten de uitvoerende macht is bijgevolg meer dan ooit urgent gezien het deze programmastructuur zal zijn die vanaf 1990 de basis zou vormen van de wetstabel van de begroting(en).

Hier ligt bijgevolg een unieke kans en dé uitdaging voor het Parlement om deze hervorming aan te grijpen en inhoudelijk tussen te komen via het mede-definiëren van dergelijke doelstellingenstructuur en de toetsing van de huidige activiteitenprogramma's aan deze doelstellingenstructuur.

De invoering van een begrotingsvoorstelling volgens programma's kan ongetwijfeld een belangrijk en concreet element vormen van de herwaardering van het Parlement.

De parlementaire behandeling van de begrotingsontwerpen herwaarderen stoelt in de eerste plaats op een tijdige indiening van het ontwerp en een klare en één-duidige voorstellingswijze.

De voorstelling volgens programma's kan inzake dit laatste een belangrijke stap vooruit betekenen in de mate dat de Regering zich bereid toont om deze programma's te laten definiëren volgens een samen met het Parlement uitgetekende doelstellingenstructuur. In het andere geval evenwel kan de hervorming naar het Parlement toe zelfs een belangrijke verschraling inhouden van de verstrekte begrotingsinformatie.

Slechts in de mate dat het Parlement in staat wordt gesteld aan de hand van de programmabegroting de activiteiten van de Regering en de financiële middelen die zij daarvoor heeft ingezet en voorstelt in te zetten, te toetsen ten aanzien van de gestelde beleidsdoeleinden, zal deze hervorming een belangrijke stap in de herwaardering van het Parlement betekenen.

Summary: Program budgeting as instrument of parliamentary control

Until recently the primary emphasis of the budget of the Belgian State was on formal controls of spending. The detailed classification of objects of expenditure was the main control mechanism. The growing needs for managerial control on the proliferation of public organisations turned interest of the government executive to concerns with the efficient performance of government activities. Program budgeting was introduced as a technical solution for the public management.

Legislative action resulting in an expenditure change has become more and more exceptional and shows how extraordinarily skillful must be those who wish to penetrate this budgetary system from outside the executive.

Parliament thus remained silent in this debate. However, when linked with the definition of social objectives, budgeting by outputs could be a vehicle for restoring the active role of the legislature in the budgetary process.

The general idea is to gain control on budgetary decisions by focusing on the end products of public organisations and on governmental objectives instead of on inputs as personnel, equipment or maintenance. By effective goalsetting, the Belgian Parliament could restore its budgetary authority.