

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 november 2018

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN  
BIJ DE ONTWERPEN VAN  
STAATSBEGROTING  
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2019**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

16 novembre 2018

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS  
SUR LES PROJETS DE  
BUDGET DE L'ÉTAT  
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2019**

9599

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Démocratique en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellations (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel.: 02/549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
[www.dekamer.be](http://www.dekamer.be)  
e-mail : [publicaties@dekamer.be](mailto:publicaties@dekamer.be)

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
[www.lachambre.be](http://www.lachambre.be)  
courriel : [publications@lachambre.be](mailto:publications@lachambre.be)

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC



# Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2019



*Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 14 november 2018*

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 2

**INHOUD**

<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>Deel I</b>	<b>7</b>
<b>Ontwerp van begrotingsplan 2019 en algemene toelichting</b>	<b>7</b>
<b>1 Schematische voorstelling</b>	<b>7</b>
<b>2 Macro-economische parameters</b>	<b>8</b>
<b>3 Conformiteit van de begroting 2019 en het ontwerpbegrotingsplan 2019 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021</b>	<b>9</b>
3.1 Begrotingsdoelstellingen van België	9
3.1.1 Doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2018-2021	9
3.1.2 Actualisering van de doelstellingen in het ontwerp van begrotingsplan 2019	10
3.1.2.1 Naleving van de vier begrotingscriteria	10
3.1.2.2 Inroeping van de flexibiliteitsclausules	12
3.1.3 Onderzoek van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie	13
3.2 Begrotingsdoelstellingen van entiteit I	14
3.2.1 Maatregelen van het begrotingsconclaaf	14
3.2.2 Technische correcties en correcties ingevolge de herraming van vroeger goedgekeurde maatregelen	14
3.2.3 Nieuwe initiatieven	14
3.2.4 Nieuwe maatregelen	15
3.2.5 Doelstellingen inzake structurele verbetering, opgenomen in het ontwerp van begrotingsplan	15
3.2.6 Synthese	16
<b>4 Budgettair meerjarenkader</b>	<b>16</b>
<b>5 Begrotings- en vorderingsaldo</b>	<b>18</b>
5.1 Begrotings- en vorderingsaldo van de federale overheid	18
5.2 Begrotings- en vorderingsaldo van de sociale zekerheid	22
5.3 Vorderingsaldo van entiteit I	22
5.4 Vorderingsaldo van entiteit II	22
<b>6 Structureel saldo</b>	<b>23</b>
<b>7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting</b>	<b>24</b>
<b>Deel II</b>	<b>26</b>
<b>Ontvangsten van entiteit I</b>	<b>26</b>
<b>Hoofdstuk I</b>	<b>26</b>
<b>Ontvangsten van de federale overheid</b>	<b>26</b>
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>26</b>

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **3**

<b>2</b>	<b>Fiscale ontvangsten</b>	<b>27</b>
2.1	Evolutie van de kasontvangsten	27
2.2	Basisraming van de FOD Financiën	28
2.2.1	Algemeen	28
2.2.2	Raming van de verwachte ontvangsten 2018	29
2.2.3	Raming van de basisontvangsten voor 2019	30
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	31
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	31
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	31
2.4.2	Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen	33
<b>3</b>	<b>Niet-fiscale ontvangsten</b>	<b>37</b>
3.1	Algemeen overzicht	37
3.2	Deelnemingen van de Staat in financiële instellingen	38
<b>Hoofdstuk II</b>		<b>39</b>
<b>Ontvangsten van de sociale zekerheid</b>		<b>39</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>39</b>
<b>2</b>	<b>Jobsdeal</b>	<b>40</b>
2.1	Impact op de RSZ-ontvangsten en op de fiscale ontvangsten	40
2.1.1	RSZ-ontvangsten	41
2.1.2	Fiscale ontvangsten	41
2.2	Impact op de uitgaven van de RVA	42
2.3	Conclusie	42
<b>3</b>	<b>Eigen ontvangsten</b>	<b>42</b>
3.1	Ontvangsten van de RSZ	42
3.2	Ontvangsten van het RSVZ	43
3.3	Strijd tegen de sociale fraude	44
3.4	Onvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging	45
<b>4</b>	<b>Financiering van de sociale zekerheid door de overheden</b>	<b>45</b>
4.1	Dotaties en toelagen van de overheden	45
4.2	Alternatieve financiering	47
<b>Deel III</b>		<b>50</b>
<b>Uitgaven van entiteit I</b>		<b>50</b>
<b>Hoofdstuk I</b>		<b>50</b>
<b>Algemene uitgavenbegroting - Inleiding</b>		<b>50</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de uitgavenkredieten</b>	<b>50</b>
<b>2</b>	<b>Interdepartementale provisies</b>	<b>51</b>
<b>3</b>	<b>Financiering van de deelstaatentiteiten</b>	<b>53</b>

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 4

<b>4 Met de federale overheid te consolideren instellingen</b>	<b>54</b>
4.1 Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer en administratieve openbare instellingen met beheersautonomie	54
4.2 Diensten gelijkgesteld met de AOI met beheersautonomie	54
4.3 Consolidatieperimeter van de federale overheid	55
<b>Hoofdstuk II</b>	<b>56</b>
<b>Secties van de algemene uitgavenbegroting</b>	<b>56</b>
<b>Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister</b>	<b>56</b>
Programma 02.36.1 - Zetelbeleid	56
<b>Sectie 12 – FOD Justitie</b>	<b>58</b>
1 Algemene toestand van de kredieten	58
2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand	59
<b>Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken</b>	<b>61</b>
1 Algemene evolutie van de kredieten	61
2 Asiel en migratie	62
3 Civiele veiligheid	63
<b>Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking</b>	<b>64</b>
1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	64
2 Belgische Investeringenmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	65
<b>Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging</b>	<b>66</b>
1 Algemeen	66
2 Investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische Visie voor Defensie"	66
3 Investeringen in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"	67
4 Stabilisatie van de defensie-uitgaven	67
5 ESR-correcties	68
<b>Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking</b>	<b>70</b>
1 Evolutie van de kredieten	70
2 Nieuwe wijziging van de begrotingsstructuur	70
<b>Sectie 18 – FOD Financiën</b>	<b>72</b>
1 Algemeen overzicht	72
2 Koninklijke Munt van België	72
3 Maatregelen ten gunste van Griekenland	72
<b>Sectie 19 – Regie der Gebouwen</b>	<b>74</b>
1 Kapitaaloverdrachten	74
2 Inkomensoverdrachten	76
3 Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en de financiële reserve	77

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **5**

<b>Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)</b>	<b>78</b>
1 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)	78
2 Programma 25.55.9 – Fonds Klimaatresponsabiliseringssmechanisme	79
3 Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano	80
4 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)	80
5 Basisallocatie 51.82.42.20.01 – Dotatie aan eHealth	82
<b>Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer</b>	<b>83</b>
Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	83
<b>Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)</b>	<b>85</b>
1 Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid	85
2 Novaprima	86
<b>Hoofdstuk III</b>	<b>87</b>
<b>Uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>87</b>
<b>1 Algemene evolutie van de uitgaven</b>	<b>87</b>
<b>2 Commentaar betreffende de maatregelen</b>	<b>88</b>
2.1 Uitvoering van de maatregelen 2017	88
2.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2019	88
2.3 Specifieke maatregelen	89
2.3.1 Niet-uitgesplitste maatregelen	89
2.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging	89
2.3.3 RVA en werkgelegenheid	92
2.3.4 FPD – werknemers- en ambtenarenpensioenen	94

## Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (hierna de wet van 22 mei 2003) en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn commentaren en opmerkingen in verband met de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2019<sup>1</sup>.

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 15 oktober 2018 ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en Begroting op 13 november 2018<sup>2</sup>

---

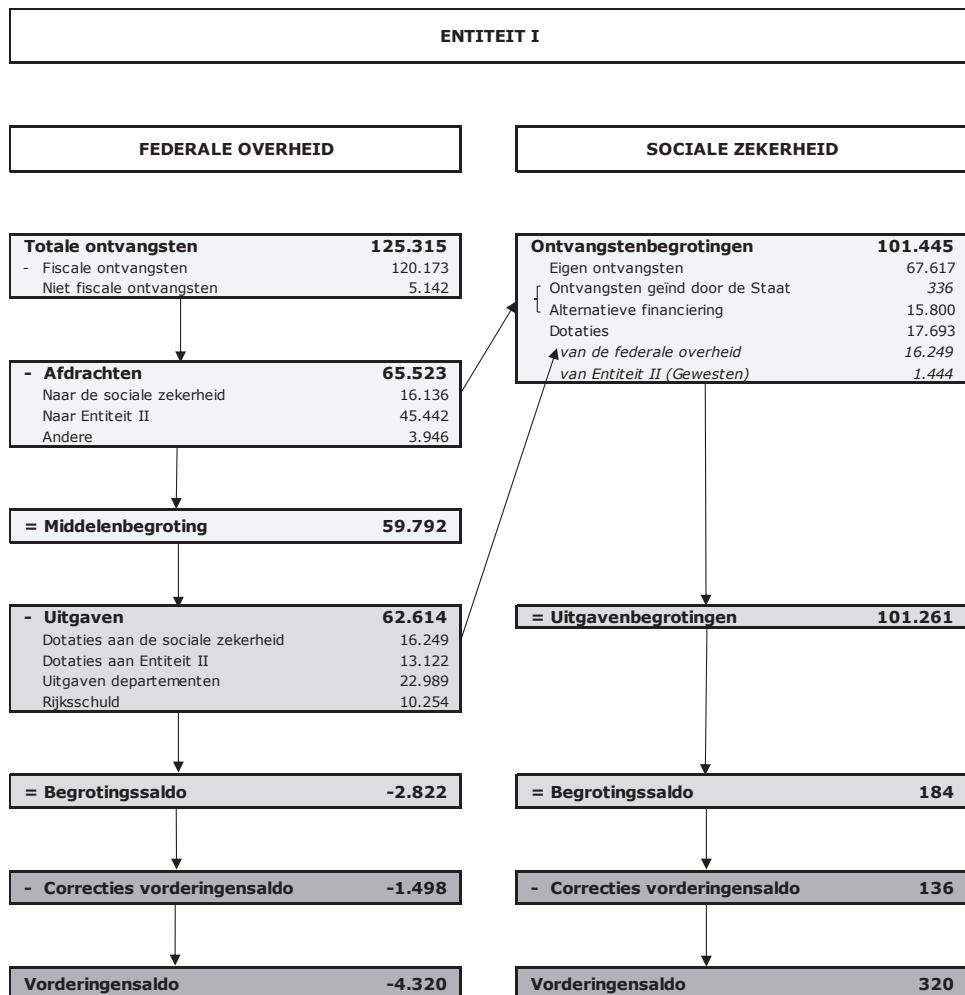
<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3292/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3293/001 (middelenbegroting), en Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3294/001 (algemene uitgavenbegroting).*

<sup>2</sup> Cf. de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 gericht aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de kenmerken A3-3.711.880-B1 en A5-3.711.880-L1.

**DEEL I**

# Ontwerp van begrotingsplan 2019 en algemene toelichting

## 1 Schematische voorstelling



## 2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de initiële begroting 2019 op de ramingen bij ongewijzigd beleid uit het verslag van het Monitoringcomité van 11 juli 2018 (hierna: monitoringverslag). Dit comité steunde zich voor zijn ramingen op de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 juni 2018 en de economische vooruitzichten 2018-2023 van 20 juni 2018 van het Federaal Planbureau (hierna: FPB).

### *Economische groei*

Terwijl het FPB in februari 2018 de reële groei voor 2018 en 2019 nog raamde op respectievelijk 1,8% en 1,7% van het bbp, voorzag het FPB in de ramingen van juni voor België een groei van telkens 1,6% van het bbp<sup>3</sup>. Deze groei diende als basis voor de opmaak van de initiële begroting 2019 van de federale overheid.

Het FPB is echter in de economische begroting van 6 september 2018 van oordeel dat de groei in 2018 en 2019 telkens 1,5% van het bbp zal bedragen. Op dat moment had de federale overheid echter al haar begrotingsconclaaf beëindigd. De federale begroting houdt hierdoor nog geen rekening met de nieuwe raming<sup>4</sup>. Een daling van de groei met 0,2% voor 2018 en 2019 samen heeft een theoretische impact van 0,08% van het bbp (380 miljoen euro) op het vorderingsaldo en het structureel saldo van entiteit I<sup>5</sup>.

De Europese Commissie<sup>6</sup> bevestigt meer recent voor 2018 en 2019 de groei van 1,5% van het bbp.

### *Inflatie*

De begroting 2019 werd uitgewerkt op basis van de veronderstelling dat de spilindex zal worden overschreden in december 2019<sup>7</sup>. Het FPB verwacht momenteel in zijn meest recent maandelijks inflatievooruitzicht dat de inflatie hoger zal zijn en dat de spilindex al wordt overschreden in juni 2019. Volgens dit scenario zouden de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel respectievelijk in juli 2019 en augustus 2019 worden

<sup>3</sup> De Europese Commissie verwachtte midden juli 2018 dat de groei in 2018 1,7% van het bbp zal bedragen. Daarnaast bevestigde ze voor 2019 de groei van 1,6% van het bbp. Zie *European Economic Forecast*, zomer 2018 (interim), p. 12.

<sup>4</sup> In tegenstelling tot de federale overheid gebruikten de gemeenschappen en gewesten wel de nieuwe macro-economische parameters van de economische begroting van 6 september 2018. Hun begrotingswerkzaamheden waren op dat moment nog volop bezig. De federale overheid hanteert de nieuwe parameters weliswaar wel al voor de berekening van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten in het kader van de financiering van de deelgebieden. Ook voor de berekening van het structureel saldo actualiseert de federale begroting de cyclische correctie op basis van de nieuwe parameters (+193 miljoen euro). De cyclische correctie is groter omdat de output gap (van het reëel bbp tegenover het potentieel bbp) groter is. De daling over 2018 en 2019 van de potentiële groei volgens de nieuwe vooruitzichten tegenover juni (-0,1%) is immers kleiner dan de daling van de reële groei (-0,2%).

<sup>5</sup> Door toepassing van de 0,2% op het geraamde bbp voor 2019 (465,5 miljard euro) en rekening houdende met de elasticiteitscoëfficiënt (0,605) en het aandeel hierin van entiteit I (0,674) komt men 380 miljoen euro (zie ook de beschrijving van de gevoeligheid van de overheidsfinanciën van entiteit I voor een wijziging in bbp-groei op p. 56 van de algemene toelichting).

<sup>6</sup> European Economic Forecast, herfst 2018, p. 86-87.

<sup>7</sup> De laatste overschrijding van de spilindex dateert van augustus 2018. Daardoor werden de sociale uitkeringen en de bezoldigingen aangepast met 2% in respectievelijk september en oktober 2018.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 9

aangepast<sup>8</sup>. De FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) heeft een eerste raming van de impact hiervan op de begroting gemaakt. De uitgaven van entiteit I kunnen hierdoor stijgen met ongeveer 0,16% van het bbp (745 miljoen euro)<sup>9</sup>. De stijging van de ontvangsten zal ongeveer 0,13% van het bbp bedragen (604 miljoen euro)<sup>10</sup>. De FOD BOSA wijst er op dat het om een voorlopige inschatting gaat.

### **3 Conformiteit van de begroting 2019 en het ontwerpbegrotingsplan 2019 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021**

België moet in het raam van het Europees begrotingspact verschillende criteria in acht nemen inzake overheidsfinanciën, met name een nominaal vorderingentekort van minder dan 3% van het bbp, een structurele sanering van de overheidsfinanciën met jaarlijks 0,60% van het bbp tot op middellange termijn het structureel evenwicht is bereikt (de zogenaamde gulden regel) en een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60% van het bbp (het zogenaamde schuldcriterium). Daarnaast mogen de netto primaire uitgaven maar beperkt groeien (de zogenaamde uitgavenregel). Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2019 1,8% van het bbp.

#### **3.1 Begrotingsdoelstellingen van België**

##### **3.1.1 Doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2018-2021**

De Europese Commissie wees er naar aanleiding van de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 op dat België in 2018 en 2019 verder moet opschuiven richting een structureel begrotingsevenwicht<sup>11</sup>. Ze stelde voor 2019, net zoals vorig jaar voor 2018, een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp voor.

België valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en moet dus zijn schuld jaarlijks met ongeveer 2% reduceren. Bij de niet-naleving van dit schuldcriterium beoordeelt de Europese Commissie verschillende andere elementen die kunnen bijdragen tot het verbeteren van de houdbaarheid van schuld (macro-economische omstandigheden, structurele hervormingen, structurele verbetering van de overheidsfinanciën,...).

Bij haar jaarlijkse beoordeling was de Europese Commissie in mei 2018<sup>12</sup> van oordeel dat er onvoldoende elementen waren om te besluiten dat er in 2017 (en over 2017 en 2016 samen) een significante afwijking bestaat van de door haar vooropgestelde structurele verbetering. De commissie verwacht echter op basis van haar eigen voorjaarsprognoses 2018 dat de structurele verbetering in 2018 onvoldoende zal zijn om het door haar aanbevolen aanpassingstraject na te leven. Indien België echter de doelstellingen van het

<sup>8</sup> Indexcijfer der consumptieprijzen en inflatievoorspellen van dinsdag 6 november 2018.

<sup>9</sup> Stijging van de loonkost, de primaire uitgaven en de sociale prestaties.

<sup>10</sup> Stijging van de bedrijfsvoorheffing (377 miljoen euro) en de RSZ-bijdragen (227 miljoen euro).

<sup>11</sup> Aanbeveling van de Europese Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van België.

<sup>12</sup> Verslag van de Commissie van 23 mei 2018, België, opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **10**

stabiliteitsprogramma 2018-2021 realiseert, zal er ook in 2018 (en 2019) geen significante afwijking bestaan<sup>13</sup>. De Europese Commissie besliste dus om voor België geen buitensporigetekortenprocedure op te starten (het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact waarbij de lidstaat maatregelen moet nemen om terug aan het schuldcriterium te voldoen<sup>14</sup>).

Ze zal in 2019 de naleving van het aanpassingstraject opnieuw beoordelen op basis van de uitvoeringsgegevens 2018.

### **3.1.2 Actualisering van de doelstellingen in het ontwerp van begrotingsplan 2019**

#### **3.1.2.1 Naleving van de vier begrotingscriteria**

België heeft op 15 oktober 2018 bij de Europese instanties zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2019 ingediend. In dit plan actualiseren de Belgische overheden de begrotingsdoelstellingen voor 2018 en 2019. Tegelijkertijd bezorgde België aan de Europese Commissie een dossier met een beschrijving van federale hervormingen betrekende de aanvraag tot toepassing van de flexibiliteitsclausule inzake structurele hervormingen.

Deze aanvraag is in behandeling bij de Europese Commissie (zie punt 3.1.2.2). De Europese Commissie zal binnenkort ook het ontwerpbegrotingsplan beoordelen. De Commissie publiceerde op 8 november 2018 al haar herfstvooruitzichten (zie punt 3.1.3).

De federale regering detailleert in de algemene toelichting de begrotingsdoelstellingen 2019 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden). De algemene toelichting bevat daarnaast een meerjarenkader. Het Rekenhof licht dit meerjarenkader verder toe in punt 4 van dit deel.

Het Rekenhof analyseert hierna of de voorstellen voor 2019 die in de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan zijn opgenomen, in overeenstemming zijn met de engagementen in het stabiliteitsprogramma 2018-2021.

---

<sup>13</sup> Assessment of the 2018 Stability Programme for Belgium, Note prepared by DG ECFIN staff, Brussels, 23 May 2018, p. 16-21.

<sup>14</sup> De Europese Commissie start ook een buitensporigetekortenprocedure op als het nominaal vorderingentekort meer dan 3% van het bbp bedraagt.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **11****Verbetering structureel saldo**

Tabel – Vergelijking tussen de doelstellingen in het stabiliteitsplan 2018-2021 en het begrotingsplan 2019 (in percentage van het bbp)

	<b>2017<sup>15</sup></b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Structureel saldo</b>			
Stabiliteitsprogramma 2018-2021	-0,86%	-0,80%	-0,61%
Algemene toelichting 2019	-1,14%	-0,94%	-0,77%
Ontwerp van begrotingsplan 2019	-1,14%	-0,96%	-0,81%
<b>Structurele verbetering</b>			
Stabiliteitsprogramma 2018-2021		+0,06%	+0,19%
Algemene toelichting 2019		+0,20%	+0,17%
Ontwerp van begrotingsplan 2019		+0,18%	+0,15%

Bron: Rekenhof

De *algemene toelichting* raamt het structureel saldo 2019 na begrotingsmaatregelen voor België op -0,77% van het bbp (-3.582 miljoen euro)<sup>16</sup>. Dit is 0,16% van het bbp (719 miljoen euro) negatiever dan de doelstelling zoals vervat in stabiliteitsprogramma 2018-2021. Die gegevens werden vervolgens geactualiseerd in het ontwerp van begrotingsplan van oktober 2019<sup>17</sup>.

Tegenover het stabiliteitsprogramma van België van april 2018 stijgt de vanaf 2019 te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken dus met 0,20% naar 0,81% van het bbp<sup>18</sup>.

**Vorderingssaldo**

Het *ontwerp van begrotingsplan* heeft dat saldo bepaald op -0,99% van het bbp<sup>19</sup>.

**Maximale groei van de netto primaire uitgaven**

De Europese Commissie onderzoekt eveneens de maximale groei van de netto primaire uitgaven, dit wil zeggen de groei van de uitgaven zonder de intrestlasten maar wel rekening houdend met de impact van nieuwe maatregelen op de inkomsten<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Zie ook Rekenhof, 175<sup>ste</sup> Boek, Volume I, oktober 2018, p. 25-27. Beschikbaar op de website van het Rekenhof, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>16</sup> Algemene toelichting, p. 19, en ontwerpbegrotingsplan, p. 62.

<sup>17</sup> Te weten een verslechtering van het structureel saldo met 0,02% van het bbp in 2018 en met 0,04% in 2019 (respectievelijk -75 en -181 miljoen euro).

<sup>18</sup> In plaats van een stijging van 0,16% naar 0,77% van het bbp volgens de algemene toelichting.

<sup>19</sup> Dat saldo werd lichtjes geactualiseerd in vergelijking met het saldo dat in de algemene toelichting is vermeld.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 12

De Europese Commissie wees er in haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 op dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven (voor 2019 een afwijking van 0,6% van het bbp).

Het Rekenhof stelt opnieuw vast dat noch het ontwerpbegrotingsplan noch de algemene toelichting dit criterium toelichten.

#### ***Evolutie van de schuldgraad***

Het INR becijferde op 15 oktober 2018 de overheidsschuld voor 2017 op 454 miljard euro of 103,4% van het bbp<sup>21</sup>. Het INR houdt voor het eerst rekening met de schuld van Infrabel (met een impact van ongeveer +0,5% van het bbp en dit vanaf het jaar 2014)<sup>22</sup>.

De regering raamt dat de schuldgraad in 2018 zal afnemen met 1,5% (van 103,4% tot 101,9% van het bbp) en in 2019 met 1,7% (100,2% van het bbp)<sup>23</sup>.

#### **3.1.2.2 Inroeping van de flexibiliteitsclausules**

België heeft aan de Europese Commissie gevraagd om van twee bepalingen uit de Europese regelgeving te kunnen genieten om tijdelijk te mogen afwijken van zijn structurele aanpassingstraject.

#### ***Flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen***

Het ontwerpbegrotingsplan 2019 bepaalt dat België vanaf 2018 een beroep wil doen op de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen<sup>24</sup>. Die afwijking is tijdelijk van aard en k toegestaan op voorwaarde dat de doorgevoerde hervormingen een positief effect hebben op de langetermijngroei (in casu de pensioenhervorming, de taks shift, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt en de hervorming van het openbaar ambt).

De Europese Commissie kondigde aan het verzoek van België te onderzoeken en vroeg daarbij bijkomende informatie over het verschil van 0,4% van het bbp tussen de beoogde

<sup>20</sup> Zie voor meer details de besprekking van de groei van de netto primaire uitgaven 2017 in het advies van juli 2018 van de Hoge Raad van Financiën, *Analyse van de recente budgettaire evoluties*, p. 108-110. Als door nieuwe maatregelen de ontvangsten stijgen, kunnen ook de uitgaven stijgen (en vice versa).

<sup>21</sup> Zie EDP rapportering van het INR van 15 oktober 2018 en de persmededeling van het INR van 19 oktober 2018.

<sup>22</sup> De overheidsonderneming Infrabel (de spoorweginfrastructuurbeheerder) beantwoordt niet langer aan de criteria van een marktproducent (S11) en dit omdat de marktinkomsten niet langer 50% van de uitgaven dekken. Infrabel, TUC Rail en 3 SPV's (162, Zwankendamme en Brussels Port) behoren vanaf oktober 2018 tot de federale overheidsperimeter (S1311). Hierdoor moet België rekening houden met de schuld en het ESR-resultaat van deze instellingen.

<sup>23</sup> Niettegenstaande de regering nog geen rekening kon houden met de toevoeging van de schuld van Infrabel aan de overheidsschuld bedraagt de schuldgraad van 2017 volgens de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan eveneens 103,4% van het bbp. Deze houden immers rekening met het bbp zoals geraamd door het FPB in de economische begroting van 6 september 2018. Dit bbp is ongeveer 0,5% lager dan het bbp zoals bepaald in het verslag van het INR van 15 oktober 2018.

<sup>24</sup> Ontwerpbegrotingsplan, p. 3, p. 11-19 en het bijhorende werkdocument "Dossier betreffende de aanvraag tot toepassing van de clausule inzake structurele hervormingen – Beschrijving van federale hervormingen".

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **13**

en vereiste structurele verbetering in 2019<sup>25</sup>. België bezorgde de Europese Commissie ondertussen deze informatie<sup>26</sup>.

De Europese instanties hebben tot nu toe nog geen beslissing genomen.

#### **Flexibiliteitsclausule voor investeringen**

De regering wil voor een aantal strategische investeringsprojecten een beroep doen op een nog aan te passen Europese flexibiliteitsclausule voor investeringen. Bij de toepassing van de clausule kan de Europese Commissie eventueel de investeringen niet in rekening nemen bij de beoordeling van de gerealiseerde structurele verbetering.

België heeft in dit kader recent aan de Europese Commissie gevraagd de flexibiliteitsclausule aan te passen<sup>27</sup>, dankzij een versoepeling van de voorwaarde dat de lidstaat zich in een ongunstige conjuncturele toestand moet bevinden<sup>28</sup>. De volgens de clausule in aanmerking te nemen investeringsprojecten zullen daarbij wel over de goedkeuring (en/of medefinanciering) van Europa moeten beschikken. De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan stellen bijgevolg een alternatief structureel scenario voor dat rekening houdt met de toepassing van het Belgische voorstel over de investeringsclausule. De Europese Commissie heeft zich nog niet uitgesproken over de voorgestelde aanpassing.

De federale regering besliste om voor 447 miljoen euro aan strategische investeringsprojecten te financieren<sup>29</sup>. Hieruit selecteerde ze voor 194,6 miljoen euro voor hoger vermelde flexibiliteitsclausule. Voor de periode 2018-2021 beoogt de federale overheid 1,8 miljard euro aan dergelijke strategische investeringsprojecten. Voor ongeveer de helft ervan wil ze een beroep doen op flexibiliteit. De gemeenschappen en gewesten beogen in dezelfde periode voor ongeveer 7,5 miljard strategische investeringsprojecten. Het Strategisch Comité van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen identificeerde recent voor België ongeveer 145 à 155 miljard euro aan noodzakelijke strategische investeringen in de periode 2019-2030<sup>30</sup>. Daarvan komt ongeveer 45% voor rekening van de overheid (65 à 70 miljard euro).

#### **3.1.3 Onderzoek van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie**

De Europese Commissie is in haar economische vooruitzichten van oktober 2018 van oordeel dat het structureel saldo van België in 2019 -1,3% van het bbp bedraagt<sup>31</sup>. Dit is 0,5% van het bbp minder gunstig dan het percentage in het ontwerpbegrotingsplan (-0,8% van het bbp). Volgens de Commissie blijft het structureel saldo in vergelijking met 2018 stabiel.

<sup>25</sup> Brief van Europese Commissie van 19 oktober 2018.

<sup>26</sup> Brief van algemene administratie van de Thesaurie van 22 oktober 2018.

<sup>27</sup> Brief van 13 september 2018 van de eerste minister aan de voorzitter van de Europese Commissie.

<sup>28</sup> Om in aanmerking te komen voor de bestaande investeringsclausule moet een lidstaat momenteel een negatieve *output gap* van -1,5% van het bbp hebben.

<sup>29</sup> Naast investeringen vervat in de flexibiliteitsclausule betreft het vooral investeringen inzake veiligheid (224 miljoen euro – op basis van de lijst overgemaakt door de beleidscel van de eerste minister).

<sup>30</sup> Nationaal Pact voor Strategische Investeringen – Verslag van het Strategisch Comité, september 2018. De eerste minister kondigde in maart 2017 het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen aan. Het Strategisch Comité werd opgericht om de regering te adviseren. Zie ook ontwerpbegrotingsplan, p. 26-29.

<sup>31</sup> Europese Commissie, European Economic Forecast, autumn 2018, oktober 2018, p. 86-87.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 14

Het ontwerpbegrotingsplan gaat uit van een lichte verbetering met 0,15% van het bbp<sup>32</sup>, terwijl de Commissie bovendien een groei van 0,1% van het bbp verwacht.

De Commissie is voorts van oordeel dat het structureel saldo bij ongewijzigd beleid in 2020 met 0,4% van het bbp zal verslechteren tegenover 2019.

### **3.2 Begrotingsdoelstellingen van entiteit I**

#### **3.2.1 Maatregelen van het begrotingsconclaaf**

De ministerraad van 26 juli 2018 heeft de nodige inspanning voor 2019 vastgelegd op 2.486 miljoen euro (0,53% van het bbp) om te komen tot een structureel saldo van -0,60% van het bbp).

Dat bedrag bestaat uit volgende elementen: 1.265 miljoen euro (0,27% van het bbp) aan correcties of harringen, -102 miljoen euro nieuwe initiatieven (-0,02% van het bbp) en 1.323 miljoen euro nieuwe maatregelen (0,28% van het bbp).

#### **3.2.2 Technische correcties en correcties ingevolge de harraming van vroeger goedgekeurde maatregelen**

##### ***Technische correcties (845 miljoen euro)***

De technische correcties, die gebaseerd zijn op een grondige analyse van het monitoringverslag en die waar mogelijk rekening houden met meer recente informatie, bevatten onder meer een vermindering van de uitgavenkredieten (255,4 miljoen euro)<sup>33</sup>, niet-fiscale ontvangsten (112,4 miljoen euro)<sup>34</sup> en bijkomende fiscale ontvangsten (295,4 miljoen euro)<sup>35</sup>. Voor de sociale zekerheid corrigeert het begrotingsconclaaf onder meer de welvaartsenvoloppe en een rekenfout voor de pensioenen (respectievelijk 80 miljoen euro en 132 miljoen euro).

##### ***Harraming van vroegere maatregelen (420 miljoen euro)***

Het betreft hoofdzakelijk de harraming van de voorafbetalingen inzake vennootschapsbelasting op basis van de realisaties van de eerste jaarhelft van 2018 (330 miljoen euro). De regering raamt daarnaast de accijnsontvangsten op verbruik van diesel 90 miljoen euro hoger.

#### **3.2.3 Nieuwe initiatieven**

De regering kent aan de departementen kredieten toe voor nieuwe initiatieven (44 miljoen euro bovenop de provisie hiervoor van 155,6 miljoen<sup>36</sup>). Daarnaast kent de regering 58

<sup>32</sup> De Commissie gaat uit van een verbetering in 2018 met 0,1% van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan gaat uit van een verbetering met 0,18% van het bbp.

<sup>33</sup> Waarvan onder meer 140,6 miljoen euro in het kader van asiel en migratie en 98,2 miljoen euro interessen.

<sup>34</sup> Het betreft bijkomende dividenden.

<sup>35</sup> Hoofdzakelijk 68,2 miljoen euro voor de inning van verkeersboetes ingevolge het crossborderproject, 40 miljoen euro roerende voorheffing, 59,4 miljoen euro voor de vermindering van de kosten met betrekking tot vrijstelling van de eerste schijf van dividenden en 78,3 miljoen euro wegens een dubbeltelling van de kosten voor het activeren van het spaargeld.

<sup>36</sup> In het monitoringverslag was voorzien in een provisie van 155,6 miljoen euro voor nieuwe initiatieven. Na conclaaf besliste de regering de kredieten voor nieuwe initiatieven te herschikken. Dit verklaart het verschil met het krediet voor nieuwe initiatieven zoals vermeld in Deel III, Hoofdstuk I, punt 2.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **15**

miljoen euro kredieten toe voor nieuwe strategische investeringsprojecten<sup>37</sup>. Hierdoor bedraagt het totaal aan nieuwe geplande uitgaven 102 miljoen euro.

### **3.2.4 Nieuwe maatregelen**

Verder neemt de regering nieuwe maatregelen voor 1.323 miljoen euro:

- fiscale ontvangsten: 282,1 miljoen euro;
- niet-fiscale ontvangsten: 7,5 miljoen euro;
- impact van het arbeidspact (*jobsdeal*): 505,4 miljoen euro<sup>38</sup>;
- maatregelen in de sociale zekerheid: 83,4 miljoen euro<sup>39</sup>;
- een verstrenging van de maatregelen tegen de sociale fraude (100 miljoen euro) en de fiscale fraude (150 miljoen euro);
- het niet in rekening brengen van bepaalde investeringen door gebruik te maken van de Europese flexibiliteitsclausule voor investeringen: 194,6 miljoen euro<sup>40</sup>.

De nieuwe fiscale ontvangsten bevatten onder meer de interestafrekbeperking in het kader van de ATAD-richtlijn<sup>41</sup> (56,8 miljoen euro) en de spreiding van de vrijstelling voor sociaal passief over vijf jaar (210 miljoen euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in verband met die maatregelen in Deel II en III van dit verslag. De flexibiliteitsclausule voor investeringen komt aan bod onder punt 3.1.2.2.

Het begrotingsconclaaf wil ook het begrotingsobjectief in de gezondheidszorg in 2019 respecteren. De maatregelen van ruim 500 miljoen euro bevatten onder meer een hramming van de uitgaven voor farmaceutische specialiteiten (193 miljoen euro), uit te werken besparingen (114,3 miljoen euro) en de inschrijving van de compenserende heffing (105 miljoen euro).

### **3.2.5 Doelstellingen inzake structurele verbetering, opgenomen in het ontwerp van begrotingsplan**

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan ramen het structureel saldo 2019 na begrotingsmaatregelen voor entiteit I op -0,67% van het bbp (-3.099 miljoen euro)<sup>42</sup>. Dit is 0,10% van het bbp (475 miljoen euro) negatiever dan de doelstelling zoals vervat in stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Daarnaast toont de regering een alternatief structureel saldo van -0,62% van het bbp (-2.904 miljoen euro) dat rekening houdt met een correctie van +0,04% van het bbp (195 miljoen euro) in toepassing van de flexibiliteitsclausule voor bepaalde strategische

<sup>37</sup> Het voorziene bedrag is een maximum en kan naar beneden worden bijgesteld (afhankelijk van de financiering waarbij de regering het ESR-effect op de begroting zal proberen te verzachten).

<sup>38</sup> Ingevolge het arbeidspact zullen de fiscale en sociale ontvangsten stijgen met respectievelijk 196,4 miljoen euro en 218,6 miljoen euro. De sociale uitgaven zullen dalen met 90,4 miljoen euro.

<sup>39</sup> Waarvan 34 miljoen euro bijkomende ontvangsten en 49,4 miljoen euro minder uitgaven.

<sup>40</sup> Zie algemene toelichting, p. 10-11. De momenteel beoogde investeringen bevatten hoofdzakelijk 51 miljoen euro nucleaire investeringsprojecten (Myrrha bij SCK en SMART bij IRE) en 131 miljoen euro investeringen in mobiliteit (GEN en gewestelijke spoorwegprioriteiten).

<sup>41</sup> *Anti Tax Avoidance Directive* (ATAD).

<sup>42</sup> Algemene toelichting, p. 19 en ontwerpbegrotingsplan, p. 26.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 16

investeringen<sup>43</sup>. Het saldo van -0,62% van het bbp is nog steeds 0,02% negatiever dan het door de regering tijdens het conclaaf beoogde saldo van 0,60%. In de cijfers van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan neemt de regering immers nog voor -110 miljoen euro aanvullende correcties op<sup>44</sup>.

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan ramen de structurele verbetering in 2019 op 0,07% van het bbp (van -0,74% naar -0,67% van het bbp). Deze verbetering is 0,06% van het bbp lager dan de doelstelling zoals vervat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Tegenover 2017 bedraagt de structurele verbetering 0,48% van het bbp (van -1,15% van het bbp naar -0,67% van het bbp). Dit is 0,19% meer dan de doelstelling zoals vervat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021<sup>45</sup>.

### 3.2.6 Synthese

Tabel - Evolutie van de door entiteit I te leveren structurele inspanningen (in procent van het bbp)

Bron	Structurele inspanning	Structureel saldo
<b>2018</b>		
Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018)	0,16%	-0,69%
Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan 2019 (oktober 2018)	0,41%	-0,74%
<b>2019</b>		
Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018)	0,13%	-0,56%
Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan 2019 (oktober 2018)	0,07%	-0,67%

## 4 Budgettair meerjarenkader

Conform artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003, bevat de algemene toelichting een budgettair meerjarenkader<sup>46</sup>, dat vier elementen moet bevatten, namelijk:

<sup>43</sup> Cf. punt 3.1.2.2.

<sup>44</sup> Het betreft hoofdzakelijk de actualisering van de overdrachten aan de gemeenschappen en gewesten en van de cyclische correctie op basis van de economische begroting van september 2018.

<sup>45</sup> Waarbij het structureel saldo van entiteit I van 2017 0,29% van het bbp negatiever is dan in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 (-1,15% tegenover -0,85% van het bbp).

<sup>46</sup> Algemene toelichting, p. 49 tot 55.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **17**

- algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende indicatoren, zoals de uitgaven;
- prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen op middellange termijn die gevonden hebben voor de overheidsfinanciën, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing toelaat de middellange termijn doelstellingen voor de begroting te verwezenlijken, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;
- een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

Om het kader 2019-2021 te bepalen, gaat de regering uit van de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 juni 2018 en van de economische prognoses 2018-2023 van het FPB. Vervolgens brengt ze de verwachte impact van de maatregelen in rekening die ze tijdens het begrotingsconclaaf goedkeurde.

Het FPB heeft erop gewezen dat de projectie van de vennootschapsbelasting "omgeven is door onzekerheden, zowel op het vlak van de tijdelijke verschuivingen in het aandeel van de voorafbetalingen of de kohieren in de betaalde vennootschapsbelasting, als op het vlak van de impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting". Het FPB heeft er ook op gewezen dat het ritme waarmee de ontvangsten uit de roerende voorheffing evolueren, onzeker is<sup>47</sup>.

Rekening houdend met de verwachte impact van de maatregelen die de regering nam voor de opmaak van de initiële begroting 2019, zou het vorderingsaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) evolueren van -0,9% van het bbp in 2019 naar -1,2% in 2021 (tabel 23 van de algemene toelichting). Het structurele saldo zou evolueren van -0,7% in 2019 (-3.980,0 miljoen euro) naar -1,2% in 2021 (-5.750,0 miljoen euro)<sup>48</sup>.

Het Rekenhof stelt vast dat de informatie in de algemene toelichting niet voldoende beantwoordt aan de bepalingen van artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003.

De tabellen in de algemene toelichting schetsen immers enkel een meerjarenevolutie bij ongewijzigd beleid vanaf 2020, zonder een verband te leggen met de globale meerjarige begrotingsdoelstellingen.

Er wordt geen informatie verstrekt over de verwachte budgettaire effecten van de vijf belangrijke structurele hervormingen die ter sprake komen in het ontwerp van begrotingsplan van België (p. 11 tot 19): de taks shift, de hervormingen op het vlak van de

<sup>47</sup> FPB. Economische vooruitzichten 2018-2023, juni 2018, p. 65. Het FPB heeft ook rekening gehouden met de hypothese dat de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid in reële termen constant zou worden gehouden op het niveau dat werd bepaald tijdens de begrotingscontrole van maart 2018 omdat onmogelijk kan worden bepaald hoe die zal evolueren, vermits die evolutie voortaan afhangt van een beoordeling van de responsabiliseringscriteria.

<sup>48</sup> Volgens de hypothese waarbij de investeringsclausule zou worden goedgekeurd door de Europese Commissie, zouden die percentages -0,6% in 2019 en -1,1% in 2021 bedragen.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 18

pensioenen, de vennootschapsbelasting, de arbeidsmarkt en het openbaar ambt. Cijfermatige inschattingen voor die vijf maatregelen zou het mogelijk hebben gemaakt de budgettaire effecten op korte termijn van het economisch beleid van de regering te beoordelen. Het zou ook toelaten de tijdelijke afwijking van het structurele aanpassingstraject te becijferen die België vraagt op grond van de flexibiliteitsclausule.

De tabellen van de algemene toelichting individualiseren overigens niet de belangrijkste ontvangsten- en uitgavenposten. Zo geeft tabel 21 de evolutie van de fiscale ontvangsten weer, niet die van de belangrijkste belastingcategorieën.

Hetzelfde geldt voor de primaire uitgaven van de federale overheid. Een meer gedetailleerd overzicht op basis van de economische aard van sommige primaire uitgaven zou het mogelijk maken de realisatie van bepaalde meerjarige besparingsmaatregelen waartoe de regering heeft besloten, beter te beoordelen.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de afronding van de procedure voor de aankoop van de F-35-gevechtsvliegtuigen ten vroegste in 2025 een impact zal hebben op het vorderingensaldo. Volgens het ESR wordt het vorderingensaldo immers pas beïnvloed door die uitgaven op het moment van de eigendomsoverdracht van die vliegtuigen. Bijgevolg zullen de vereffeningssuitgaven met betrekking tot die aankopen worden geneutraliseerd bij het bepalen van de door de federale Staat te leveren inspanning, tot op het moment waarop de toestellen effectief worden geleverd.

## 5 Begrotings- en vorderingensaldo

### 5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het begrotingssaldo 2019 van de federale overheid op -2.822 miljoen euro<sup>49</sup> en het vorderingensaldo 2019 op -4.320 miljoen euro (-0,92% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 7 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo<sup>50</sup>. De fiscale ontvangsten en de interestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna er de nodige ESR-correcties op worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

<sup>49</sup> Algemene toelichting, p. 5 en p. 89.

<sup>50</sup> Algemene toelichting, p. 21.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **19****Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)**

<b>Omschrijving</b>	<b>Raming 2018</b>		<b>Initiële begroting 2019</b>	
	<b>Vorderingen-saldo</b>	<b>Begrotings-saldo</b>	<b>Vorderingen-saldo</b>	<b>Begrotings-saldo</b>
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	120.327	120.327	122.829	122.829
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.922	-2.922	-3.241	-3.241
- Verschil tussen ESR en kas		677		585
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	117.405	118.082	119.588	120.173
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-62.940	-62.940	-65.508	-65.508
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – niet federaal		-10		-12
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	1.501		-129	
<b>Fiscale middelen</b>	<b>55.956</b>	<b>55.142</b>	<b>53.939</b>	<b>54.665</b>
<hr/>				
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.377	5.377	5.142	5.142
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.144		-805	
- Correctie moment van registratie	609		211	
<b>Niet-fiscale middelen</b>	<b>4.827</b>	<b>5.362</b>	<b>4.533</b>	<b>5.127</b>
<hr/>				
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.670	-51.670	-52.360	-52.360
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interessen	46	46	45	45
- Onderbenutting	894		942	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.258		-3.325	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-28	-28	-29	-29
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	204		220	
- Correctie moment van registratie	357		240	
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>-53.455</b>	<b>-51.652</b>	<b>-54.267</b>	<b>-52.344</b>

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 20

Omschrijving	Raming 2018	Initiële begroting 2019		
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-8.683	-8.683	-8.579	-8.579
- Correctie interesten van andere secties	-46	-46	-45	-45
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-32		-31	
<b>Interestlasten</b>	<b>-8.761</b>	<b>-8.729</b>	<b>-8.655</b>	<b>-8.624</b>
<b>Primair saldo te consolideren instellingen</b>	<b>-291</b>		<b>126</b>	
<b>Onverdeelde correcties</b>	<b>53</b>		<b>4</b>	
<b>ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)</b>		<b>-2.155</b>		<b>-1.646</b>
<b>Saldo federale overheid</b>	<b>-1.671</b>	<b>-2.032</b>	<b>-4.320</b>	<b>-2.822</b>

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD BOSA formuleert het Rekenhof de volgende preciseringen.

#### Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Conform de ESR-reglementering voert het INR bij de opmaak van de nationale rekeningen afhankelijk van de soort fiscale ontvangst een verschuiving op de kasontvangsten van een of twee maanden door (dit is de bepaling van de fiscale ontvangsten op transactionele kasbasis)<sup>51</sup>. Hierdoor stemmen de fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit.

De algemene toelichting houdt voor de begroting 2019 rekening met een verschuiving op de geraamde ESR-ontvangsten van +585 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde, net zoals bij de vorige begrotingen, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen.

De correctie betreft in hoofdzaak de vennootschapsbelasting waarvan de kohieren van eind x-1 (x) pas in x (x+1) worden opgenomen in de kasontvangsten. In 2019 liggen de kasontvangsten van de kohieren van de vennootschapsbelasting 659 miljoen euro hoger dan de ESR-ontvangsten. In 2018 en 2017 lagen de kasontvangsten respectievelijk 760 en

<sup>51</sup> Het Rekenhof merkt volledigheidshalve op dat de FOD Financiën de fiscale ontvangsten volgens ESR dus nog niet op basis van vastgestelde rechten bepaalt (conform de wet van 22 mei 2003). Indien dit wel het geval zal zijn, zal ze ook de nodige correcties voor het gedeelte dat ze niet int, moeten aanbrengen. Dezelfde redenering is van toepassing voor de raming van de niet-fiscale ontvangsten.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **21**

1.057 miljoen hoger. In de periode 2017-2019 liggen voor de vennootschapsbelasting de kasontvangsten dus in totaal 2.476 miljoen hoger dan de ESR-ontvangsten.

***Niet-fiscale ontvangsten: correctie voor het moment van registratie van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen***

De algemene toelichting houdt voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met een correctie voor de pensioenen van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen (+402,7 miljoen euro)<sup>52</sup>. Het Rekenhof wijst erop dat deze ESR-ontvangst vanaf 2021 bijna volledig wegvalt omdat de overgedragen fondsen dan opgebruikt zijn<sup>53</sup>.

***Primaire uitgaven: onderbenutting***

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2019 op 942 miljoen euro<sup>54</sup>. Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting zoals vorig jaar ook in een onderbenutting van respectievelijk 99 miljoen en 150 miljoen euro. De totale onderbenutting voor entiteit I bedraagt hierdoor 1.191 miljoen euro in totaal. In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting.

De beoogde onderbenutting op de primaire uitgaven over de verschillende departementen<sup>55</sup> (zijnde ongeveer 4% van de uitgaven), is niet uitgesplitst onder die departementen<sup>56</sup>.

***Primaire uitgaven: correctie voor het moment van registratie van de investeringsuitgaven voor defensie***

De algemene toelichting houdt voor de begroting 2019 rekening met een correctie op investeringsuitgaven van defensie van +209 miljoen euro<sup>57</sup>. De aanrekening in ESR van de investeringen gebeurt immers op het moment van levering en niet bij de vereffening (van voornamelijk voorschotten). Het Rekenhof wijst erop dat ingevolge de binnenkort geplande leveringen (van onder meer de A400 vliegtuigen) deze correctie vanaf 2020 negatief zal zijn<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> Daarnaast corrigeert de algemene toelichting voor de niet-fiscale ontvangsten in 2019 onder meer een voor 2019 geraamde ontvangst om deze aan 2018 toe te rekenen (-201 miljoen euro in 2019 en +201 miljoen euro in 2018). Deze correctie heeft voornamelijk (200 miljoen euro) betrekking op de storting naar aanleiding van de ontbinding van de Koninklijke Munt van België in 2018. De algemene toelichting houdt voor deze dienst rekening met een ESR-resultaat van -239,4 in 2018. De consolidatie van beide resulteert dus in een ESR-resultaat van -39,4 miljoen euro in 2018. Zie algemene toelichting, p. 117 en 160.

<sup>53</sup> Voorziene correctie in 2020 van +398,2 miljoen euro en laatste correctie in 2021 van +69,9 miljoen euro.

<sup>54</sup> Tegenover 894 miljoen euro in 2018.

<sup>55</sup> De regering heeft ook de onderbenutting van de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen niet over de verschillende instellingen verdeeld.

<sup>56</sup> De uitgavenbegroting raamt de uitgaven van de departementen zonder de dotaties aan de sociale zekerheid en entiteit II en de uitgaven Rijksschuld op 22.989 miljoen euro (zie schema punt 1). Een onderbenutting op de genoemde dotaties heeft geen impact op het vorderingsaldo van België. Een onderbenutting op de uitgaven Rijksschuld kan wel een impact op het vorderingsaldo hebben maar enkel voor zover de onderbenutting betrekking heeft op de interessen (geraamd op 8.579 miljoen euro).

<sup>57</sup> Zie Deel III, Hoofdstuk II, Sectie 16, punt 5 van dit verslag.

<sup>58</sup> Voorziene correctie in 2020 en 2021 van respectievelijk -70,2 en -269,8 miljoen euro.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 22

## 5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2019 van de sociale zekerheid op 320 miljoen euro (0,07% van het bbp). Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer<sup>59</sup>.

## 5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2019 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) dus op -3.983 miljoen euro (-0,86% van het bbp)<sup>60</sup>.

Het vorderingensaldo van entiteit I houdt, naast het vorderingensaldo van de federale overheid en de sociale zekerheid, ook rekening met een onverdeelde correctie van +17 miljoen euro, die betrekking heeft op de besparing die de regering wil realiseren door de hervorming van het jaarlijks aantal overdraagbare dagen ziekte (het ziektekapitaal) voor de ambtenaren van entiteit I. Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken waardoor het momenteel nog niet mogelijk is de impact hiervan nauwkeurig te evalueren.

## 5.4 Vorderingensaldo van entiteit II

De algemene toelichting voorziet in een vorderingensaldo voor entiteit II in 2019 van -0,10% van het bbp (-453 miljoen euro). Het ontwerpbegrotingsplan 2019 actualiseert die cijfers naar -0,02% van het bbp in 2018 en -0,04% van het bbp in 2019, dit is respectievelijk -75 en -181 miljoen euro. Op die basis wordt het vorderingensaldo 2019 (-634 miljoen euro) van entiteit II als volgt verdeeld<sup>61</sup>:

- gemeenschappen en gewesten: -874 miljoen euro (-0,49% van het bbp);
- lokale overheden: +240 miljoen (+0,05% van het bbp). Deze raming is gebaseerd op de middellange termijnvooruitzichten 2018-2023 van het FPB<sup>62</sup>.

De volgende tabel geeft de vorderingsaldi 2019 die de gemeenschappen en de gewesten bij het opmaken van het begrotingsplan hebben geraamd.

<sup>59</sup> Algemene toelichting, p. 48-49.

<sup>60</sup> Algemene toelichting, p. 14.

<sup>61</sup> Het vorderingensaldo 2019 is tegenover de raming 2018 (-2.803 miljoen euro) 2.169 miljoen euro of 0,49% van het bbp minder negatief.

<sup>62</sup> Zie het monitoringverslag, p. 101. De NBB raamt het vorderingensaldo van de lokale overheden 134 miljoen euro positiever (0,03% van het bbp).

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **23**

**Tabel – Totaal vorderingensaldo 2019 van de gemeenschappen en gewesten volgens het ontwerpbegrotingsplan  
(in miljoen euro)**

Omschrijving	ESR- vorderingensaldo
Vlaamse Gemeenschap	-132
Franse Gemeenschap	-281
Waals Gewest	0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-461
Duitstalige Gemeenschap	0
Franse, Vlaamse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies	0
<b>Totaal gemeenschappen en gewesten</b>	<b>-874</b>

Bron: Rekenhof

## 6 Structureel saldo

Het structureel saldo sluit de eenmalige maatregelen uit, maar omvat een cyclische correctie die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval mag een lidstaat het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) verminderen.

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van het FPB van 6 september 2018.

Het structureel saldo van België zal in 2019 -0,81% van het bbp bedragen, dit is -3.763 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort (-4.617 miljoen euro of -0,99% van het bbp) naar het structureel saldo wordt gemaakt door:

- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+597 miljoen euro of +0,13% van het bbp);
- het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+257 miljoen euro of +0,05% van het bbp), met name:
  - het neutraliseren in 2019 door de federale overheid van bijkomende kosten in het kader van de taks shift voor +523 miljoen euro. Entiteit II zal pas vanaf 2020 deze kosten dragen en mee verwerken in de begrotingen. Hierdoor wordt het structureel saldo 2019 van België dus positief beïnvloed. Het Rekenhof wijst erop dat de Europese Commissie bij de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 deze correctie in 2018 (+463 miljoen euro) niet herneemt. De correcties tussen de entiteit I en II moeten elkaar immers opheffen. Deze opmerking nam het Rekenhof ook op in zijn rapport bij de aangepaste begroting 2018<sup>63</sup>;

<sup>63</sup> Zie Parl. St. Kamer, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005 – Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting, p. 14.

- de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor -266 miljoen euro (anticipatieve heffing pensioensparen en wijziging van het aandeel van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting).

Het structureel saldo van entiteit I zou in 2019 verbeteren met 0,07% van het bbp, tegenover 0,41% van het bbp in 2018. Voor entiteit II is dit respectievelijk 0,08% van het bbp en -0,23% van het bbp. Over 2019 en 2018 samen verbetert het structureel saldo dus in totaal met 0,33% van het bbp.

## 7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*<sup>64</sup>, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*<sup>65</sup>) en *Two-Pack*<sup>66</sup>) te bereiken, heeft de wet van 10 april 2014<sup>67</sup> de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

De wet van 10 april 2014 legt deze Europese begrotingsverplichtingen ook op aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013<sup>68</sup> coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, met uitzondering van de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie. De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën had in oktober 2017 het Rekenhof te kennen gegeven die evaluatie nog vóór het einde van dat jaar uit te voeren. Volgens de beschikbare informatie is dit nog niet gebeurd.

De opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring<sup>69</sup> betreft, is niet volledig<sup>70</sup>. De FOD BOSA

<sup>64</sup> De *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en een richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

<sup>65</sup> Wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

<sup>66</sup> De *Two-Pack* bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgetair kader zoals bepaald in de *Six-Pack*, en anderzijds het versterken van het economisch en budgetair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

<sup>67</sup> Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

<sup>68</sup> Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

<sup>69</sup> Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **25**

benadrukt echter dat opgenomen instellingen de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de overheid te consolideren instellingen<sup>71</sup>.

Zoals bepaald in de wet van 22 mei 2003 moet de federale Staat relevante informatie publiceren over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting. Het Rekenhof merkt wel op dat deze informatie gespreid is over diverse bronnen<sup>72</sup> en weinig gedetailleerd is. Het beveelt daarom aan deze informatie te centraliseren, te actualiseren en meer te detailleren in de algemene toelichting.

---

<sup>70</sup> Algemene toelichting, p. 159 - 160 (tabel 2).

<sup>71</sup> Algemene toelichting, p. 156.

<sup>72</sup> Het betreft onder de webstek van de FOD BOSA ([www.begroting.be](http://www.begroting.be)), het Ontwerpbegrotingsplan, het Stabiliteitsprogramma en de jaarverslagen van het Agentschap van de Schuld.

## DEEL II

# Ontvangsten van entiteit I

## HOOFDSTUK I

### Ontvangsten van de federale overheid

#### 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2019 op 125.315,0 miljoen euro, dit is een toename van 1,5% (+1.856,1 miljoen euro) tegenover de ramingen 2018. Deze ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die met 1,8% stijgen tegenover de ramingen 2018). De hierna volgende punten van dit hoofdstuk bespreken deze toename uitgebreider.

De afdrachten bedragen 65.523,2 miljoen euro en stijgen met 4,1% (+2.568,4 miljoen euro) tegenover de ramingen van vorig jaar. Ze betreffen voornamelijk de fiscale ontvangsten. De geraamde fiscale ontvangsten 2019, zoals te innen door de federale overheid, worden voor 54,5% afgedragen aan andere overheidsniveaus of publieke entiteiten. Ook wordt een geraamd bedrag van 15,1 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten afgedragen aan de gewesten<sup>73</sup>.

Meer gedetailleerde informatie over die afdrachten<sup>74</sup> volgt verder in dit verslag.

Het saldo van de geraamde ontvangsten bedraagt 59.791,7 miljoen euro en is ingeschreven op de middelenbegroting. Dat bedrag daalt met 712,4 miljoen euro (-1,2%) tegenover de ramingen van 2018.

<sup>73</sup> Verwijlntresten en moratoire intresten op aan de gewesten overgedragen belastingen, die 0,4 miljoen euro meer bedragen dan de ramingen 2018.

<sup>74</sup> Wat de overdrachten aan de gemeenschappen en de gewesten betreft, cf. Deel III, Hoofdstuk I, punt 3 Financiering van de deelstaatentiteiten. Wat de overdrachten aan de sociale zekerheid betreft, cf. Hoofdstuk II, punt 3 Alternatieve financiering.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **27****Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)**

	<b>Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2018</b>	<b>Initieel 2019</b>	<b>Verschil</b>
Fiscale ontvangsten	118.082,3	120.173,0	2.090,7
Niet-fiscale ontvangsten	5.376,6	5.142,0	-234,6
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>123.458,9</b>	<b>125.315,0</b>	<b>1.856,1</b>
Afdrachten Europese Unie	3.267,8	3.433,5	165,7
Afdrachten gewesten	19.005,2	19.533,3	528,1
Afdrachten gemeenschappen	25.094,6	25.908,6	814,0
Afdrachten sociale zekerheid	15.096,7	16.135,6	1.038,9
Diverse Afdrachten	490,5	512,2	21,7
<b>Totale afdrachten</b>	<b>62.954,8</b>	<b>65.523,2</b>	<b>2.568,4</b>
<b>Middelenbegroting</b>	<b>60.504,1</b>	<b>59.791,7</b>	<b>-712,4</b>
<i>(Percentage van de middelenbegroting)</i>	<i>(49,0%)</i>	<i>(47,7%)</i>	

Bron: *Algemene toelichting en Rekenhof*

## **2 Fiscale ontvangsten**

### **2.1 Evolutie van de kasontvangsten**

De ontvangsten op kasbasis voor 2019 worden geraamd op 120.173 miljoen euro, een stijging van 2.090,7 miljoen euro (+1,8%) t.o.v. de vermoedelijke ontvangsten van 2018. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de fiscale ontvangsten echter in eerste instantie op ESR-basis (zie punt 2.2). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij de nodige "kascorrecties" (-2.655 miljoen euro) toe. Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing<sup>75</sup>.

De ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (+0,2% of 86,2 miljoen euro) blijven tegenover 2018 nagenoeg constant door enerzijds de macro-economische groei<sup>76</sup> (+3,5% of 1.698,8

<sup>75</sup> Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (48.258,7 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2019 raamt op 3.241 miljoen euro. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

<sup>76</sup> De groei op basis van de economische parameters en bij ongewijzigd beleid (dus zonder bijkomende regeringsmaatregelen).

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 28

miljoen euro) en anderzijds, de conclaafmaatregelen (-1.317,4 miljoen euro)<sup>77</sup> en de bijkomende impact van de vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoordeeling (-319 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de ontvangsten met 205,7 miljoen euro zijn onderraamd, doordat de FOD Financiën de vrijstellingen van de doorstorting van de bedrijfsvoordeeling te hoog inschatte<sup>78</sup>.

De voorafbetalingen stijgen met 1.493,3 miljoen euro (+9,7%), waarvan 1.432,1 miljoen euro betrekking heeft op de vennootschapsbelasting. De toename wordt verklaard door een macro-economische groei van 768,6 miljoen euro, de bijkomende weerslag van de hervorming van de vennootschapsbelasting (+351,2 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+372,3 miljoen euro)<sup>79</sup>.

De zuivere btw (+3,3% of 1.021,7 miljoen euro) neemt in hoofdzaak toe door de macro-economische groei.

De ontvangsten uit de accijnzen (+1,2% of 11,3 miljoen euro) houden rekening met de accijnzenverhogingen op brandstoffen (+180,9 miljoen euro) en op tabak (+56,2 miljoen euro)<sup>80</sup>.

De stijging van de roerende voorheffing (+4,4% of 191,4 miljoen euro) wordt in belangrijke mate verklaard door de macro-economische groei van de roerende voorheffing op dividenden (+6,8% of 178,3 miljoen euro).

De stijging van de ontvangsten "Diverse rechten en taksen" (+11,9% of 125,4 miljoen euro) is in hoofdzaak te verklaren door de toename van de boetes (+103,5 miljoen euro, waaronder de verdere uitrol van het crossborderproject), de bijkomende impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting (+30,2 miljoen euro), en de conclaafmaatregelen (+48,9 miljoen euro)<sup>81</sup>.

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

## 2.2 Basisraming van de FOD Financiën

### 2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw

<sup>77</sup> Waaronder de taks shift -1.575,1 miljoen euro en de *jobsdeal* +196,4 miljoen euro.

<sup>78</sup> De FOD Financiën hield rekening met een verhoging van de vrijstelling van 20,4% naar 22,8%, overeenkomstig de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance. Deze wijziging werd echter vervroegd doorgevoerd in 2016, overeenkomstig de wet van 26 december 2015 houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht. In plaats van 319 miljoen euro in mindering te brengen, had men slechts 113,3 miljoen euro in mindering moeten brengen.

<sup>79</sup> Het betreft een verwachte toename van de ontvangsten als gevolg van de hogere ontvangsten in het tweede kwartaal van 2018 (+330 miljoen euro), de fiscale vrijstelling voor het eenheidsstatuut (-40 miljoen euro), de vervroegde invoering van de maatregel m.b.t. de intrestafrekbeperking (+56,8 miljoen euro) en maatregelen in de strijd tegen fiscale fraude (+25,5 miljoen euro).

<sup>80</sup> Zonder deze bijkomende maatregelen zouden de ontvangsten uit accijnzen dus dalen.

<sup>81</sup> Zonder deze bijkomende maatregelen zouden de ontvangsten uit diverse taksen en rechten dus dalen.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **29**

en accijnzen) gebruik van een gedesaggregaat macro-economische model<sup>82</sup>. Voor de raming van de ontvangsten uit de roerende voorheffing gebruikt hij een specifieke, doch geen constante methode. De negatieve trend van de roerende voorheffing in de voorbije jaren heeft ertoe geleid dat de ramingsmethode herhaaldelijk werd bijgestuurd. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

De modellen vertrekken van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschattet (al gekende realisaties<sup>83</sup> aangevuld met een actualisatie van de ramingen voor de resterende periode). Voor de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen past de FOD Financiën het model toe op basis van de recentste macro-economische parameters van het FPB<sup>84</sup>. Hij raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen.

De FOD Financiën integreert vervolgens de impact van de maatregelen van de aangepaste begroting, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herraamt de FOD Financiën de maatregel eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

### **2.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2018**

De FOD Financiën raamde de fiscale ontvangsten voor 2018 op 120.180 miljoen euro, dit is 597 miljoen meer dan de raming bij de begrotingscontrole van 2018. Deze toename is grotendeels te verklaren door enerzijds hogere voorafbetalingen (+1.218 miljoen euro), kohieren in de personenbelasting (+302 miljoen euro) en bedrijfsvoorheffing (+344 miljoen euro), en anderzijds de lagere kohieren in de vennootschapsbelasting (-929 miljoen euro).

Het Rekenhof wenst de aandacht te vestigen op volgende punten:

#### **Vennootschapsbelasting**

De voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting namen zowel in 2017 als in 2018 sterk toe. De regering gaat ervan uit dat de verhoogde voorafbetalingen voor 50% veroorzaakt worden door een verschuiving van de kohieren naar de voorafbetalingen en voor 50% structureel zijn. Bij de vaststelling van de *one-offs* in het structureel saldo is rekening gehouden met de 50/50 verdeling.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de kohieren van het aanslagjaar 2018 aanzienlijk lager raamde dan bij de begrotingscontrole. Dit zou er op kunnen wijzen dat het effect van de verschuiving naar de voorafbetalingen beduidend hoger is dan de vooropgestelde 50%.

---

<sup>82</sup> Dit model werd bij de begrotingsopmaak van 2016 ter discussie gesteld maar blijft ook voor de opmaak van de begroting van 2019 onvermindert van toepassing. De maatregel van de regering om deze ramingsmethode te evalueren en te verbeteren, heeft tot dusver nog niet tot resultaten geleid. De externe analyse, gegund aan de KUL, werd aangevat in februari 2018 en loopt in principe tot eind januari 2019, zie ook Rapport Rekenhof: Raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen, 14 november 2017.

<sup>83</sup> Voor de initiële begroting 2019 gaat het om de kasontvangsten tot en met mei 2018, omgezet naar ESR-termen.

<sup>84</sup> Vastgesteld in de economische begroting van juni 2018.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 30

**Kohieren inzake personenbelasting (PB)**

De FOD Financiën verminderde de negatieve kohieren van de PB met 302 miljoen euro (-4.441,7 miljoen euro tegenover -4.743,9 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2018). De aanpassing is het gevolg van een vermindering van de negatieve kohieren voor het aanslagjaar 2017 (-4.261,8 miljoen euro tegenover -4.882,9 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2018), in combinatie met een toegenomen inkohieringsritme (81% i.p.v. 69%).

De FOD Financiën kan de sterke daling van de negatieve kohieren AJ2017 tegenover de voorbije jaren nog niet verklaren en extrapoleert dit effect wel naar de komende jaren<sup>85</sup>. Het Rekenhof is van oordeel dat op dit punt een grondiger analyse noodzakelijk is.

**Actualisering van de impact van de maatregelen**

De FOD Financiën herraamde de impact van de taks shift maatregelen en van het crossborderproject op basis van recentere gegevens. Hij houdt geen rekening meer met een bijkomende impact van de bankentaks (17 miljoen euro) en de terugverdieneffecten van sociale maatregelen (32,5 miljoen euro) en e-commerce (20 miljoen euro). Voor het onbelast bijverdienen tot 500 euro per maand volgt de FOD Financiën het standpunt van de regering bij de begrotingscontrole van 2018 (budgetneutraal). Er gebeurde nog geen herraming van de hervorming van de vennootschapsbelasting (zie punt 2.4.1).

De regering verhoogde de ontvangsten van 2018 tijdens het conclaaf van juli 2018 met 148,1 miljoen euro:

- het crossborderproject<sup>86</sup> (+68,2 miljoen euro);
- terugverdieneffecten sociale maatregelen en e-commerce (+39,9 miljoen euro)<sup>87</sup>;
- de verhoging van de belastbare basis van de roerende voorheffing door de verlaging van het tarief van de Franse roerende voorheffing (+40 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving onvoldoende verantwoording die deze bijkomende impact staven.

**2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2019**

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2019 op 121.441 miljoen euro. Dit is een toename van 1.261 (of 1%) tegenover de geraamde opbrengsten van 2018. De FOD houdt, conform de in punt 2.2.2 vermelde 50/50 verhouding, rekening met een negatief effect van 728,4 miljoen euro op de kohieren van de vennootschapsbelasting in 2019 als gevolg van de verschuiving naar de voorafbetalingen.

<sup>85</sup> De kohieren voor AJ2018 werden bij de IB2019 op basis van de geraamde thesaurie-ontvangsten van september 2017-augustus 2018 geraamd op -4.399 miljoen euro tegenover -5.052,7 miljoen euro bij de BC2018.

<sup>86</sup> De beleidscel van de FOD Justitie stelt dat de ontvangsten van het jaar 2018 266,7 miljoen euro bedragen (situatie eind september 2018). Daar komen nog bij: de bedragen van veroordelingen (80 miljoen euro) en de overgedragen ontvangsten (10 miljoen euro) die nog niet zijn opgenomen in de huidige fase van het Crossborder-project. De FOD Financiën kon die cijfers echter niet bevestigen. Vanaf 2019 zal de opbrengst van de maatregel worden opgenomen in het geheel van de ontvangsten en zal de evolutie moeilijk kunnen worden gevolgd. De FOD Justitie werkt momenteel aan de implementering van een IT-tool die een globaal en geconsolideerd overzicht biedt op de diverse parameters waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van het Crossborder-project.

<sup>87</sup> Zie Deel II, Hoofdstuk III, punt 2.3.3.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **31**

Het Rekenhof wijst op het risico dat de kohieren in 2019 overschat zijn gelet op de lager geraamde kohieren van aanslagjaar 2018 (cf. supra).

### **2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)**

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 122.828,5 miljoen euro. De toename (+1.387,5 miljoen euro) is vooral toe te schrijven aan de technische correcties (+420 miljoen euro) en de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van juni 2018 (+936,1 miljoen euro). Na het conclaaf verbeterde de regering de fiscale ontvangsten van 2019 nog met 31,4 miljoen euro voor de afschaffing van de belastingaftrekken voor energiebesparende investeringen in Vlaanderen. Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2018 bedraagt de stijging 2,1% (+2.501,9 miljoen euro) en 6,7% (+7.670,8 miljoen euro) in vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten 2017.

### **2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen**

De netto-weerslag van de maatregelen uit de begrotingsconclaven op de geraamde ontvangsten voor 2019 bedraagt -1.071,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven (-1.747,5 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (+676,4 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van juli 2018.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2019" bij de algemene toelichting (p. 99) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen.

#### **2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen**

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft voornamelijk de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven en een herschatting van de taks shift I en II op de personenbelasting en de fiscale uitgaven.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op volgende punten.

##### ***Taks shift II (-1.521,7 miljoen euro)***

De regering geeft verdere uitvoering aan de taks shift, zoals opgenomen in de programmawet van 26 december 2015. Vanaf aanslagjaar 2020 wordt het tarief van 40% verder verbreed en wordt het belastingvrij minimum opgetrokken naar een uniform bedrag. De FOD Financiën herraamde de fiscale impact van de taks shift II met behulp van het SIRE Model op basis van recentere parameters. De impact wordt geraamd op 1.521,7 miljoen euro<sup>88</sup>, dit is 216,7 miljoen euro meer dan de initiële raming in 2015. Het Rekenhof ontving geen nadere toelichting over deze raming.

##### ***Hervorming van de vennootschapsbelasting (budgetneutraal)***

De FOD Financiën deelde mee dat hij nog geen globale herraming uitvoerde.

<sup>88</sup> Waarvan 1.067,2 miljoen euro federaal en 454,4 miljoen euro regionaal.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 32

Het Rekenhof is van oordeel dat een jaarlijkse hramming van deze ingrijpende hervorming noodzakelijk is<sup>89</sup>. Het verwijst hierbij naar de belangrijke budgettaire effecten van de hervorming in de eerste jaren van de hervorming. In 2019 moeten compenserende maatregelen de negatieve impact van de tariefdalingen en andere stimuli t.b.v. 2.132,6 miljoen euro<sup>90</sup> immers neutraliseren). Een hramming is wenselijk om volgende redenen:

- de beschikbaarheid van recentere en accuratere gegevens<sup>91</sup>;
- de talrijke wijzigingen van de toepassingsmodaliteiten tegenover de initiële raming<sup>92</sup>;
- de mogelijke overramingen van een aantal maatregelen<sup>93</sup>;
- de al vastgestelde gedragswijzigingen van de belastingplichtigen<sup>94</sup>;
- het inroepen van de flexibiliteitsclausule bij de Europese Commissie.

In de voorliggende begroting wordt nog steeds uitgegaan van de budgettaire neutraliteit van de hervorming, mede door de voorziene veiligheidsmarge (voor 2019: 308,1 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving een overzicht van de impact van de wijzigingen die binnen de veiligheidsmarge vallen. Het merkt op dat deze partiële hramming onvoldoende is om de toereikendheid van de veiligheidsmarge aan te tonen. De belangrijkste maatregel (m.n. de afschaffing van de notionele intrestafrek<sup>95</sup>, die in 2019 41,4% van het inkomstenverlies moet compenseren) is er immers niet in opgenomen.

Het Rekenhof wijst er ook op dat een aantal maatregelen één jaar vroeger in werking treden dan voorzien in de initiële berekening (vanaf AJ2020 i.p.v. AJ2021). Deze zijn niet vermeld in de Algemene Toelichting:

<sup>89</sup> Ook de Nationale Bank wijst in zijn nota "Budgettaire en macro-economische aspecten van de hervorming van de vennootschapsbelasting in België" van 6 december 2017, op de beperkingen van de berekening van de hervorming door te verwijzen naar de per definitie onzekere aard van de ramingen van fiscale maatregelen en het gebruik van het model door de FOD Financiën.

<sup>90</sup> Zie Rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij de ontwerp van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, bijlage 1, p. 114.

<sup>91</sup> O.m. m.b.t. de notionele intrestafrek, een cruciaal gegeven in de berekening door het procentueel belang ervan.

<sup>92</sup> Zowel de wet van 25 december 2017 tot hervorming van de vennootschapsbelasting als de wet van 30 juli 2018 wijken af van de berekeningen opgenomen in de nota van de FOD Financiën van 17 oktober 2017. Volgens de regering passen alle wijzigingen in de veiligheidsprovisie van 308,3 miljoen euro die voor 2019 beschikbaar was.

<sup>93</sup> Zie de opmerkingen in het rapport van het Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij de ontwerp van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, bijlage 1, p.46 en in bovenvermelde nota van de Nationale Bank.

<sup>94</sup> O.m. een veel sterkere verschuiving naar de voorafbetalingen in 2017 en 2018, waardoor de geraamde verschuiving in 2019 kan afzwakken (zie punt 2.1.2).

<sup>95</sup> In de hierboven vermelde nota wees de Nationale Bank erop dat er wellicht onvoldoende rekening gehouden was met het vertrek van de financieringsvennootschappen, waardoor de opbrengst van de afschaffing van de notionele intrestafrek lager zou kunnen zijn (-296 miljoen euro op kruissnelheid). Inmiddels is ook het tarief van de notionele intrestafrek voor AJ2020 berekend en vastgelegd op 0,726%, terwijl in de initiële raming rekening is gehouden met 0,9%. Dit leidt eveneens tot een negatieve impact.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **33**

- de invoering van een fiscale consolidatie (-200 miljoen euro);
- de inwerkingtreding van een aantal maatregelen ter omzetting van de ATAD<sup>96</sup>-richtlijn (+251,3 miljoen euro), m.n. voorkoming van hybride mismatches met derde landen<sup>97</sup>, de uitbreiding van de exit-taks<sup>98</sup> en invoering van CFC-regels<sup>99</sup>).

De impact van deze maatregelen is opgenomen in de hervorming en moet bijdragen tot de budgetneutraliteit. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de budgettaire impact van deze maatregelen onzeker is, aangezien er weinig statistische gegevens beschikbaar zijn die de berekeningen kunnen ondersteunen. Door de beperkte vorm van de fiscale consolidatie zou de kostprijs ervan lager kunnen uitvallen dan geraamd. Voor de maatregelen ter omzetting van de ATAD-richtlijn wees de Nationale Bank op een mogelijke overraming van de budgettaire impact, omdat deze berekend is op basis van een volledige omzetting van de ATAD-richtlijn, wat niet het geval is.

#### **2.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen**

Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2018 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 1.355,8 miljoen euro, waarvan 148,1 miljoen euro toegerekend wordt aan 2018 en 1.207,7 miljoen euro aan 2019.

De maatregelen met een impact voor 2019 zijn:

Technische correcties:

- verhoging van de voorafbetalingen uit de vennootschapsbelasting (+330 miljoen euro);
- verhoging van de ontvangsten van accijnzen op diesel ingevolge het cliquetsysteem (+90 miljoen euro).

Maatregelen:

- vermindering van de fiscale provisie voor het eenheidsstatuut (+210 miljoen euro);
- *jobsdeal* (+196,4 miljoen euro);
- fiscale fraude (+153 miljoen euro);
- annulatie van de dubbeltelling van de activering van spaargeld (+78,3 miljoen euro);
- verlaging van de impact van de vrijstelling van de roerende voorheffing op aandelen (+59,4 miljoen euro);
- vervroegde inwerkingtreding van de ATAD-richtlijn m.b.t. de intrestafrekbeperking (+56,8 miljoen euro);
- btw-boetes: harmonisering van de processen (+10 miljoen euro);
- verhoging van de ontvangsten van de hypothekrechten (+10 miljoen euro);
- betere inning van gerechtskosten (+7,5 miljoen euro);

<sup>96</sup> Anti Tax Avoidance Directive – Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van Europa van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingsontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

<sup>97</sup> De maatregelen tegen hybride mismatches, waarbij bv. een betaling in het ene land als een vrijgesteld dividend geldt en in het andere land als een aftrekbare intrest, worden aangescherpt.

<sup>98</sup> Het betreft de belastbaarheid van gerealiseerde meerwaarden bij overbrenging van activa naar het buitenland.

<sup>99</sup> Winsten van "Controlled Foreign Companies", die louter kunstmatige constructies zijn worden onder bepaalde voorwaarden belast in België.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **34**

- terugverdieneffecten voor startersjobs (+6 miljoen euro);
- btw op onroerende verhuur (+5 miljoen euro);
- werkloosheidstelsel met bedrijfstoeslag (+4,3 miljoen euro);
- harmonisatie van de voordelen van alle aard (hierna "VAA") voor het gratis ter beschikking stellen van een woning (-9 miljoen euro).

De maatregelen m.b.t. de *jobsdeal*, de fiscale fraude, het eenheidsstatuut en de voordelen alle aard vereisen een wetgevend initiatief. De overige maatregelen betreffen harringen, correcties van de geraamde impact door de FOD Financiën of verbetering van de inningsprocessen.

Voor de meeste maatregelen kreeg het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. In verband met de strijd tegen de fiscale fraude en de *jobsdeal* werd onvoldoende gedetailleerde informatie bekomen.

Het wenst nochtans de volgende opmerkingen te formuleren.

***Structurele verhoging van de voorafbetalingen uit de vennootschapsbelasting (+330 miljoen euro)***

De FOD Financiën stelde eind juni 2018 vast dat de voorafbetalingen nog 330 miljoen euro hoger waren dan de raming opgenomen in het monitoringverslag. In de begroting worden deze meerontvangsten als structureel beschouwd en verhogen daarom de voorafbetalingen van 2019 met eenzelfde bedrag.

Het Rekenhof wijst op de onzekerheid verbonden aan deze raming temeer omdat de FOD Financiën voor het vierde kwartaal van 2018 een vermindering van de voorafbetalingen verwacht.

***Vermindering van de fiscale provisie voor het eenheidsstatuut (+210 miljoen euro)***

Om de meerkost bij ontslag van een arbeider als gevolg van de invoering van het eenheidsstatuut in 2014, te beperken, kende de regering destijds ook een fiscale vrijstelling toe, die voor het eerst van toepassing wordt in 2019.

De regering wenst het fiscaal voordeel nu te spreiden over vijf jaar zodat de budgettaire impact het eerste jaar beperkt blijft tot 40 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de raming van de fiscale impact niet is geactualiseerd<sup>100</sup> en rekening houdt met FTE i.p.v. individuele werknemers, wat een risico op onderraming inhoudt.

***Jobsdeal (+196,4 miljoen euro)***

Het Rekenhof heeft zijn commentaar over de fiscale impact van de *jobsdeal* verwerkt in de volledige analyse van de maatregel op het niveau van de sociale zekerheid<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Er werd gebruik gemaakt van gegevens van 2012.

<sup>101</sup> Deel II, Ontvangsten van entiteit I, Hoofdstuk II, ontvangsten van de sociale zekerheid.

### **Strijd tegen fiscale fraude (+153 miljoen euro)**

Er zou een bijkomend bedrag van 153 miljoen euro moeten worden gehaald door de invoering van verschillende maatregelen, maar waarvoor het Rekenhof niet kon beschikken over de gedetailleerde berekening, die de aangekondigde opbrengst van 153 miljoen euro rechtvaardigt. Bovendien hangen de ontvangsten voor 2019 af van het moment waarop de maatregelen van kracht worden<sup>102</sup>.

### **Beperking intrestafstrek - ATAD (+56,8 miljoen euro)**

Bij de begrotingsopmaak van 2019 besliste de regering, na overleg met de Europese Commissie, de omzetting van de ATAD-richtlijn van 12 juli 2016 m.b.t. de intrestafstrekbeperking één jaar vroeger dan aangenomen bij de hervorming van de vennootschapsbelasting, in werking te laten treden. De maatregel, die erin bestaat het financieringskostensurplus van de vennootschappen te beperken<sup>103</sup>, is gericht op internationale winstverschuivingen en is niet van toepassing op zelfstandige entiteiten en financiële instellingen. Hij vervangt grotendeels de vroegere onderkapitalisatieregeling (*thincap*<sup>104</sup>), die niet meer van toepassing is voor nieuwe contracten vanaf 17 juni 2016. Rekening houdend met de infasering en het uitdoofscenario van de thincapregeling<sup>105</sup> raamt de FOD Financiën de budgettaire impact voor 2019 op 56,8 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat die budgettaire impact gebaseerd is op de initiële raming bij de begrotingsopmaak van 2018 en derhalve geen rekening houdt met de wijzigingen aangebracht door de wet van 30 juli 2018<sup>106</sup> (verdere beperking van het toepassingsgebied en mogelijkheid tot groepsoverdracht van het financieringskostensurplus).

### **VAA: ter beschikking stellen van een woning aan bedrijfsleiders (-9 miljoen euro)**

De regering zal de berekening van het VAA voor het kosteloos ter beschikking stellen van een woning vanaf 1 januari 2019 uniform maken door de toepassing van één enkele coëfficiënt<sup>107</sup>. Ze raamt de budgettaire kost op 78,2 miljoen euro, maar verwacht dat door een verhoging van de bezoldigingen van de bedrijfsleiders<sup>108</sup>, de nettokost slechts 9 miljoen euro zal bedragen.

<sup>102</sup> Sommige maatregelen in verband met de *Panama Papers*-aanbevelingen en de aanbevelingen die de OESO formuleerde na de *Peer Review*, zijn opgenomen in het voorontwerp van wet houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen, dat werd voorgelegd aan de ministerraad van 5 oktober 2018. De wet is nog niet goedgekeurd.

<sup>103</sup> Het positief verschil tussen intrestkosten en –opbrengsten zijn beperkt tot de hoogste grens van 3 miljoen euro of 30% van de belastbare EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*). De definiëring van deze kosten en opbrengsten moet nog vastgelegd worden in een koninklijk besluit.

<sup>104</sup> De intresten op leningen zijn niet aftrekbaar in de mate waarin ze hoger zijn dan vijfmaal de som van de belaste reserves aan het begin van het boekjaar en het gestorte kapitaal aan het einde van het boekjaar, wanneer de werkelijke verkrijgers van de intresten in een belastingparadijs gevestigd zijn of deel uitmaken van een groep waartoe een schuldenaar behoort.

<sup>105</sup> De niet-aftrekbare intresten van de thincapregeling bedroegen voor 2016 187,3 miljoen euro.

<sup>106</sup> Wet van 30 juli 2018 houdende diverse bepalingen inzake inkomstenbelastingen.

<sup>107</sup> In navolging van de uitspraak van het Hof van Beroep van Gent van 24 mei 2016 en van de circulaire van de FOD Financiën van 25 mei 2018.

<sup>108</sup> Om te voldoen aan de minimumbezoldiging vereist voor de toepassing van het verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting en voor het behoud van de aftrekbaarheid van de premies voor de aanvullende pensioenen met respect van de 80%-regel.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 36

Het Rekenhof wijst op de onzekerheden verbonden aan de gehanteerde hypothesen.

#### **Andere maatregelen**

In de fiscale ontvangsten is geen rekening gehouden met volgende elementen:

- de ontheffingen i.v.m. de octrooi-aftrekken na afschaffing van de *excess profit rulings* (90,3 miljoen euro, waarvan 61,8 miljoen euro effectief terugbetaald moet worden), die zijn uitgevoerd na instemming van de Europese Commissie;
- de vernietiging van de btw op online kansspelen door het Grondwettelijk Hof op 22 maart 2018, (geraamd op 60 miljoen euro op jaarrichting, te verdelen over 2018 en 2019);
- de fiscale aftrekbaarheid van de publicitaire cateringdiensten, zoals aangekondigd door de minister van Financiën in de Kamercommissie van 14 maart 2018;
- het *carry-back* systeem landbouw;
- de fiscale vrijstelling m.b.t. de afkoop van studiejaren voor de pensioenberekening (-21,7 miljoen euro<sup>109</sup>);
- hervorming van de rolrechten (-33,5 miljoen euro door een aanpassing van de betaaldatum<sup>110</sup>);
- de tweede pensioenpijler voor werknemers<sup>111</sup> (-18,5 miljoen euro);
- *e-commerce*: een verdere vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, zoals voorzien bij de begrotingscontrole van 2018 waarvan de impact nog niet is berekend.

Volgens de beleidscel van de minister van Financiën hebben volgende maatregelen ten vroegste impact vanaf 2020 omdat de vrijstellingen verrekend worden bij het kohieren van de aangifte van de personenbelasting:

- de tweede pensioenpijler voor zelfstandigen (-12 miljoen euro);
- fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro);
- verhoging van de vrijstelling van de roerende voorheffing op dividenden tot 800 euro vanaf het aanslagjaar 2020 (-47,5 miljoen euro<sup>112</sup>).

Tenslotte wijst het Rekenhof er op dat verschillende maatregelen het voorwerp uitmaken van beroepen bij hoven en rechtbanken:

<sup>109</sup> Raming van het Rekenhof op basis van de impact van deze maatregel, opgenomen in de ontvangsten van de Sociale Zekerheid, zie Deel III, Hoofdstuk III, punt 2.3.4 (43,8 miljoen euro voor werknemers en 15,7 miljoen euro voor ambtenaren). De regularisatiebijdrage is fiscaal aftrekbaar tegen marginaal tarief. Aan een gemiddeld tarief van 45% en een inkohieringspercentage van 81% betekent dit een fiscale minderontvangst van 21,7 miljoen euro voor 2019.

<sup>110</sup> Bij de initiële begroting 2018 werd beslist om voor deze maatregel de provisie voor de hervorming van de rechtsbijstand aan te wenden, aangezien deze maatregel pas een jaar later een budgettaire impact zou hebben. Bij de initiële begroting 2019 is echter geen provisie meer opgenomen. Zie tevens Deel III, Hoofdstuk I, punt 2.

<sup>111</sup> Dit bedrag blijft ten onrechte nog opgenomen in de provisie (zie tevens Deel III, Hoofdstuk I, punt 2). De beleidscel van Financiën gaat ervan uit dat deze maatregel nog geen impact heeft in 2019 omdat de fiscale vrijstelling verrekend zou worden bij de kohieren van 2020. Volgens het wetsontwerp (DOC 54/2569) zal deze vrijstelling echter onmiddellijk worden verrekend in de bedrijfsvoorheffing, afgehouden door de werkgever.

<sup>112</sup> Raming van het Rekenhof op basis van de raming van de Nationale Bank voor AJ2019.

- de procedures aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op plastische chirurgie om esthetische redenen, de beurstaks bij buitenlandse makelaars, de effectentaks en de hervorming van de moratoriumintresten;
- de beroepen aanhangig bij het Europees Hof van Justitie betreffende de afschaffing van de EPR's (*Excess Profit Rulings*) en de venootschapsbelasting bij de havenbedrijven.

### **3 Niet-fiscale ontvangsten**

#### **3.1 Algemeen overzicht**

De niet-fiscale kasontvangsten in de initiële middelenbegroting 2019 bedragen 5.126,9 miljoen euro. Dit is 235,1 miljoen euro minder dan de geraamde bedragen voor 2018.

De negatieve overgangscorrectie van 593,9 miljoen euro werd conform ESR uitgevoerd<sup>113</sup>. De niet-fiscale ontvangsten die een impact hebben op het vorderingensaldo, bedragen volgens de algemene toelichting 4.533,0 miljoen euro. Dit is 294,3 miljoen euro minder dan de vermoedelijke ontvangsten 2018.

De ontvangsten voor de veiling van emissierechten<sup>114</sup> dalen (-57,8 miljoen euro) maar er wordt geen ESR-correctie meer op toegepast<sup>115</sup>. Ook dalen de ontvangsten die verband houden met de storting van de reserves, zowel deze van het FAVV in het kader van de fipronilcrisis<sup>116</sup> (-13,5 miljoen euro), als deze m.b.t. een deel van de reserves van het BIPT<sup>117</sup> (-13,4 miljoen euro).

De voor het Dierenfonds bestemde ontvangsten (15,3 miljoen euro) worden overeenkomstig de aanbevelingen van het Rekenhof<sup>118</sup> voortaan ingeschreven in de middelenbegroting<sup>119</sup> en niet meer in de begroting van het FAVV.

<sup>113</sup> Inzonderheid de neutralisering van de kredietverleningen en deelnemingen (-805 miljoen euro), de neutralisering van een terugbetaling van de Regie der Gebouwen in het raam van de werken aan het Résidence Palace (-66 miljoen euro), de correcties om de aanrekening van de overname van de pensioenfondsen (+403 miljoen euro) te spreiden, evenals die in samenhang met het tijdstip van de aanrekening van de telecomlicenties (+67 miljoen euro) en de storting van de Koninklijke Belgische Munt (-200 miljoen euro).

<sup>114</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 25, artikel 36.90.03 – Opbrengsten van de veiling van emissierechten in het kader van het Émission Trading System (EU ETS) –CO2-quota.

<sup>115</sup> De federale emissieopbrengsten in 2018 bestonden, enerzijds, uit de opbrengsten met betrekking tot voorgaande jaren (en waarvoor een negatieve correctie van 58 miljoen werd uitgevoerd), en anderzijds, uit de geraamde opbrengst voor 2018. De opbrengst voor 2019 bevat enkel het federale gedeelte voor het jaar zelf.

<sup>116</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 25, artikel 46.40.05. Voor een verdere besprekking van de fipronilcrisis zie tevens Deel III, Hoofdstuk II, Sectie 25 van dit rapport.

<sup>117</sup> Titel II, Sectie II, Hoofdstuk 32, artikel 66.42.01.

<sup>118</sup> *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, "Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting 2017", p. 92. Het planten- en grondstoffenfonds werden al in 2018 terug opgenomen in de middelen- en uitgavenbegroting van sectie 25.

<sup>119</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 25, artikelen 36.90.30 tot 35. Verplichte bijdragen per sector. Deze nieuwe ontvangsten in de middelenbegroting hebben geen impact op het vorderingensaldo. Deze ontvangsten waren voordien ingeschreven in de begroting van het FAVV (deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting).

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 38

### 3.2 Deelnemingen van de Staat in financiële instellingen

De middelenbegroting 2019 voorziet in 683,1 miljoen euro aan ontvangsten uit dividenden van deelnemingen van de Staat in financiële instellingen<sup>120</sup>. Dit is 6,2 miljoen euro meer in vergelijking met de waarschijnlijke realisaties van 2018. De verantwoordingen bij de middelenbegroting preciseren niet vanwaar die dividenden, gestort via de FPIM, afkomstig zijn.

Het aan de Staat toegekende deel van het resultaat van de NBB bedraagt in de ontwerpbegroting 309,3 miljoen euro. De stijging in vergelijking met de realisaties 2018 (290,8 miljoen euro) wordt niet verantwoord.

De middelenbegroting omvat eveneens 81,6 miljoen euro<sup>121</sup> voor de in 2019 geplande terugbetaling van het volledige bedrag van de aan Vitrufin nv (destijds Ethias Finance nv) toegekende lening.

---

<sup>120</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

<sup>121</sup> Titel II, Sectie II, Hoofdstuk 51, artikel 86.20.01 – Terugbetaling van leningen toegekend door de Schatkist in het kader van de financiële crisis.

## HOOFDSTUK II

# Ontvangsten van de sociale zekerheid

### **1 Algemene evolutie van de ontvangsten**

Voor 2019 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 101.444,7 miljoen euro. De stijging met 3.216,5 miljoen euro (+3,27%) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2018 is hoofdzakelijk het gevolg van een toename van de ontvangsten uit bijdragen en de maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de initiële begroting 2019.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2017	Verwachte ontvangsten 2018	Geraamde ontvangsten 2019
Bijdragen	59.517,8	60.630,6	62.948,4
Dotaties en toelagen van de overheden	18.834,6	18.125,4	17.692,5
Alternatieve financiering door de Staat	13.649,8	14.771,6	15.799,9
Andere ontvangsten	4.419,9	4.700,6	5.003,9
<b>Totaal</b>	<b>96.422,1</b>	<b>98.228,2</b>	<b>101.444,7</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2018) en Algemene Toelichting 2019

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 62,05%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De tussenkomsten van de overheden vertegenwoordigen 33,02% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de dotaties van de federale Staat en de toelagen van de deelentiteiten (17,44%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 15,58%).

Het Rekenhof wijst erop dat het ontwerp van initiële begroting 2019 is gebaseerd op ramingen die in juli 2018 aan de bevoegde ministers zijn bezorgd. Die ramingen zijn uitgevoerd op cijfers over de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid van mei 2018. Die werkwijze is ook al toegepast voor het ontwerp van de initiële begroting 2018. Ze houdt het risico in dat ontvangsten en/of uitgaven zijn over- of ondergewaardeerd.

## 2 Jobsdeal

De federale regering zette op 24 juli 2018 haar beleid inzake jobcreatie in grote lijnen uit. Ze preciseerde hierbij dat dit zou bijdragen tot een begrotingssanering van 505,4 miljoen euro.

Zo nam de ministerraad op 26 juli 2018 28 sociale en fiscale maatregelen om jobcreatie te versterken<sup>122</sup>. Ze zijn bedoeld om knelpuntberoepen in te vullen en zoveel mogelijk personen op de arbeidsmarkt te activeren. De opleidingen voor knelpuntberoepen worden aangemoedigd. Daarnaast zullen de doelgroepen die moeilijkheden ondervinden op de arbeidsmarkt, meer worden ondersteund. Werklozen of ontslagen werknemers zouden gemakkelijker tot de arbeidsmarkt moeten kunnen toetreden.

Sommige maatregelen zullen in overleg met de gewesten worden uitgevoerd.

Rekening houdend met de huidige regelgeving inzake bijdragen en uitkeringen is de bovenstaande opbrengst van 505,4 miljoen euro gebaseerd op de creatie van 12.500 extra jobs (voltijdse equivalenten – minder dan 10% van de vacante betrekkingen<sup>123</sup>) en houdt rekening met een mediaan loon van 3.300 euro per maand. Dat rendement zou moeten worden gehaald via:

- een besparing van werkloosheidsuitgaven (+90,4 miljoen euro);
- extra RSZ-ontvangsten (+218,6 miljoen euro) via de socialezekerheidsbijdragen ten laste van de werkgever (24,92%) en de werknemer (13,07%);
- extra fiscale ontvangsten (+196,4 miljoen euro) via de personenbelasting (34,2%).

Bij de raming is rekening gehouden met de directe terugverdieneffecten, berekend op basis van een daling van het aantal werkzoekenden en een stijging van het aantal werknemers. De regering bracht geen de indirecte terugverdieneffecten in rekening, zoals de stijging van de koopkracht die de opbrengsten voor Staat kunnen verhogen.

Hieronder wordt de impact van die maatregelen onderzocht.

### 2.1 Impact op de RSZ-ontvangsten en op de fiscale ontvangsten

Het verwachte rendement van de maatregel op sociaal vlak (218,6 miljoen euro) en op fiscaal vlak (196,4 miljoen euro) berust op de hypothesen die zijn opgenomen in de nota van de Beleidscel van de minister van Werk<sup>124</sup>, te weten:

---

<sup>122</sup> De lijst van de 28 maatregelen en de stand van de vordering ervan op 5 november 2018 is als bijlage 2 opgenomen. Het document werd door de Beleidscel van de minister van Werk overgemaakt.

<sup>123</sup> Op basis van 134.570 vacante betrekkingen op het einde van het vierde trimester 2017.

<sup>124</sup> Het Rekenhof vroeg bijkomende informatie op over de keuze voor de gehanteerde hypothesen bij de studiedienst van de FOD Financiën en bij de beleidscellen van de ministers van Financiën en van Werk, doch deze informatie werd niet bekomen.

- een mediaanloon van 3.300 euro per maand<sup>125</sup>;
- een brutoloon van nagenoeg 46.000 euro per jaar<sup>126</sup>.

Rekening houdend met het doelpubliek van de maatregel stelt het Rekenhof de keuze van een mediaanloon van 3.300 euro als basishypothese, in vraag. De regering gaf in haar voorstelling van de *jobsdeal* op 24 juli 2018 immers aan dat 50% van de 134.570 vacante betrekkingen geen ervaring vereisen en meer dan 60% geen diploma.

Voor het merendeel van de maatregelen zijn voorstellen en besprekingen op verschillende niveaus (ministers, gewesten, paritaire comités en betrokken instellingen) nodig. Bijgevolg acht het Rekenhof het weinig waarschijnlijk dat ze vanaf 1 januari 2019 kunnen worden geïmplementeerd. Verschillende maatregelen betreffende de opleiding van werknemers zullen bovendien niet meteen bij hun invoering effect hebben.

Het door de regering verwachte rendement voor alle maatregelen samen had dus voor 2019 moeten worden geprorateerd. Het lijkt immers weinig realistisch dat dit beleid zijn volledige rendement haalt van bij het begin van het jaar.

### **2.1.1 RSZ-ontvangsten**

Het Rekenhof stelt vast dat de berekening niet de verschillende mogelijkheden tot vermindering van sociale bijdragen vermeldt waarop werkgevers aanspraak kunnen maken.

### **2.1.2 Fiscale ontvangsten**

Het Rekenhof voerde verschillende simulaties uit om het bedrag te bepalen van de bedrijfsvoorheffing dat betrekking heeft op het door de regering in aanmerking genomen mediaanloon<sup>127</sup>. Volgens de gekozen hypotheses<sup>128</sup> leiden de simulaties van het Rekenhof tot een bedrag tussen 56,3 miljoen euro<sup>129</sup> en 118,6 miljoen euro<sup>130</sup> op jaarrichting, terwijl het verwachte rendement dat in de begroting is opgenomen 196,4 miljoen euro bedraagt.

---

<sup>125</sup> Volgens de cijfers van Statbel bedroeg het mediaaninkomen van een voltijds werknemer 3.095 euro per maand in 2015. Rekening houdend met de loonnorm (1,1%) en met drie spilindexoverschrijdingen van 2% kan dat mediaanloon omzichtig worden geraamd op 3.300 euro in 2019 volgens de Beleidscel. Er dient te worden opgemerkt dat het mediaanmaandloon 3.053 euro bedroeg in 2016 (een daling met 1,4%) volgens de laatste cijfers van Statbel.

<sup>126</sup> Het brutomaandloon moet worden vermenigvuldigd met de factor 13,92 die rekening houdt met de eindejaarspremie en met dubbel vakantiegeld. Zo bekomt men een brutomediaaninkomen van 45.936 euro per jaar.

<sup>127</sup> Deze simulaties (aan de hand van tools voor de berekening van 'bruto-netto' lonen) zijn gebaseerd op de hypothese van 12.500 geplande betrekkingen en beogen algemene situaties waarin geen rekening wordt gehouden met eventuele belastingverminderingen of aftrekposten, noch met eventuele loonvoordelen. Bovendien werd geen rekening gehouden met de bedrijfsvoorheffing op het vakantiegeld (niet verschuldigd voor het eerste arbeidsjaar) en op de eventuele eindejaarspremie.

<sup>128</sup> De verschillende gekozen hypotheses zijn: werknemer of arbeider, gehuwd of alleenstaand, met of zonder tewerkgestelde echtgenoot, met of zonder kinderen.

<sup>129</sup> Op basis van de volgende hypotheses: gehuwde arbeider met een echtgenoot die geen inkomen heeft en met twee kinderen ten laste.

<sup>130</sup> Op basis van de volgende hypotheses: gehuwde werknemer met een echtgenoot die werknemer is en die geen kinderen ten laste heeft.

## 2.2 Impact op de uitgaven van de RVA

De berekening van de uitgavendaling voor de RVA steunt op een gemiddelde werkloosheidssuitkering van 39,61 euro per dag. Volgens de Beleidscel van de minister van Werk blijkt uit een kwalitatieve analyse dat een werkzoekende gemiddeld zeven maanden nodig heeft om nieuw werk te vinden. Dit vertaalt zich in een uitgavendaling voor de RVA van 90 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat:

- de berekening moet worden verfijnd op basis van de uitkeringen die worden toegekend aan de verschillende categorieën van werklozen die worden beoogd door de *jobsdeal* (knelpuntberoepen, i.e. voor een aanzienlijk deel beroepen behorende tot de bouwsector, en doelgroepen die moeilijkheden ondervinden om toe te treden tot de arbeidsmarkt);
- de Beleidscel van de minister van Werk de gegevens niet heeft meegedeeld waarop de evaluatie van de gemiddelde werkloosheidsduur van zeven maanden is gebaseerd, of studies aan de hand waarvan die kan worden onderbouwd;
- de creatie van nieuwe jobs niet noodzakelijk leidt tot een ermee overeenstemmende vermindering van het aantal werklozen. Sommige actieve werknemers kunnen hun loopbaan een andere wending geven, of niet-werklozen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt;
- de daling van de werkloosheidssuitgaven, zoals de verwachte ontvangsten, zou moeten worden geprorateerd.

## 2.3 Conclusie

Gelet op de leemten in de informatie waarover het Rekenhof heeft kunnen beschikken, de onzekerheid van sommige gehanteerde hypothesen en de termijnen voor de implementatie van de geplande maatregelen kan het Rekenhof niet valideren of het vooropgestelde rendement van de *jobsdeal*, dat mee is opgenomen in de door België te leveren structurele inspanning, in 2019 zal worden gehaald.

# 3 Eigen ontvangsten

## 3.1 Ontvangsten van de RSZ

De ontvangsten uit sociale bijdragen nemen in 2019 met 1.995,5 miljoen euro toe (+4%) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2018<sup>131</sup>. De verhoging is vooral het gevolg van de economische groei en de maatregelen voor een bedrag van 252,9 miljoen euro waartoe de regering heeft beslist. Naast de *jobsdeal* (+218,6 miljoen euro) gaat het om:

- een verhoging van de instapleeftijd in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering: +8,3 miljoen euro;
- een aanpassing aan de regeling van de starterjobs: +6 miljoen euro;
- de invoering van een bijzondere bijdrage op de opzeggingsvergoedingen die in het kader van het eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden worden betaald: +20 miljoen euro.

<sup>131</sup> Die gegevens houden geen rekening met de nieuwe macro-economische parameters van het FPB van 6 november 2011 (zie Deel I, punt 2 in dit verslag).

Wat de maatregelen 'verhoging van de instapleeftijd in het SWT' en 'starterjobs' betreft, stelt het Rekenhof vast dat de raming van de opbrengst (en van de besparing in de werkloosheidssuitkeringen<sup>132</sup>) onvoldoende is onderbouwd. Bovendien is het uitvoeringsbesluit voor de toepassing van de maatregel 'starterjobs' op 31 oktober 2018 nog niet gepubliceerd. Daardoor kan de regeling niet van start gaan op 1 oktober (zoals was voorzien bij de opmaak van de begroting) en zal ook de voor 2018 geraamde ontvangst niet verwezenlijkt worden.

In het kader van eenheidsstatuut voor arbeiders en bedienden<sup>133</sup> is vanaf 2019 een bijzondere werkgeversbijdrage van 3% en een werknemersbijdrage van 1% verschuldigd op één derde van de opzeggingsvergoedingen als in het paritaire (sub)comité waartoe de werkgever behoort, geen collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is gesloten met specifieke maatregelen die de inzet op de arbeidsmarkt van de werknemer bevorderen in het geval van ontslag<sup>134</sup>. Hoewel de paritaire (sub)comités vijf jaar tijd hebben om die cao's af te sluiten, is drie maanden voor de einddatum van 21 december 2018 nog geen enkele cao van kracht geworden. Op basis van het totaal aan in 2017 betaalde ontslagvergoedingen werd de opbrengst bijgevolg geraamd op 20 miljoen euro. Het Rekenhof merkt ook op dat de technische uitvoering van de maatregel (d.i. de aanpassing van de informaticatoepassingen om de aangifte van de bijdragen mogelijk te maken) op 31 oktober 2018 nog niet was gestart, waardoor de opbrengst onzeker is.

### **3.2 Ontvangsten van het RSVZ**

De geraamde ontvangsten uit sociale bijdragen stijgen in 2019 met 110,2 miljoen euro (+2,50%) in vergelijking met de verwachte ontvangsten van 2018.

De sociale bijdragen van de zelfstandigen worden sinds 1 januari 2015 berekend op basis van de inkomsten van het jaar, en niet meer op basis van de inkomsten van drie jaar tevoren. Tot het begrotingsjaar 2018 had het RSVZ zijn berekeningsmethode voor de opmaak van de ramingen echter niet herzien. Omdat de ramingen nog altijd waren gebaseerd op de inkomsten van drie jaar tevoren, vielen ze lager uit dan de gerealiseerde ontvangsten. Voor de initiële begroting 2019 heeft het RSVZ zich gebaseerd op de geraamde bruto-kohieren van het eerste kwartaal 2018, geëxtrapoleerd naar het volledige jaar. Dat zou een meer nauwkeurige raming moeten opleveren van de ontvangsten uit sociale bijdragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de ontvangsten ingevolge de reorganisatie van de sociale-inspectiediensten en de maatregel inzake de afkoop van studieperiodes mogelijk overschat zijn, voor zo ver ze zijn gebaseerd op niet-verifieerbare hypothesies.

De geraamde ontvangsten zijn overigens met 24,2 miljoen euro verminderd om rekening te houden met de nieuwe bijdragedrempels voor startende zelfstandigen (primostarters). Die nieuwe drempels beogen echter de definitieve bijdragen die in 2021 zullen worden

<sup>132</sup> Zie Deel III, Hoofdstuk III in dit verslag.

<sup>133</sup> Wet van 26 december 2013 betreffende het eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carendag en begeleidende maatregelen, in werking getreden op 1 januari 2014.

<sup>134</sup> De cao's moeten bepalen dat één derde van de opzegtermijn of opzegvergoeding wordt besteed aan maatregelen die de inzet op de arbeidsmarkt verhogen, zoals een aangepaste opleiding, outplacement... (artikel 39ter van de Arbeidsovereenkomstenwet zoals ingevoegd door de wet van 26 december 2013).

gevestigd, en niet de voorlopige bijdragen van 2019. De ontvangsten uit sociale bijdragen zijn bijgevolg met dat bedrag onderschat. Er is geen raming gemaakt naar aanleiding van de wet van 18 februari 2018 die nieuwe drempels invoert voor de voorlopige bijdragen van primostarters, hoewel die de sociale bijdragen doen afnemen.

Tot slot werd het aan sociale bijdragen als gevolg van de invoering van een fiscale en sociale vrijstelling tot 6.000 euro in het raam van de deeleconomie, het verenigingswerk en occasionele diensten tussen burgers, berekend op basis van niet-verifieerbare hypotheses. Bovendien werd geen raming gemaakt van de budgettaire impact van het ontwerp van koninklijk besluit dat het maandelijkse inkomen voor verenigingswerk op 1.000 euro wil brengen (met behoud van de jaarlijkse vrijstelling tot 6.000 euro).

### 3.3 Strijd tegen de sociale fraude

In de algemene toelichting zijn de ontvangsten uit maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude in 2019 op 220,2 miljoen euro geraamd voor de RSZ. Zowat 60% daarvan (128,4 miljoen euro) houdt verband met beslissingen die in de loop van de voorgaande begrotingsjaren werden genomen<sup>135</sup>. Voor het RSVZ bedragen die ontvangsten 19,6 miljoen euro geraamd, waarvan 9,4 miljoen euro verband houdt met oude maatregelen<sup>136</sup>.

Volgens de algemene toelichting zou de implementering van tien nieuwe maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude 102 miljoen euro moeten opbrengen<sup>137</sup>, waarvan 90% uit het stelsel van de werknemers (91,8 miljoen euro) en 10% uit het stelsel van de zelfstandigen (10,2 miljoen euro).

Noch de algemene toelichting, noch de begrotingsnotificaties detailleren hoeveel elke maatregel afzonderlijk zou opbrengen. De algemene toelichting maakt geen onderscheid tussen de extra ontvangsten en de besparingen, en verdeelt het bedrag niet over de instellingen. Daarenboven houdt ze ook geen rekening met de ontwikkelingskosten voor die maatregelen (naar schatting 2 miljoen euro).

Het Rekenhof benadrukt dat die ramingen met de nodige omzichtigheid moeten worden opgevat. Het stelt vast dat de onderliggende hypotheses en de berekeningen van de financiële impact ervan niet altijd voldoende onderbouwd zijn. Ze zijn bovendien niet bevestigd door de betrokken OISZ. Zo stelt het RSVZ slechts 3,6 miljoen euro voor aan projecten in het raam van de nieuwe maatregelen, terwijl de algemene toelichting een bedrag van 10,2 miljoen euro vermeldt. Bovendien hangt de uitvoering van de maatregelen af van de middelen (personeel en analyse) die vorhanden zijn bij de instellingen die met die uitvoering belast zijn. Tot slot is de werkelijke impact moeilijk te bepalen omdat de financiële realisaties vervat zijn in het totaalbedrag van de ontvangsten en de uitgaven.

<sup>135</sup> Maatregelen genomen naar aanleiding van de initiële begrotingen 2015, 2016 en 2017 en de bijbehorende aanpassingen.

<sup>136</sup> Maatregelen genomen naar aanleiding van de initiële begrotingen 2017 en 2018 en de aanpassing 2018.

<sup>137</sup> De tien nieuwe maatregelen beogen een versterking van de dienst Administratieve Geldboetes, een versterking van de dienst Toezicht op de sociale wetten, de uniformisering en digitalisering van de *back office* van de sociale-inspectiediensten, het gebruik van een buitenlandse database bij de bestrijding van sociale dumping, het *Stroomplan* van Antwerpen (gerichte en multidisciplinaire controles), het opstellen van PV's door de RSZ bij verboden detacheringen, de inschrijving van zelfstandige helpers in het register van werkende vennooten, een versterkte *datamining* en *datamatching* in het stelsel van de zelfstandigen, de fiscale-sociale compensatie voor het stelsel van de zelfstandigen en het versterken van de strijd tegen aansluitingen van schijnzelfstandigen.

Het Rekenhof heeft er in zijn Boek 2018 over de sociale zekerheid<sup>138</sup> op gewezen dat diverse maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude niet werden goedgekeurd en dat de financiële impact van de ten uitvoer gebrachte maatregelen niet kan worden ingeschat.

### **3.4 Onvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging**

Het grootste deel van de ontvangsten van het RIZIV bestaat uit de tussenkomst van de Globale Beheren. In 2019 bedraagt de overdracht van de RSZ-Globaal beheer 24.510,8 miljoen euro en die van het RSVZ-Globaal Beheer 2.452,6 miljoen euro.

De regering heeft beslist de geneesmiddelenbedrijven in 2019 een compenserende heffing op te leggen van 105,3 miljoen euro om de mogelijke overschrijding van het geneesmiddelenbudget in 2019 te dekken. Het definitieve bedrag van die heffing is afhankelijk van de omvang van de overschrijding<sup>139</sup>. Het kan pas worden vastgelegd in november 2019, als uit de uitgaven van de eerste zeven maanden blijkt dat het geneesmiddelenbudget wordt overschreden. De voorwaarden voor de inning moeten ook worden opgenomen in een ministerieel besluit.

## **4 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden**

Overeenkomstig de wet van 18 april 2017<sup>140</sup> bestaat de financiering van de sociale zekerheid uit dotaties van de federale Staat en middelen uit de alternatieve financiering. Daarnaast krijgen de RSZ-Globaal Beheer en de RVA (voor de tewerkstellingsopdrachten, die buiten het Globaal Beheer vallen) ook nog toelagen van de deelentiteiten.

### **4.1 Dotaties en toelagen van de overheden**

Voor 2019 bedragen de totale dotaties en toelagen van de overheden voor alle stelsels binnen de sociale zekerheid 17.692,5 miljoen euro, een daling van -2,39% tegenover 2018, die zich situeert in de evenwichtsdotatie en de toelagen van de deelentiteiten in het stelsel van de werknemers.

---

<sup>138</sup> Rekenhof, Boek 2018 over de sociale zekerheid, p. 54-64. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>139</sup> Overeenkomstig artikel 191, 15° *quaterdecies*, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen mag de compenserende heffing maximaal 2,5% bedragen van het geneesmiddelenbudget (d.i. de door de Algemene Raad van het RIZIV vastgestelde enveloppe).

<sup>140</sup> Wet van 18 april 2017 tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 46

**Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)**

	2018	2019	Δ 2019-2018	%
<b>RSZ-GB</b>	<b>5.628,6</b>	<b>4.844,2</b>	<b>-784,40</b>	<b>-13,94%</b>
Gewone doteert van de Staat	2.073,5	2.106,7	33,20	0,59%
Specifieke staatstoelage <sup>141</sup>	6,9	6,6	-0,3	-0,01%
Evenwichtsdotatie	2.109,1	1.396,8	-712,30	-12,66%
Toelagen deelentiteiten	1.439,1	1.334,1	-105,00	-1,87%
<b>RSVZ-GB</b>	<b>369,1</b>	<b>375,4</b>	<b>6,3</b>	<b>1,71%</b>
Gewone Dotatie van de Staat	369,1	375,4	6,3	1,71%
Evenwichtsdotatie	0,0	0,0	0	0,00%
<b>Stelsel buiten GB</b>	<b>529,1</b>	<b>542,2</b>	<b>13,1</b>	<b>2,48%</b>
Dotaties van de Staat	426,5	432,8	6,3	1,19%
Toelagen van de deelentiteiten	102,6	109,4	6,8	1,29%
<b>Overheidspensioenen</b>	<b>11.598,7</b>	<b>11.930,7</b>	<b>332,00</b>	<b>2,86%</b>
Gewone doteert van de Staat	11.598,7	11.930,7	332,00	2,86%
<b>TOTAAL</b>	<b>18.125,5</b>	<b>17.692,5</b>	<b>-433,00</b>	<b>-2,39%</b>

Bron: *Algemene Toelichting 2019*

Ingevolge de gewijzigde berekening van de toelagen van de federale Staat ontvangen de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer een jaarlijkse basisdotatie. Die wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van de vergrijzing en ligt lager dan in de vorige jaren.

De basisdotatie wordt aangevuld met een evenwichtsdotatie. Die wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om hun begroting in evenwicht te brengen (en bij de begrotingscontrole aangepast). Voor de vaststelling van het definitieve bedrag wordt rekening gehouden met een aantal criteria (responsibiliseringssfactoren), zoals bv. de bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen van het Stabiliteitspact, de weerslag van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude of de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Het gaat om een specifieke doteert voor het stelsel van de zeelieden.

<sup>142</sup> Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **47**

In het stelsel van de werknemers dalen de toelagen van de deelentiteiten met 105 miljoen euro, omdat ze sommige bijdragenverminderingen stopzetten (bv. de bijdragenverminderingen voor langdurig werklozen). Daardoor dalen ook de uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer.

De doteatie in het stelsel van de overheidspensioen, dat vanaf 2016 is opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid, neemt toe, vooral als gevolg van de indexering van de pensioenuitgaven.

Ook de dotaties en toelagen aan de stelsels buiten Globaal Beheer nemen licht toe. Ze bevatten onder meer een doteatie van 272,7 miljoen euro voor de financiering van de sector van de overzeese sociale zekerheid, in afwachting van de hervorming van dit stelsel.

#### **4.2 Alternatieve financiering**

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid bestaat de alternatieve financiering uit de btw en de roerende voorheffing<sup>143</sup>. Deze middelen worden verdeeld in (a) een basisbedrag, (b) een bedrag om de gevolgen van de taks shift voor sociale zekerheid te neutraliseren en (c) een bedrag om de geneeskundige verzorging te financieren.

De alternatieve financiering wordt voornamelijk verzekerd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de voor de sociale zekerheid bestemde toewijzingsfondsen. In het voorliggende ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 15.799,9 miljoen euro<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Eventueel via een voorafname van de accijnzen op tabak ingeval een van die twee bronnen ontoereikend zou zijn.

<sup>144</sup> Dit bedrag bestaat uit 12.202,0 miljoen euro afkomstig van de via btw geïnde ontvangsten en 3.597,9 miljoen euro afkomstig van ontvangsten uit de roerende voorheffing.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 48

Tabel – Alternatieve financiering van de sociale zekerheid in 2019 (in miljoen euro)

Alternatieve financiering	Bedragen	Berekeningswijze
<b>Werknemers – RSZ Globaal beheer</b>		
(a) Basis	4.307,9	13,41% van de btw-ontvangsten
	2.002,2	Minimumbedrag roerende voorheffing
(b) Neutralisatie taks shift	1.631,8	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	958,3	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
(c) Geneeskundige verzorging	4.503,8	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
<b>Totaal</b>	<b>13.404,0</b>	
<b>Zelfstandigen – Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen</b>		
(a) Basis	1.069,7	3,33% van de btw-ontvangsten
	497,6	Minimumbedrag roerende voorheffing
(b) Neutralisatie taks shift	238,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	139,8	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
(c) Geneeskundige verzorging	450,7	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
<b>Totaal</b>	<b>2.395,9</b>	

Bron: Rekenhof

De middelen bestemd voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid stijgen met 1.028,3 miljoen euro tegenover de ramingen van 2018 (14.771,6 miljoen euro). De aanvullende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging neemt immers toe met 525,6 miljoen euro met het oog op een evenwicht bij het RIZIV. De koninklijke besluiten houdende bepaling van de bedragen van 2019 moeten nog worden genomen<sup>145</sup>.

De bedragen die aan het RSVZ worden toegekend om de gevolgen van de taks shift te neutraliseren, worden vanaf 2019 niet langer verhoogd. Dit in tegenstelling tot de bedragen die worden toegekend aan de RSZ (+289,9 miljoen euro)<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> Het koninklijk besluit van 3 juli 2018 tot bepaling van de bedragen voor het jaar 2018 moet eveneens worden gewijzigd. De in de algemene toelichting opgenomen bedragen (tabel I.3.1 – p. 169) verschillen van de bedragen in het koninklijk besluit.

<sup>146</sup> Artikelen 5 en 12 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **49**

De verhoging van de ramingen van de netto-ontvangsten uit btw heeft eveneens een positieve impact op het bedrag van de alternatieve financiering (+171,0 miljoen euro).

Door de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid wordt 40,73% van de opbrengst uit de geïnde roerende voorheffing bestemd voor de RSZ en 10,12% voor het RSVZ<sup>147</sup>. De wet<sup>148</sup> voorziet echter in een minimumbedrag om de leefbaarheid van de alternatieve financiering te garanderen. Dat bedrag ligt hoger dan de door toepassing van de voornoemde percentages bekomen cijfers en heeft een gunstige weerslag van 161,1 miljoen euro voor de RSZ en 40,1 miljoen euro voor het RSVZ.

Ingevolge de toepassing van het minimumbedrag en de aan de taks shift gekoppelde compensatie, is voortaan 79,6% van de ramingen van de totale ontvangsten uit de roerende voorheffing bestemd voor de sociale zekerheid.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (113,5 miljoen euro) en door de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (222,2 miljoen euro). Laatstgenoemden worden bepaald bij het kohieren van de personenbelasting<sup>149</sup>.

In totaal vertegenwoordigen de via toewijzingsfondsen aan de sociale zekerheid afgedragen middelen in 2019 een geraamde bedrag van 16.135,6 miljoen euro, dit is een toename van 1.038,9 miljoen euro tegenover de ramingen 2018.

---

<sup>147</sup> Artikelen 3, §1, en 10, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>148</sup> Artikelen 3, §2, en 10, §2, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>149</sup> Deze ontvangsten worden gerealiseerd voor rekening van de RSZ en vormen geen voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te bestemmen fiscale ontvangsten. De toewijzingsfondsen 66.35 (Maribel) en 66.38 (bijzondere socialezekerheidsbijdrage) zouden moeten worden geschrapt en de desbetreffende verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

## DEEL III

# Uitgaven van entiteit I

## HOOFDSTUK I

### Algemene uitgavenbegroting - Inleiding

#### 1 Algemene evolutie van de uitgavenkredieten

De vererffenningskredieten (98.494,0 miljoen euro) die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting 2019, dalen met 3.046,7 miljoen euro tegenover de kredieten in de aangepaste begroting 2018<sup>150</sup>.

De daling situeert zich voornamelijk bij de kredietverleningen en de deelnemingen (-1.519 miljoen euro) en bij de uitgaven in verband met de aflossing van de rijksschuld (-2.262,7 miljoen euro).

De andere vereffenningskredieten (64.087,0 miljoen euro) stijgen met 735,7 miljoen euro (+1,2%) tegenover vorig jaar. De belangrijkste redenen voor deze stijging zijn de hogere BNP-bijdrage (167,2 miljoen euro) en de dotaties naar de deelstaatentiteiten (447,7 miljoen euro).

De vastleggingskredieten dalen met 111.002,6 miljoen euro tot 99.819,2 miljoen euro. Die daling is toe te schrijven aan de uitvoering van een belangrijk programma voor de aankoop van militair materieel in 2018 en aan een beperktere aflossingen van de overheidsschuld in 2019.

De volgende tabel geeft de evolutie weer van de vereffenningskredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2018. De kredieten zijn uitgesplitst volgens de economische classificatie (ESR).

---

<sup>150</sup> Cf. algemene uitgavenbegroting, p. 9-11.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **51****Tabel – Evolutie van de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 52 (in miljoen euro)**

<b>ESR-classificatie</b>	<b>Aangepaste begroting 2018</b>	<b>Initiële begroting 2019</b>	<b>Verschil</b>	<b>%</b>
<b>I. Uitgavenkredieten met uitzondering van de "codes 8 en 9"</b>				
Personnel	6.038,3	6.234,6	196,3	3,3%
Werking	1.747,3	1.997,6	250,3	14,3%
Investeringen	490,0	479,3	-10,7	-2,2%
Inkomsten- en kapitaaloverdrachten	45.323,2	45.841,6	518,4	1,1%
Intresten	8.761,1	8.652,2	-108,9	-1,2%
Provisies	991,4	881,6	-109,8	-11,1%
<b>Subtotaal</b>	<b>63.351,3</b>	<b>64.086,9</b>	<b>735,6</b>	<b>1,2%</b>
<b>II. Uitgavenkredieten "codes 8 en 9" (zonder impact op het vorderingensaldo)</b>				
Kredietverleningen en deelnemingen	7.616,8	6.097,1	-1.519,7	-20,0%
Aflossing van de overheidsschuld	30.572,6	28.309,9	-2.262,7	-7,4%
<b>Subtotaal</b>	<b>38.189,5</b>	<b>34.407,0</b>	<b>-3.782,4</b>	<b>-9,9%</b>
<b>Totaal</b>	<b>101.540,8</b>	<b>98.493,9</b>	<b>-3.046,8</b>	<b>-3,0%</b>

Bron: Algemene uitgavenbegroting en Rekenhof

## 2 Interdepartementale provisies

De provisionele kredieten, ingeschreven in programma 06.90.1 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, bevatten:

- een algemene provisie<sup>151</sup>: 496,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 737,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten;
- een provisie voor bepaalde uitgaven in verband met de strijd tegen terrorisme en radicalisme<sup>152</sup>: 117,8 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten.

De vastleggingskredieten liggen 312 miljoen euro lager dan in 2018. Voor de vereffeningskredieten bedraagt de daling 74,6 miljoen.

<sup>151</sup> Basisallocatie 90.10.01.00.01.

<sup>152</sup> Basisallocatie 90.10.01.00.10.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 52

Deze daling is grotendeels te verklaren door de beslissing van de regering om de kredieten voor uitgaven voor zogeheten ‘nieuwe initiatieven’ niet meer op te nemen in de algemene provisie. Die kredieten vertegenwoordigen een globaal bedrag van 201,3 miljoen euro, waarvan het merendeel (181,1 miljoen euro) rechtstreeks ingeschreven werd in de diverse secties van de algemene uitgavenbegroting. Dit krediet van 181,1 miljoen euro kreeg hoofdzakelijk volgende bestemming:

- 30,8 miljoen euro toegekend aan de FOD Justitie, voornamelijk voor de aanwerving van penitentiair personeel;
- 36,5 miljoen euro voor de Federale Politie;
- 25,7 miljoen euro voor de FOD BOSA, hoofdzakelijk om de digitalisering van de overheid aan te moedigen;
- 11,9 miljoen euro werd ingeschreven in de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid.

De algemene toelichting (p. 126) geeft een indicatief overzicht van de zaken waarvoor de resterende kredieten in de algemene provisie werden bestemd:

- 273,9 miljoen euro voor de welvaartsenvoloppe (cf. Deel III, Hoofdstuk III);
- 242,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten om tegemoet te komen aan het verzoek van de NAVO om de militaire uitgaven te stabiliseren<sup>153</sup> (“Halt any decline”);
- 40,2 miljoen euro voor de uitvoering van een aantal socio-economische maatregelen waartoe werd beslist in de thematische ministerraden van juli 2017<sup>154</sup>. Het Rekenhof verwijst hierbij naar zijn reeds geformuleerde opmerking m.b.t. tot de onjuiste aanrekening in deze provisie van 19,5 miljoen euro voor de tweede pensioenpijler voor de werknemers<sup>155</sup>;
- 23,7 miljoen euro voor een aantal uitgaven die kaderen in het strategisch plan, meer bepaald 16,6 miljoen euro voor het Nationaal Instituut voor Radio-elementen en 5,0 miljoen euro voor het Von Karman Instituut;
- 20,2 miljoen euro voor de nieuwe initiatieven die niet rechtstreeks in de bijbehorende begrotingsprogramma’s werden ingeschreven. Het betreft voornamelijk de FOD Kanselarij (3,6 miljoen euro), de FOD Sociale Zekerheid (2 miljoen euro) en het FAVV (2 miljoen euro).

Het saldo van de algemene provisie betreft voornamelijk de gerechtskosten (76,0 miljoen euro), het sociaal akkoord comité A (13,0 miljoen euro) en verhuiskosten (7,0 miljoen euro).

De regering besliste tevens om enkel de niet-recurrente uitgaven op te nemen in de provisie bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme<sup>156</sup>: 117,8 miljoen euro waarvan 18,0 miljoen euro voor de aanwezigheid van militairen op straat. Deze aanpak draagt eveneens bij tot de daling van het globaal bedrag van de interdepartementale

<sup>153</sup> De vastleggingskredieten die verband houden met die aanbeveling, werden rechtstreeks ingeschreven in programma 16.50.2-Vernieuwing van de uitrusting van sectie 16 - Defensie. Zie ook de commentaren over sectie 16 in Deel III, Hoofdstuk II van dit verslag.

<sup>154</sup> Meer bepaald voor de strijd tegen sociale dumping in de bouwsector (15 miljoen euro) en de uitbouw van een tweede pensioenpijler voor de werknemers (18,5 miljoen euro).

<sup>155</sup> Zie Deel II, Hoofdstuk I, punt 2.4.2 andere maatregelen

<sup>156</sup> Basisalloctatie 90.10.01.00.10.

provisies. De vastleggings- en vereffeningskredieten voor recurrente uitgaven (respectievelijk 180,4 miljoen euro en 176,3 miljoen euro) zijn opgenomen in de secties, voornamelijk in sectie 12 – FOD Justitie (53,9 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten) en in sectie 17 – Federale Politie (78,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 74,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten).

Die rechtstreekse aanrekeningen in de juiste secties maken de begroting transparanter.

### **3 Financiering van de deelstaatentiteiten**

De middelen die de Staat overdraagt naar de deelstaten werden geraamd op basis van macro-economische en demografische parameters, gedefinieerd in de bijzondere wet van 16 januari 1989<sup>157</sup>. Het gaat om een inflatiepercentage van 2% in 2018 en 1,9% in 2019 en een reële groei van het bbp van 1,5% voor beide jaren.

Deze middelen (46.031,6 miljoen euro) zijn in de algemene uitgavenbegroting opgenomen<sup>158</sup> en bestaan uit:

- de belastinggedeelten inzake btw en personenbelasting (32.153,1 miljoen euro) die zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen<sup>159</sup>;
- de globale dotatie voor de bevoegdheden die in 2015 en 2016<sup>160</sup> toegekend werden aan de gemeenschappen (13.104,3 miljoen euro);
- verschillende kredieten binnen de algemene uitgavenbegroting (774,2 miljoen euro).

De begroting van de Staat, meer in het bijzonder in twee toewijzingsfondsen (66.23 en 66.26), vermeldt sedert 2015 eveneens de gewestelijke opcentiemen (9.506,1 miljoen euro)<sup>161</sup>. Dit zijn eigen fiscale middelen van de gewesten, die enkel door de gewesten kunnen worden vastgesteld<sup>162</sup>. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten van verkeersboetes<sup>163</sup> die worden ingeschreven in het begrotingsfonds 66.25 (177,9 miljoen euro)<sup>164</sup>.

Het Rekenhof is van oordeel dat de eigen fiscale middelen van de gewesten ‘verrichtingen voor rekening van derden’ zijn en bijgevolg niet thuisoren in de tabellen van de algemene uitgavenbegroting van de Staat.

---

<sup>157</sup> Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten

<sup>158</sup> Die bedragen houden rekening met de voor het jaar verschuldigde sommen (45.951,3 miljoen euro) en met de afrekening van de voor het voorgaande jaar verschuldigde sommen na de nagenoeg definitieve bepaling van de parameters van dat jaar (80,3 miljoen euro).

<sup>159</sup> Cf. algemene uitgavenbegroting, p. 541.

<sup>160</sup> Afdelingen 35 en 36 van sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting.

<sup>161</sup> Naast die eigen fiscale middelen vermelden deze fondsen eveneens de aan de gewesten toegewezen gedeelten van de PB.

<sup>162</sup> De bijzondere financieringswet bestempelt de gewestelijke opcentiemen als “gewestbelasting” (titel III. Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting), in tegenstelling tot het gedeelte van de toegewezen PB, dat door de bijzondere financieringswet wordt bestempeld als een “rijksbelasting” (artikel 6, §1).

<sup>163</sup> Bepaald in Titel II “Eigen niet-fiscale ontvanger” van de bijzondere financieringswet.

<sup>164</sup> De bedragen ingeschreven in de toewijzingsfondsen 66.27, 66.28 en 66.81 bij wijze van fiscale regularisatie, vallen eveneens in de categorie van de ontvangsten voor rekening van derden.

## 4 Met de federale overheid te consolideren instellingen

### 4.1 Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer en administratieve openbare instellingen met beheersautonomie

De FOD BOSA heeft inspanningen geleverd om de begrotingen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ABDA), van de administratieve openbare instellingen (AOI) met ministerieel beheer en van de AOI met beheersautonomie zo volledig mogelijk aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor te leggen. Toch stelt het Rekenhof vast dat de begroting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid, een ABDA<sup>165</sup>, (wetsbepaling 5-01-1, zie tabel 4 van de algemene uitgavenbegroting) en de begroting van de Proefbank voor vuurwapens<sup>166</sup>, een AOI met beheersautonomie, ontbreken echter.

Gelet op de geplande afschaffing als ABDA op 1 januari 2019 is de begroting van de Koninklijke Munt van België niet meer opgenomen in tabel 4. Hierbij verwijst het Rekenhof naar zijn commentaar bij sectie 18.

### 4.2 Diensten gelijkgesteld met de AOI met beheersautonomie

Op grond van artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 vallen vanaf 1 januari 2019 de diensten die gelijkgesteld zijn met de AOI met beheersautonomie (hierna: gelijkgestelden) onder de toepassing van de wet van 22 mei 2003, op basis van een lijst opgenomen in de begrotingswet. Het gaat met name om entiteiten, met rechtspersoonlijkheid, die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) worden geklassificeerd onder de centrale overheid (code S131).

In de algemene uitgavenbegroting 2019 bevat wetsbepaling 1-01-6 de lijst van de gelijkgestelden. Het Rekenhof merkt op dat Infrabel, TUC RAIL en 3 *Special Purpose Vehicles* (SPV 162, SPV Zwankendamme en SPV Brussels Port) niet in deze wetsbepaling zijn opgenomen. Anderzijds komen de sociale diensten van enkele FOD's wel voor in het artikel, hoewel zij niet langer voorkomen in de lijst van het INR van oktober 2018. Ook is geen motivering vorhanden waarom Credibe, in de opsomming van artikel 01-01-6 ontbreekt.

De FOD BOSA stelt dat de aanpassing van de consolidatieperimeter met voornoemde instellingen dateert van 19 oktober 2018, m.a.w. na de indiening van de begrotingsdocumenten bij de Kamer op 15 oktober 2018. Wat Infrabel betreft, bereidt een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van het INR, Infrabel, de FOD BOSA en de FOD Mobiliteit en Vervoer momenteel de toepassing van de wet van 22 mei 2003 op Infrabel voor. Na afloop van die werkzaamheden zal de impact van de consolidatie van Infrabel op het vorderingsaldo van 2018 en 2019 kunnen worden geëvalueerd<sup>167</sup>.

<sup>165</sup> Wet van 22 januari 2007 tot oprichting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid.

<sup>166</sup> Wet van 18 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens.

<sup>167</sup> Volgens de ramingen van het INR had de consolidatie van Infrabel in 2017 een positief effect op het vorderingsaldo van de federale overheid van 64,4 miljoen euro.

#### **4.3 Consolidatieperimeter van de federale overheid**

De algemene toelichting<sup>168</sup> bij de begroting bevat een opsomming van instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen, maar die deel uitmaken van de consolidatieperimeter van de federale overheid, en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de schuld<sup>169</sup>. Deze opsomming is evenwel niet volledig. De FOD BOSA benadrukt echter dat de opgesomde instellingen de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de federale overheid te consolideren instellingen.

---

<sup>168</sup> Hoofdstuk 5 van de algemene toelichting, p. 155—162. Tabel 2 bevat een overzicht van de impact op het vorderingensaldo (per instelling) en tabel 3 de impact op de schuld.

<sup>169</sup> Artikel 46 van de wet van 22 mei 2003.

## HOOFDSTUK II

# Secties van de algemene uitgavenbegroting

### Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

#### Programma 02.36.1 - Zetelbeleid

Het programma 02.36.1 - Zetelbeleid bevat 130,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 44,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Het zetelbeleid groepeert sinds 2016 de uitgaven van de federale Staat voor internationale organisaties die hun zetel of een vertegenwoordiging hebben in België. Voor deze groepering waren de uitgaven verspreid over de begrotingen van verschillende departementen<sup>170</sup>.

Bij een beslissing van de ministerraad van 14 maart 2013 engageerde België zich tegen eind 2017 een gebouw op te richten voor het *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) op de SHAPE-site van Casteau. In datzelfde jaar besliste de NAVO op dezelfde site een nieuw SHAPE-hoofdkwartier (New HQ SHAPE) te bouwen. België neemt als gastland (*host nation*) de studie en het beheer van beide dossiers op zich. Het richtte daarom in de schoot van Defensie een *Project Management Team* (PMT) op.

De bouwkosten van het NCIA-gebouw zijn ten laste van België. Op 18 december 2015 raamde de ministerraad de kostprijs voor de nieuwbouw op 84,3 miljoen euro. De raad stelde eind 2019 als datum voor de terbeschikkingstelling voorop. De NAVO neemt de bouwkosten van het nieuwe SHAPE-hoofdkwartier op zich (*NATO Security Investment Program* - NSIP).

Het ontwerp van initiële begroting 2019 bevat een vastleggingskrediet van 85,1 miljoen en een vereffeningskrediet van 0,5 miljoen euro voor de bouwkosten van het NCIA-project<sup>171</sup>. Het Rekenhof merkt op dat de hiervoor in de algemene uitgavenbegrotingen van 2017<sup>172</sup> en 2018<sup>173</sup> ingeschreven kredieten onbenut bleven. Dit komt omdat het NCIA zijn behoeften nog niet heeft gedefinieerd en door de bevoegde NAVO-autoriteiten liet goedkeuren. Er kan dus momenteel geen valabiele prognose worden gemaakt over het tijdstip waarop zal worden gestart met de bouw van het NCIA-gebouw. Bovendien zal de formulering van andere of bijkomende behoeften een impact hebben op het definitief budget van de nieuwbouw.

<sup>170</sup> Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Wetenschapsbeleid.

<sup>171</sup> Basisallocatie 36.14.72.00.01.

<sup>172</sup> Basisallocatie 36.10.72.00.01 met een vastleggingskrediet van 84,3 miljoen euro en een vereffeningskrediet van 13,4 miljoen euro.

<sup>173</sup> Basisallocatie 36.10.72.00.01 met een vastleggingskrediet van 83,9 miljoen euro en basisallocatie 36.10.54.41.01 met een vastleggingskrediet van 1,2 miljoen euro.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **57**

Zoals hierboven aangegeven neemt Defensie het beheer en studie van voornoemde projecten op zich. Om de personeelskosten van het PMT in het kader van het NCIA-project te financieren, besliste de regering tijdens het begrotingsconclaaf van 1 oktober 2015 4 miljoen euro uit de reserves van het oude begrotingsfonds 16.3<sup>174</sup> over te hevelen naar het nieuwe begrotingsfonds 16.4<sup>175 176</sup>. Op 11 oktober 2018 was hiervan 1 miljoen euro vereffend<sup>177</sup>.

Volledigheidshalve merkt het Rekenhof op dat binnen het project van het NCIA-gebouw ook de bouw van een antennepark is voorzien. De kredieten hiervoor zijn mee opgenomen in het toegekend krediet van 85,1 miljoen euro<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

<sup>175</sup> Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voor prestaties van derden, uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwde patrimonium.

<sup>176</sup> Artikel 2.16.22 van de wet van 18 december 2015 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

<sup>177</sup> Zie ook *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/009, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019, Sectie 16. Ministerie van Landsverdediging*, p. 16-17. De kredieten voor de werking van het PMT zijn niet opgenomen in afzonderlijke basisallocaties. Maar op basis van de informatie zoals overgemaakt door Defensie, kan momenteel worden uitgegaan van een jaarlijkse kost van 0,5 miljoen euro.

<sup>178</sup> Aan vastleggingszijde is in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2019 1,8 miljoen euro voorzien voor de bouw van het antennepark. Aan vereffeningszijde bedraagt het krediet 0,5 miljoen euro voor 2019 en 1,3 miljoen euro voor 2020.

## Sectie 12 – FOD Justitie

### 1 Algemene toestand van de kredieten

Het begrotingsontwerp bevat 1.932,4 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 1.932,5 miljoen euro aan vereffeningenkredieten. Tegenover de aangepaste begroting 2018, zijn de vastleggingskredieten met 128,1 miljoen euro toegenomen, de vereffeningenkredieten met 77,6 miljoen euro. De belangrijkste wijzigingen worden hierna toegelicht.

#### *Inschrijving van kredieten uit de provisies*

Een deel van de kredieten die vroeger waren ingeschreven in twee provisies – de interdepartementale provisie en de provisie bestemd voor de strijd tegen het terrorisme – zijn rechtstreeks ingeschreven in sectie 12. Het gaat om 53,9 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme en om 30,8 miljoen euro voor nieuwe initiatieven.

De kredieten zijn onder meer bestemd voor het personeel van de penitentiaire inrichtingen voor een globaal bedrag van 20,9 miljoen euro:

- 4 miljoen euro in het raam van de strijd tegen het terrorisme<sup>179</sup>;
- 16,9 miljoen euro voor nieuwe initiatieven (uitbreiding van het personeelsbestand).

De kredieten voor het statutair personeel stijgen aldus van 373 miljoen euro in 2018 tot 394,5 miljoen euro.

Voor de gewone rechtsmachten is 39,8 miljoen euro ingeschreven in het kader van de strijd tegen het terrorisme, waarvan 23,4 miljoen euro voor de gerechtskosten in strafzaken en 9,5 miljoen euro voor de bezoldiging van het statutair personeel<sup>180</sup>. De rechterlijke orde krijgt ook 8,9 miljoen euro voor het college van hoven en rechtbanken in het raam van nieuwe initiatieven, voornamelijk voor personeelsuitgaven. Tot slot krijgt de Staatsveiligheid 6,7 miljoen euro in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

#### *Kredieten bestemd voor de rechterlijke orde*

Er wordt 9,7 miljoen euro afgetrokken van de geplande besparingen<sup>181</sup> op de personeels enveloppe 2019. Deze wijziging kadert in de één-op-één vervanging van de magistraten en van het gerechtelijk personeel. Van de 155 vacatures voor magistraten, die werden gepubliceerd tijdens het tweede semester 2017, konden er 117 worden ingevuld. De resterende vacante betrekkingen werden opnieuw gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

De wijzigingen bij de kredieten voor juridische bijstand worden verder toegelicht in punt 2.

Tot slot wordt 8,76 miljoen euro van de werkingskredieten van de gewone rechtsmachten<sup>182</sup> overgedragen naar de dotatie voor het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding<sup>183</sup>, dat vanaf

<sup>179</sup> Hoofdzakelijk bestemd voor de basisallocatie 51.01.11.00.03 (bezoldigingen statutair personeel), meer bepaald voor de financiering van de cel 'extremisme', de beveiligde zones en de uitbreiding van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten (3,85 miljoen euro).

<sup>180</sup> Meer bepaald op de basisallocaties 56.01.11.00.03 (bezoldigingen) en 56.03.12.11.40 (gerechtskosten).

<sup>181</sup> Ministerraad van 30 maart 2018, notificatie punt 33, p. 5.

<sup>182</sup> Basisallocatie 56.02.12.11.01.

<sup>183</sup> Basisallocatie 56.61.41.40.01.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **59**

1 januari 2019 belast wordt met een bijkomende wettelijke opdracht, nl. 'het strategisch en operationeel beleid van de juridische documentatie voor de rechterlijke orde'<sup>184</sup>.

**Kredieten bestemd voor de penitentiaire inrichtingen**

De uitgavenkredieten voor medische kosten van gedetineerden en voor hun voeding en onderhoud stijgen met 7,73 miljoen euro en stijgen daardoor van 22,8 tot 30,4 miljoen euro. Het gaat om de financiële tussenkomst van het RIZIV in de medische kosten<sup>185</sup> van gedetineerden die zijn opgenomen in een verzorgingstehuis of in een ziekenhuis en in de uitgaven voor geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. Door die kosten tegelijk in te schrijven in de algemene uitgavenbegroting en in de middelenbegroting<sup>186</sup> kan geen rekening voor orde meer worden gebruikt voor de alternatieve financiering van die medische kosten en komt er ook een einde aan de gedeeltelijke debudgettering.

Op 1 januari 2019 wordt een aanzienlijk deel van het veiligheidskorps<sup>187</sup> overgedragen van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen naar de algemene directie van de bestuurlijke politie van de Federale Politie, zoals bepaald in artikel 2 van de wet van 12 november 2017<sup>188</sup>. Programma 12.51.6 wordt op nul gezet en een bedrag van 20,9 miljoen euro wordt overgedragen aan sectie 17<sup>189</sup>.

**2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand**

De limitatieve vastleggings- en vereffeningskredieten voor de vergoedingen voor advocaten belast met juridische bijstand worden opgetrokken tot 92,8 miljoen euro en voor de vergoedingen voor advocaten belast met juridische bijstand voor de bureaus voor juridische bijstand tot 7,5 miljoen euro.

Via technische correcties worden de vastleggingskredieten voor de vergoeding van advocaten verhoogd met 46,84 miljoen euro<sup>190</sup> en die voor de kosten van de bureaus voor juridische bijstand met 4,13 miljoen euro<sup>191</sup>. Deze toename compenseert de vermindering van de vastleggingskredieten die werd uitgevoerd bij de begrotingscontrole 2018, en houdt rekening met een encours op de vastleggingskredieten 2017.

<sup>184</sup> Artikel 38 van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en kennisbeheer en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding, gewijzigd bij artikel 243 van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ("Potpourriwet V").

<sup>185</sup> Artikel 56, §3bis, van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

<sup>186</sup> Respectievelijk op de basisallocatie 51.32.12.11.31 en op artikel 47.20.31.

<sup>187</sup> Het veiligheidskorps is onder andere belast met het overbrengen van gedetineerden van de penitentiaire inrichtingen naar de gerechtsgebouwen, het transport van gedetineerden naar ziekenhuizen en de ordehandhaving in de hoven en rechtkranken.

<sup>188</sup> Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie.

<sup>189</sup> Een restbedrag van 1,29 miljoen euro wordt opnieuw ingedeeld bij programma 12.51.0 (personeelsuitgaven).

<sup>190</sup> Basisallocatie 56.11.34.41.45.

<sup>191</sup> Basisallocatie 56.11.34.41.46.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 60

De variabele kredieten van het fonds<sup>192</sup> bedragen 9,26 miljoen euro voor de vergoedingen aan de advocaten en 0,8 miljoen euro voor de bureaus voor juridische bijstand. Ze werden verminderd met respectievelijk 5,5 miljoen euro en 0,5 miljoen euro op basis van de ontvangsten die werden geïnd voor de eerste negen maanden van dit jaar, te weten 8,37 miljoen euro<sup>193</sup>.

Uit de berekeningsnota<sup>194</sup> van de beleidsorganen van de minister van Justitie, uit de bedragen voor de vergoeding van de advocaten (ten minste 102 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningsskredieten) en de nieuwe reglementering die van kracht is sinds 1 september 2016<sup>195</sup>, meer bepaald de nieuwe nomenclatuur waardoor voor eenzelfde prestatie minder punten worden gegeven dan in het vorige systeem – wat een daarmee samenhangende stijging van de waarde impliceert - blijkt dat een punt 75 euro waard is.

In principe moet sinds 1 september 2018 21% btw worden betaald op de juridische eerst- en tweedelijnsbijstand (de zogenaamde pro-deo vergoedingen). De regering heeft beslist die inwerkingtreding voor onbepaalde tijd uit te stellen<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> Basisallocaties 56.11.34.41.49 en 50.

<sup>193</sup> Burgerlijke rechtbanken (en Raad van State): 6,66 miljoen euro en penale boetes: 1,71 miljoen euro.

<sup>194</sup> Om de waarde van een punt te bepalen, neemt men het bedrag van de vergoedingen dat is ingeschreven op de begroting van het jaar tijdens hetwelk het desbetreffende gerechtelijk jaar afloopt. Dat bedrag wordt vermeerderd met het bedrag aan eigen bijdragen betaald door de rechthebbende (meer bepaald het remgeld) en met de geïnde procedurevergoedingen, en wordt tot slot verminderd met het eventueel terugbetaalde remgeld. Het aldus bekomen bedrag wordt gedeeld door het totale aantal punten van de advocaten. Het resultaat vertegenwoordigt de waarde van een punt.

<sup>195</sup> Koninklijk besluit van 21 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand, en ministerieel besluit tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door de advocaten.

<sup>196</sup> Mededeling gepubliceerd op de website van de FOD Financiën op 7 september 2018.

## Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

### 1 Algemene evolutie van de kredieten

De vastleggingskredieten in de ontwerpbegroting 2019 voor sectie 13 stijgen met 53,5 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2019 (van 1.482,4 miljoen euro tot 1.535,8 miljoen euro). De vereffeningenkredieten stijgen met 58,2 miljoen euro (van 1.480,5 euro tot 1.538,7 miljoen euro).

#### *Inschrijving van kredieten afkomstig van provisies*

Een deel van de kredieten die vroeger waren ingeschreven binnen twee provisies – interdepartementale provisie en provisie voor de strijd tegen het terrorisme – zijn rechtstreeks opgenomen in sectie 13. Het gaat om 5,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme en 13,6 miljoen euro voor nieuwe initiatieven, zowel bij de vastleggingskredieten als bij de vereffeningenkredieten.

Die kredieten worden toegekend aan:

- het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)<sup>197</sup>, waarvan de kredieten voor de vastleggingen en de vereffeningen van 1,6 naar 3 miljoen euro stijgen, voornamelijk voor personeelskredieten;
- het Crisiscentrum<sup>198</sup>, waarvan de limitatieve kredieten voor de vastleggingen en de vereffeningen van 4,3 miljoen naar 12,6 miljoen euro stijgen, hoofdzakelijk voor de kosten van niet-statutair personeel en voor de werkingskosten;
- de Dienst Vreemdelingenzaken<sup>199</sup>, hoofdzakelijk voor de specifieke centra voor personen in illegaal verblijf en voor personeelskosten. De limitatieve kredieten stijgen van 136,4 naar 141,9 miljoen euro;
- de geïntegreerde centra voor dringende oproepen 112<sup>200</sup>, waarvan de kredieten stijgen met 3,1 miljoen euro;
- Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), voor 0,1 miljoen euro afkomstig van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme.

#### *Andere stijgingen*

De kredieten op het programma voor de financiering van de gemeenten, de gewesten en andere instellingen<sup>201</sup> stijgen met 12,9 miljoen euro, voornamelijk wegens de indexering van de verschillende subsidies. Voor de organisatie van de verkiezingen in 2019<sup>202</sup> worden 10,7 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 12,7 miljoen euro aan vereffeningenkredieten ingeschreven.

<sup>197</sup> Organisatieafdeling 13.66. Deze afdeling krijgt 0,4 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 1 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

<sup>198</sup> Organisatieafdeling 13.50. Deze afdeling krijgt 5,1 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 3,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

<sup>199</sup> Organisatieafdeling 13.55. Deze afdeling krijgt 5,0 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 0,9 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

<sup>200</sup> Organisatieafdeling 13.63. Programma 13.63.0 krijgt kredieten voor het statutair personeel met het oog op nieuwe initiatieven.

<sup>201</sup> Programma 13.40.4-Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen.

<sup>202</sup> Programma 13.54.9-Bevolking en verkiezing.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 62

De kredieten voor Preventie en Veiligheidsbeleid<sup>203</sup> stijgen met 9,2 miljoen euro, waarvan 7,7 miljoen euro voor de subsidies voor de lokale overheden in het kader van de gesubsidieerde actieplannen en maatregelen gemeenschapswachten<sup>204</sup>.

De evolutie van de kredieten voor asiel en migratie en voor de civiele bescherming worden hieronder onderzocht.

## 2 Asiel en migratie

### ***Dotatie Fedasil***

De dotatie aan het Fedasil<sup>205</sup> bedraagt 261,7 miljoen euro. Dit is 3,8 miljoen euro meer dan in 2018. Het krediet werd bepaald op basis van de initiële voorstellen van het agentschap.

Zowel de Inspectie van Financiën als de FOD BOSA vonden die voorstellen onrealistisch. Ze waren immers niet gebaseerd op de werkelijke toestand van het agentschap en meer in het bijzonder op het opvangbeleid dat in de ministerraad van 1 juni 2018 werd goedgekeurd. Met de gebudgetteerde kredieten zouden immers slechts 14.242 plaatsen kunnen worden gehandhaafd in plaats van de 16.629 waarvan de regering uitging<sup>206</sup>. Volgens de FOD BOSA ontbreken er 32,7 miljoen euro kredieten voor de uitvoering van de opdrachten van Fedasil in 2019.

Tijdens het begrotingsconclaaf besliste de regering geen bijkomende kredieten toe te kennen in sectie 13 of in een algemene of specifieke interdepartementale provisie<sup>207</sup>. In ruil mag Fedasil in de loop van het jaar de nodige middelen afnemen van zijn financiële reserves<sup>208</sup>. Voor de dotatie 2018 hanteerde de regering eenzelfde techniek voor 61,0 miljoen euro<sup>209</sup>.

Het Rekenhof merkt op dat als die afneming gebeurt, er rekening mee zal moeten worden gehouden bij het bepalen van het structureel saldo 2019 van entiteit I en haar begrotingsinspanning<sup>210</sup>.

### ***Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid***

De kredieten op organisatieafdeling 13.71 voor de financiering van de uitgaven van het Europees Fonds voor Asiel en Migratie in het raam van de programmatie 2014-2020 liggen

<sup>203</sup> Organisatieafdeling 13.56.

<sup>204</sup> Basisallocatie 56.81.43.22.01. Daar de gesubsidieerde actieplannen werden gesloten voor een duur van vier jaar (cyclus 2014-2017) moet rekening worden gehouden met de implementatie van de nieuwe cyclus vanaf 2018 en met de te vereffenen uitstaande bedragen 2014-2017, aangezien de toegekende subsidies aanleiding geven tot de storting van een voorschot van 80% bij de publicatie van het besluit, terwijl het saldo (20%) wordt vereffend na een financiële controle.

<sup>205</sup> Basisallocatie 40.42.41.40.44.

<sup>206</sup> Notulen van de bilaterale vergadering van 12 juni 2018, p. 7-14.

<sup>207</sup> Er is inzonderheid geen provisie meer die specifiek voor de opvang van vluchtelingen is bestemd.

<sup>208</sup> Notificaties van de initiële begroting 2019-2021 van 26 juli 2018, p. 5 en 6. Die reserves worden thans op nagenoeg 110 miljoen euro geraamd.

<sup>209</sup> Het ESR-saldo bedraagt voor 2018 -69,8 miljoen euro (zie Algemene toelichting, p. 159 – tabel 2).

<sup>210</sup> Op p. 161 van de algemene toelichting wordt immers gesteld dat de regering bij haar evaluatie is uitgegaan van de hypothese van een ESR-saldo in evenwicht in 2019 voor Fedasil.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **63**

11,2 miljoen euro hoger dan die van het voorgaande begrotingsjaar. Dat fonds beschikt bovendien over een vastleggingsmachtiging van 50,9 miljoen euro. Het kan hierdoor voor dat bedrag uitgaven vastleggen, zelfs als er geen ontvangsten zijn. Het mag bovendien tot 33,1 miljoen euro in debet gaan. Het Rekenhof stelt vast dat het fonds op zich 78% van alle gemachtigde debetposities voor de vereffeningenkredieten voor zijn rekening neemt, te weten 42,2 miljoen euro<sup>211</sup>. Deze debetpositie stijgt constant sedert 2017. De verantwoordingen geven geen overzicht van de tijdsspanne waarmee of de manier waarop de financiële positie van het fonds terug in evenwicht zal geraken.

### **3 Civiele veiligheid**

De kredieten voor de Civiele Veiligheid<sup>212</sup> stijgen met 4,5 miljoen euro, hoofdzakelijk voor:

- het inrichten van cursussen voor brandweermannen en voor de officieren van de brandweerdiensten;
- de bijdragen ten voordele van de opleidingscentra<sup>213</sup>.

Het regeerakkoord van 4 april 2017 bepaalde voor de hervorming van de Civiele Bescherming dat de eerstelijnsopdrachten zouden worden verzekerd door de hulpverleningszones en dat de Civiele Bescherming zou evolueren naar een tweedelijns gespecialiseerde interventiedienst. De Civiele Bescherming zal bijgevolg vanaf 1 januari 2019 nog slechts over twee operationele eenheden<sup>214</sup> beschikken, namelijk één in Wallonië (Crisnée) en één in Vlaanderen (Brasschaat). De sluiting van vier eenheden moet in 2019 een besparing van 0,6 miljoen euro<sup>215</sup> mogelijk maken. Er worden extra middelen aan twee hulpverleningszones<sup>216</sup> toegekend om personeelsleden over te nemen van geschraptte eenheden van de Civiele Bescherming<sup>217</sup>.

---

<sup>211</sup> Algemene uitgavenbegroting, p. 537.

<sup>212</sup> Organisatieafdeling 13.54.

<sup>213</sup> Basisallocatie 54.80.43.12.12

<sup>214</sup> Koninklijk besluit van 8 oktober 2017 tot bepaling van de vestiging van de eenheden van de Civiele Bescherming.

<sup>215</sup> De werkingskredieten bij de vereffeningen voor de Civiele Bescherming (programma 13.54.2) gaan van 4,2 miljoen euro in 2018 naar 3,6 miljoen euro in 2019.

<sup>216</sup> 583.000 euro voor de zone Oost-Vlaanderen 1 (op basisallocatie 54.80.43.54.05) en 453.000 euro voor de hulpverleningszone Henegouwen-centrum (op basisallocatie 54.80.43.54.06).

<sup>217</sup> Zo wordt artikel 2.13.1 van de wetsbepalingen 2019 aangevuld om de toekenning van die subsidies mogelijk te maken.

## Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

### 1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2019 voor ontwikkelingssamenwerking<sup>218</sup> bedragen 1.218,4 miljoen euro<sup>219</sup>. De kredieten houden rekening met index- en wisselkoersaanpassingen, de al vastgelegde betalingsverplichtingen en de bijkomende besparing van 30 miljoen euro<sup>220</sup>. In de solidariteitsnota houdt de administratie voor 2019 momenteel geen rekening met een eventuele onderbenutting van de kredieten ontwikkelingssamenwerking<sup>221</sup>.

Wat de ESR-aanrekening van de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken betreft, en in het bijzonder de bijdrage voor de 18<sup>de</sup> wedersamenstelling van het kapitaal van de *International Development Association* (IDA)<sup>222</sup>, is het INR in zijn voorlopig advies van 17 juni 2017 van oordeel dat als er een vaststaand recht wordt gecreëerd en het bedrag gekend is, het volledige bedrag van de bijdrage moet worden aangerekend op het ogenblik dat het recht ontstaat en dit ongeacht de betalingskalender. Dit is echter maar van toepassing in zoverre de bijdrage *unqualified* of onvoorwaardelijk is en niet wanneer de bijdrage *qualified* of voorwaardelijk is<sup>223</sup>.

De minister van Financiën stelt in zijn bevestiging van 8 mei 2018 van de nieuwe bijdrage voor de 18<sup>de</sup> IDA-wedersamenstelling<sup>224</sup> uitdrukkelijk dat alleen de eerste vereffeningstranche van 19,2 miljoen euro (2018) een onvoorwaardelijke verbintenis is. De overige tranches van in totaal 312,1 miljoen euro (2019-2026) zijn voorwaardelijk. Zij vereisen immers de jaarlijkse parlementaire goedkeuring van de federale begroting. Na deze goedkeuring worden deze bijdragen onvoorwaardelijk aan IDA toegekend. De impact op de begroting kan hierdoor volgens de ESR-methodologie jaarlijks in het resultaat worden opgenomen. De verantwoording bij de begroting 2019 houdt rekening met een bijdrage van 34,1 miljoen euro voor 2019 en 48,1 miljoen euro voor 2020<sup>225</sup>.

<sup>218</sup> Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

<sup>219</sup> Tegenover 1.226,7 miljoen euro in 2018.

<sup>220</sup> Conform het lineair uitgestippelde besparingstraject van 15 oktober 2014. Zie algemene toelichting - *Solidariteitsnota*, p. 135-139.

<sup>221</sup> De solidariteitsnota raamt de ODA-aanrekenbare uitgaven op 1.195,2 miljoen euro. Het verschil van 23,2 miljoen euro met de vereffeningskredieten voor ontwikkelingssamenwerking betreft uitgaven die niet in aanmerking komen als ODA-uitgaven.

<sup>222</sup> Het betreft het lidmaatschap van de Internationale Ontwikkelingsassociatie van de Wereldbank voor de periode van 1 juli 2017 tot 30 juni 2020. Het betreft een basisbijdrage van 297,1 miljoen euro en een aanvullende bijdrage van 34,2 miljoen euro ter compensatie van de schuldkwitschelding aan de armste landen met een zware schuldenlast. Zie ook twee koninklijk besluiten van 7 december 2017. Naast deze bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking kende België ook een intrestvrije lening toe van 241,1 miljoen euro (via de FOD Financiën).

<sup>223</sup> In zijn advies stelde het INR dat hij dit standpunt door Eurostat zou laten confirmeren. Eurostat bereidt hierover momenteel een guidance note voor en wil zich nog steeds niet uitspreken.

<sup>224</sup> In het *Instrument of Commitment* (het formele document en juridische instrument waarmee België bevestigt dat het zich ertoe verbindt om bij te dragen).

<sup>225</sup> Op de basisallocaties 54.33.54.42.09 (respectievelijk 30,6 miljoen euro en 43,1 miljoen euro) en 54.33.54.42.07 (respectievelijk 3,5 miljoen euro en 5 miljoen euro).

IDA houdt bij de wedersamenstelling van zijn kapitaal voorlopig geen rekening met de voorwaardelijke bijdragen. IDA zal de 18<sup>de</sup> wedersamenstelling en de deelname hierin van alle landen tegen midden 2020 definitief afsluiten. Dan pas zal duidelijk zijn of IDA instemt met de voorwaardelijke toekenning van de bijdragen voor de resterende looptijd van de vereffeningen (2021 tot 2026). Bij een negatief standpunt van IDA zullen ESR-matig de nog openstaande bijdragen (229,9 miljoen) integraal in 2020 moeten worden aangerekend om het aandeel van België in de wedersamenstelling te behouden.

De beleidscel van de minister van Financiën wijst erop dat tot medio 2020 België nog wijzigingen kan aanbrengen aan zijn betalingswijze en dat IDA dan ook voorlopig enkel nota neemt van de Belgische intenties.

## **2 Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden**

Het parlement wijzigde recent de oprichtingswet van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden nv (BIO)<sup>226</sup> en op basis waarvan een nieuw beheerscontract tussen de Belgische Staat en BIO zal worden uitgewerkt<sup>227</sup>. De wet laat BIO toe investeringen te doen met een lager financieel rendement dan voorheen vereist. Het INR heeft de regering aanbevolen dergelijke deelnemingen met een lager rendement als kapitaaloverdracht te beschouwen.

Het Rekenhof wijst erop dat de nieuwe basisallocatie 54.44.61.42.01 (Subsidies aan het kapitaal van BIO) in de ontwerpbegroting 2019 het resultaat van die aanbeveling is. De regering voorziet hiervoor de komende vijf jaar in 50 miljoen euro waarvan 2 miljoen euro te vereffenen in 2019. De bijdrage moet nog in het nieuwe beheerscontract worden bevestigd en zal in tegenstelling tot de andere BIO-investeringen<sup>228</sup> het vorderingsaldo wel bezwaren.

<sup>226</sup> *Parl. St. Kamer, 18 oktober 2018, DOC 54 3212/007, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en van de wet van 23 november 2017 tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap, tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekragting voorgelegd.*

<sup>227</sup> Het bestaande beheerscontract met BIO loopt normaal tot 15 april 2019 (zie artikel 10 van het beheerscontract van 1 april 2014 tussen de Belgische Staat en BIO).

<sup>228</sup> Met wel voldoende rendement en die bijgevolg in de begroting als een deelneming worden aangerekend (ESR-code 8).

## Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

### 1 Algemeen

De vastleggingskredieten bedragen 4.358,9 miljoen euro, een daling met 7.719 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2018 (12.078 miljoen euro) omdat volgens het investeringsplan van de Strategische Visie de grote investeringsprogramma's in 2018 moeten worden vastgelegd.

De vereffeningenkredieten bedragen 2.609 miljoen euro, een stijging met 93,8 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2018, in hoofdzaak toe te schrijven aan een toename van de kredieten van de programma's 16.50.0 - Bestaansmiddelen (+35,7 miljoen euro) en 16.50.1 - Training (+66,8 miljoen euro).

### 2 Investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische Visie voor Defensie"

Voor de verdere uitvoering van het investeringsplan van de Strategische Visie zijn in het ontwerp van initiële begroting 2019 1.962 miljoen euro vastleggingskredieten ingeschreven<sup>229</sup>. Die middelen zijn voor een groot deel (1.377,3 miljoen euro) het gevolg van het doorschuiven naar 2019 van oorspronkelijk in 2018 geplande vastleggingen. Het betreft de aankoop van zes mijnenbestrijdingsvaartuigen, de vervanging van de LMV-voertuigen (*Light Multirole Vehicle-Lynx*) en de aanschaf van communicatieapparatuur en trainingsmateriaal voor duelsimulatie (MINIDRA)<sup>230</sup>.

Volgens artikel 3 van de militaire programmatiewet van 23 mei 2017<sup>231</sup> zijn vereffeningen pas mogelijk vanaf 2020. Op 31 augustus 2018 keurde de ministerraad een voorontwerp van wet goed dat aan artikel 3 van de militaire programmatiewet een bepaling toevoegt dat contractueel vastgelegde betalingen in mindering in 2018 en 2019 toelaat. De regering verrekent deze betalingen in mindering (respectievelijk 88,5 miljoen euro in 2018 en 242 miljoen euro in 2019) voor het stabiliseren van de defensie-uitgaven ("halt any decline in defence expenditure" – zie *infra* punt 4).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie slechts summiere informatie over de strategische investeringen bevat. Gezien het budgettaire belang ervan voor de komende jaren, meent het Rekenhof dat het aangewezen is in dit document meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de investeringen voor de periode 2016-2030 dat als bijlage aan de militaire programmatiewet werd toegevoegd, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken betreffende de aankoopdossiers (overheidsopdrachten).

<sup>229</sup> Programma 16.50.2 – Vernieuwing van de uitrusting. Zie tevens *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/009, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019 – Ministerie van Landsverdediging* p. 39-41.

<sup>230</sup> In 2018 werden in het kader van dit plan volgende grote aankoopcontracten vastgelegd (toestand eind oktober 2018): gevechtsvliegtuigen (4.011,4 miljoen euro), voertuigen CAMO (1.575 miljoen euro), fregatten (1.228,3 miljoen euro), tankvliegtuig (258 miljoen euro), simulator A400M (65 miljoen euro), *Light Troop Transport Vehicle* (LTTV – 46,7 miljoen euro), *Multi-Role Radio* (MRR - 34,2 miljoen euro) en AWACS (33,5 miljoen euro).

<sup>231</sup> Wet van 23 mei 2017 houdende de programmering van militaire investeringen voor de periode 2016-2030.

### **3 Investeringen in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"**

De ministerraad van 20 oktober 2016 besliste 200 miljoen euro van de oude begrotingsfondsen 16.1<sup>232</sup> 16.2<sup>233</sup> en 16.3<sup>234</sup> over te hevelen naar het nieuwe begrotingsfonds 16.4<sup>235</sup>. Defensie mag dit bedrag in de periode 2016-2019 aanwenden om dringende investeringen op korte termijn vast te leggen en te vereffenen.

Als gevolg van aanpassingen in de initiële investeringsprojecten is het investeringsplan herschikt<sup>236</sup>. Naast de al bij de begrotingscontrole 2018 in 2019 geplande vastlegging voor de aankoop van de boordbewapening voor de *Light Troop Transport Vehicles* (4 miljoen euro) zijn er in het ontwerp van initiële begroting 2019 nog bijkomende vastleggingskredieten (23,1 miljoen euro) ingeschreven voor de aanschaf van transmissie- en communicatiesystemen.

Het Rekenhof merkt op dat deze herschikkingen leiden tot een verschuiving van de betaal- en levertermijnen naar de volgende jaren.

Het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2016 besliste dat de overheveling van 200 miljoen euro ESR-neutraal moet zijn. De aankoop van legermaterieel moet volgens ESR pas op het moment van de levering in het vorderingensaldo worden opgenomen (zie *infra* punt 5).

Voor het begrotingsjaar 2019 verwacht Defensie leveringen voor een totaal bedrag van 115,2 miljoen euro. Met een vereffeningenkrediet van 96,8 miljoen euro zal de regering een ESR-correctie van -18,4 miljoen euro in het vorderingensaldo moeten opnemen.

### **4 Stabilisatie van de defensie-uitgaven**

De Navo-top van Wales (4-5 september 2014) besliste dat lidstaten die geen 2% van hun bbp aan defensie spenderen, verdere afbouw moeten stoppen ("*halt any decline in defence expenditure*") en het komende decennium richting de Navo-norm van 2% moeten evolueren.

De regering wil met de Strategische Visie de negatieve budgettaire tendens voor het departement omkeren door alvast tijdens de resterende termijn van de legislatuur de defensie-uitgaven te stabiliseren op het niveau van 2016 (0,922% van het bbp).

Op basis van een OESO-prognose over het bbp 2019 (469.633 miljoen euro), moet de defensie-inspanning in 2019 minstens 4.330 miljoen euro bedragen.

---

<sup>232</sup> Fonds voor prestaties tegen betaling.

<sup>233</sup> Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

<sup>234</sup> Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

<sup>235</sup> Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit prestaties voor derden, uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

<sup>236</sup> Rekenhof, *175<sup>e</sup> Boek*, Volume I, oktober 2018, p. 51-53. Beschikbaar op de website van het Rekenhof.

In de initiële begroting 2019 omvat het defensiebudget 2.611,3 miljoen euro aan vereffeningenkredieten<sup>237</sup>. De initiële begroting omvat ook de rust- en overlevingspensioenen van oud-militairen (1.527,8 miljoen euro in 2019), de voor Defensie in de provisies voorziene bedragen (20,9 miljoen euro)<sup>238</sup> en een aantal defensie gerelateerde uitgaven van andere departementen (65,4 miljoen euro in 2019)<sup>239</sup>. Om het beoogde percentage van 0,922% bbp te behalen ontbreekt dus een bedrag van 104,6 miljoen euro.

Zoals dit al het geval was in de aangepaste begroting 2018<sup>240</sup>, kende het begrotingsconclaaf van 26 juli 2018 aan Defensie voor 2019 242,2 miljoen euro aan bijkomende vereffeningsmiddelen toe<sup>241</sup>. Dit krediet is mee opgenomen in de interdepartementale provisie en moet Defensie toelaten betalingen in mindering te doen (zie *supra* punt 2). Bij een integrale aanwending van het trekkingsrecht zou de defensie-inspanning in 2019 op 0,951% van het bbp uitkomen.

Het Rekenhof herhaalt zijn eerdere opmerking dat de opname van de investeringskredieten in de interdepartementale provisie aantoont dat deze uitgaven onzeker zijn en dat de bedragen nog niet vaststaan. Daardoor kan de stabilisatie van de defensie-uitgaven op het niveau van 2016 mogelijk in het gedrang komen<sup>242</sup>. In bijkomende orde wijst het Rekenhof erop dat Defensie in 2018 tot dusver nog geen gebruikgemaakt heeft van het bij de aangepaste begroting 2018 toegekende trekkingsrecht op de interdepartementale provisie voor betalingen in mindering (88,5 miljoen euro).

## 5 ESR-correcties

In het ontwerp van initiële begroting 2019 zijn 154,4 miljoen euro vereffeningenkredieten ingeschreven voor de aflossing van de in het verleden aangegane verplichtingen bij de vernieuwing van het hoofdmaterieel. De leveringen die Defensie hiervoor in 2019 verwacht (169,1 miljoen euro) hebben een negatieve invloed op het vorderingensaldo met 14,7 miljoen euro. In combinatie met de leveringen in het kader van het investeringsplan op korte termijn (18,4 miljoen euro - *supra* punt 3) hebben de investeringen van Defensie een negatieve ESR-impact van 33,1 miljoen euro in 2019.

Het hierboven vermeld krediet van 242,2 miljoen euro (*supra* punten 2 en 4) levert een bijkomende ESR-correctie van + 242 miljoen euro op. Rekening houdend met de in 2019 voorziene leveringen (-33 miljoen euro) verbetert de globale ESR-correctie voor Defensie het vorderingensaldo dus met 209 miljoen euro<sup>243</sup>.

<sup>237</sup> Sectie 16 en sectie 01-dotaties (programma 6-activiteit 3).

<sup>238</sup> Het betreft de gereserveerde kredieten voor operatie *Vigilant Guardian* (18 miljoen euro), OSINT (1,1 miljoen euro) en schadevergoedingen (1,8 miljoen euro).

<sup>239</sup> Bv. het zetelbeleid met o. a. de kredieten voor SHAPE in Casteau (FOD Kanselarij), civiel crisisbeheer (FOD Buitenlandse Zaken), onderzoeksschip Belgica (POD Wetenschapsbeleid).

<sup>240</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3035/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangst en uitgaven voor het begrotingsjaar 2018. Algemene toelichting*, p. 83.

<sup>241</sup> Dimensie Lucht (132,6 miljoen euro), dimensie Land (70,5 miljoen euro) en dimensie Maritiem (39,1 miljoen euro).

<sup>242</sup> Parl. St. Kamer, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 54.

<sup>243</sup> Zie tevens Deel I, punt 4 van dit rapport.

**Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 69**

Defensie stelt dat de negatieve ESR-impact van militaire leveringen in 2019 tevens zal worden beperkt door het uitstel in het leveringsschema van de A400M-transportvliegtuigen, waarvan de eerste twee pas in 2020 worden geleverd (tegenover drie in 2019 volgens het initiële schema). Deze vertraging heeft voor 2019 een positieve ESR-impact van 327,6 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat in de komende jaren bij de levering van het materieel de vorderingssaldo een gelijkaardige negatieve ESR-impact zullen ondergaan.

## Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking

### 1 Evolutie van de kredieten

In vergelijking met de aangepaste begroting 2018, stijgen de vastleggings- en de vereffeningskredieten van de Federale Politie met respectievelijk 160,96 miljoen euro en met 156,62 miljoen euro. Die stijging situeert zich voornamelijk bij de personeelskredieten (131,52 miljoen euro bij de vastleggings- en bij de vereffeningskredieten).

In de aangepaste begroting 2018 werd 110,7 miljoen euro ingeschreven binnen twee provisies, namelijk de interdepartementale provisie en de provisie voor de strijd tegen terrorisme. Deze vereffeningskredieten zijn nu rechtstreeks opgenomen in de begroting van sectie 17. Dit verklaart grotendeels de stijging van 131,52 miljoen euro. Het gaat om:

- 36,5 miljoen euro aan vastleggings- en aan vereffeningskredieten voor de ondersteuning van nieuwe initiatieven inzake personeel;
- 78,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 74,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor terugkerende uitgaven in verband met de strijd tegen terrorisme en radicalisme.

Bovendien heeft de regering 13,27 miljoen euro toegekend aan de Federale Politie om elk operationeel personeelslid dat de politie verlaat, te kunnen vervangen<sup>244</sup>.

Een deel wordt aangewend als bezoldiging van politiebeambten die in 2017 of 2018 werden aangeworven en die net klaar zijn met hun opleiding of die de opleiding in de loop van 2019 zullen afronden. Die kredieten waren voordien ingeschreven in de provisies.

Daarnaast zijn er nieuwe bijkomende aanwervingen nodig: in 2018 werden 621 voltijdse equivalenten (VTE) aangeworven en de Federale Politie plant nog 1.039 aanwervingen in 2019 en 908 in 2020. Bovendien zal het veiligheidskorps van de FOD Justitie in de loop van 2019 geleidelijk aan in de Politie worden geïntegreerd<sup>245</sup>, meer bepaald bij de Algemene Directie Bestuurlijke Politie<sup>246</sup>.

### 2 Nieuwe wijziging van de begrotingsstructuur

De Federale Politie zette de aanpassing van zijn begrotingsstructuur voort. Die beoogt de personeelskosten enerzijds en de werkingskosten anderzijds te groeperen, ongeacht aan welke programma's ze zijn gekoppeld. Het Rekenhof heeft er in het verleden al op gewezen dat zo'n structuur tot een gebrek aan transparantie leidt<sup>247</sup>. Om kredietoverschrijdingen te vermijden, groepeert de voorliggende begroting nu opnieuw kredieten. Kredietoverschrijdingen leiden immers tot blokkeringen op de programma's. Er werden

<sup>244</sup> Notificaties van de begrotingscontrole 2018 – ministerraad van 30 maart 2018.

<sup>245</sup> In het raam van de oprichting van een multidisciplinair beveiligingskorps. Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 november 2017.

<sup>246</sup> Organisatieafdeling 41 van sectie 17.

<sup>247</sup> Parl. St. Kamer, 16 december 2016, DOC 54 2108/003 Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, p. 187.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **71**

vier nieuwe organisatieafdelingen gecreëerd<sup>248</sup>. Deze nieuwe versie van de begroting brengt nochtans de inconveniënten<sup>249</sup> van de bezoldigingen en andere toelagen beter tot uiting. Dit verhoogt de transparantie. Maar door aan de diverse begrotingsprogramma's specifieke basisallocaties toe te voegen, had men ook deze transparantie kunnen verkrijgen.

De uitbouw van de nieuwe structuur tast tevens de begrotingsspecialiteit en de begrotingsstructuur op basis van programma's aan.

---

<sup>248</sup> *Parl. St. Kamer, DOC 54 3295/10 Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting - Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking*, p. 3. Alle transcodificaties zijn terug te vinden op de pagina's 2 tot 7 van het document.

<sup>249</sup> De inconveniënten zijn de kosten van overuren, weekend- en nachtwerk.

## Sectie 18 – FOD Financiën

### 1 Algemeen overzicht

De vereffeningskredieten bedragen 1.995,8 miljoen euro, dit is 33,8 miljoen euro minder dan de aangepaste begroting 2018. In 2018 werd echter een krediet van 50,2 miljoen euro ingeschreven voor de regularisatie van voorschotten toegestaan door de kantoren van de Patrimoniumdiensten, van de Niet-fiscale invordering en van de Douane en Accijnzen<sup>250</sup>.

### 2 Koninklijke Munt van België

Op 1 januari 2018 werd het staatsbedrijf Koninklijke Munt van België omgevormd tot een ADBA. Intussen heeft de regering de Koninklijke Munt van België echter geïntegreerd in de Algemene Administratie van de Thesaurie<sup>251</sup>. De huidige dotatie<sup>252</sup> is geschrapt (-3,4 miljoen euro) en binnen de FOD Financiën is een organiek fonds opgericht voor de monetaire verrichtingen van de Koninklijke Munt van België<sup>253</sup>.

Dit fonds zal worden gestijfd door (i) een uitzonderlijke ontvangst van 200 miljoen euro<sup>254</sup>, met name de liquide middelen van het Muntfonds die waren overgedragen aan de ADBA om de continuïteit van diens opdrachten te verzekeren, en (ii) de jaarlijkse aanmuntingen. Die laatste worden voor 2019 geraamd op 33,5 miljoen euro<sup>255</sup>. De uitgaven voor de demonetisaties<sup>256</sup> worden geraamd op 10 miljoen euro voor 2019 en worden gedeckt door voormalde ontvangsten.

Vermelde wet van 31 juli 2017 zal moeten worden aangepast. Dit geldt eveneens voor de organieke wet houdende oprichting van begrotingsfondsen van 27 december 1990.

### 3 Maatregelen ten gunste van Griekenland

Het begrotingsontwerp omvat vastleggings- en vereffeningskredieten (38,5 miljoen euro) voor het steunplan voor Griekenland, goedgekeurd door de Eurogroep<sup>257</sup> - *Agreement on Net Financial Assets (ANFA)*. Daarenboven resulteert de deelname van België aan het *Securities Markets Program (SMP)*<sup>258</sup> in bijkomende kredieten van 57,4 miljoen euro. De op de begroting 2018 ingeschreven kredieten zullen niet worden vereffend.

<sup>250</sup> Basisallocatie 40.03.03.20.01. Cf. *Parl. St. Kamer, DOC 54 3037/005 Commentaren en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 56.

<sup>251</sup> Door de sluiting van de werkplaatsen was het aantal personeelsleden sterk afgenomen ingevolge. Dit rechtvaardigde de integratie bij de diensten van de FOD om organisatorische redenen.

<sup>252</sup> Basisallocatie 40.07.41.30.31.

<sup>253</sup> Enerzijds gaat het om aanmuntingen (wanneer de Nationale Bank van België muntstukken in omloop brengt, stort ze de tegenwaarde aan de KMB – ontvangst voor de Staat), anderzijds om demonetisaties (de tegenwaarde van uit omloop genomen muntstukken wordt teruggestort aan de NBB – uitgaven voor de Staat). Beide verrichtingen hebben geen impact op het vorderings saldo.

<sup>254</sup> Artikel 46.30.02. Deze ontvangst moet het mogelijk maken tegemoet te komen aan eventuele aanzienlijke demonetisaties.

<sup>255</sup> Artikel 97.00.01.

<sup>256</sup> Basisallocatie 61.09.92.00.01.

<sup>257</sup> Basisallocatie 61.18.35.20.01.

<sup>258</sup> Basisallocatie 61.18.35.20.02.

### **Securities Markets Program**

De lidstaten van de eurozone hebben er zich in november 2012 toe verbonden aan Griekenland het equivalent over te dragen van de inkomsten uit de tegoeden m.b.t. obligaties van de Griekse regering, zoals opgenomen in het SMP-programma<sup>259</sup> van de centrale banken van het eurosysteem. België moest aanvankelijk 351 miljoen euro storten voor de periode 2013-2037. Aangezien Griekenland de nadere regels van het programma in de loop van 2014 niet langer naleefde, werd het steunprogramma opgeschorst<sup>260</sup>.

Het structureel economisch aanpassingsprogramma van Griekenland is op 20 augustus 2018 afgelopen. Sindsdien zijn nieuwe maatregelen van kracht voor het verlichten van de Griekse middellangetermijnschuld. Zo zal de SMP-winst van 2014 (1,8 miljard euro) worden terugbetaald, met inbegrip van de door België gestorte 68 miljoen euro. Daarenboven wordt vanaf het boekjaar 2017<sup>261</sup> het afstaan van de SMP- en ANFA-winst opnieuw geactiveerd, mits Griekenland het in het economische hulpprogramma gedefinieerde beleid naleeft.

In december 2018 moet het ESM (Europees Stabiliteitsmechanisme) 644 miljoen euro storten aan Griekenland. Hiertoe moet het ESM vooreerst de op zijn rekening beschikbare fondsen gebruiken (waaronder 28,3 miljoen euro afkomstig van de Belgische bijdrage, wat het vorderingssaldo 2018 van België negatief beïnvloedt). Het ESM moet tot in juni 2022 voor eenzelfde bedrag betalingen uitvoeren in de maanden juni en december van elk jaar. België moet nog een globaal bedrag van 115,8 miljoen euro overdragen aan het ESM, waarvan 31,8 miljoen euro in 2019. Bijgevolg zijn de kredieten in het begrotingsontwerp 25,6 miljoen euro te hoog geschat.

### **Agreement on Net Financial Assets**

In het raam van het ANFA-programma hebben de lidstaten van de eurozone zich er in februari 2012 toe verbonden aan Griekenland het equivalent af te staan van de winsten op Grieks staatspapier die de centrale banken voor eigen rekening hebben aangekocht. Zo moet België aanvankelijk 181,1 miljoen euro storten voor de periode 2012-2020. Dit bedrag werd beperkt (100,4 miljoen euro) door de schrapping van de voor 2015 en 2016 verschuldigde sommen en ingevolge technische correcties met betrekking tot de betalingsperiode en de per jaar verschuldigde bedragen. Thans bedraagt het nog door België verschuldigde globale bedrag 27,0 miljoen euro.

De in 2019 aan het ESM toe te kennen som is vastgelegd op 11,3 miljoen euro. Bijgevolg is het in de ontwerpbegroting opgenomen krediet 27,2 miljoen euro te hoog geraamd.

<sup>259</sup> Dankzij het SMP-programma konden tussen mei 2010 en september 2012 op de secundaire markt obligaties worden teruggekocht die waren uitgegeven door de lidstaten van de eurozone, waaronder Griekenland, teneinde de financiële markten gerust te stellen met betrekking tot de landen van de eurozone die in moeilijkheden verkeerden.

<sup>260</sup> Het door België voor hetzelfde jaar verschuldigde bedrag (68 miljoen euro), dat reeds was overgedragen, werd niet aan Griekenland gestort maar is op een aparte rekening van het *Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)* gezet.

<sup>261</sup> Aangezien het systeem is opgeheven, moeten de voor 2015 en 2016 verschuldigde bedragen niet meer worden betaald.

## Sectie 19 – Regie der Gebouwen

De Regie beheert het vastgoed van de federale Staat en ontvangt hiervoor dotaies die zijn ingeschreven in sectie 19 van de begroting. Ze ontvangt ook een dotatie uit sectie 01 voor de investeringen in de koninklijke paleizen en het onderhoud ervan. Deze dotaies bestaan uit inkomensoverdrachten om de lopende uitgaven te financieren (ESR-code 4) en uit kapitaaloverdrachten om de investeringsuitgaven te financieren (ESR-code 6).

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van deze overdrachten nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie, waarvan de begrotingstabel is opgenomen in Deel II<sup>262</sup> van het huidig wetsontwerp.

### 1 Kapitaaloverdrachten

#### *Dotatie voor investeringen (basisallocatie 55.21.61.41.03)*

Met deze dotatie betaalt de Regie het grootste gedeelte van de uitgaven voor de investeringen en voor de renovatie- en restauratiewerken. Bij de indiening van het wetsontwerp was het investeringsprogramma 2019 nog niet goedgekeurd<sup>263</sup>. De Regie raamt de uitgaven op 99,9 miljoen euro en zal deze betalen met:

- een investeringsdotatie van 84,2 miljoen euro, berekend op basis van het krediet van vorig jaar;
- een subsidie van de Nationale Loterij van 2,3 miljoen euro<sup>264</sup>;
- de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed voor 13,4 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed voor de financiering van de investeringsuitgaven, stijgt van 5,4 miljoen euro in 2018 tot 13,4 miljoen euro. Omdat de verbintenis bij de helft van de in 2017 geplande projecten pas werd aangegaan in december 2017, ligt het geraamde encours eind 2018 (75,3 miljoen euro) veel hoger dan de voorgaande jaren. Om dit weg te werken gebruikt de Regie bijkomend 5 miljoen euro opbrengsten uit de verkoop van vastgoed. Daarnaast besliste de ministerraad van 4 april 2014 het Erasmus-Zuidproject<sup>265</sup> te betalen met deze opbrengsten. Hiervoor is in 2019 3 miljoen euro nodig.

---

<sup>262</sup> Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3294/001, *Wetsontwerp houdende de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019*, p. 620-627.

<sup>263</sup> De Regie stelde wel een operationeel meerjarenprogramma op waarin alle projecten met een waarde van meer dan 3 miljoen euro nominatief zijn opgenomen. Voor de projecten met een waarde van minder dan 3 miljoen euro wordt jaarlijks een enveloppe voorzien.

<sup>264</sup> Met deze subsidie finanziert de Regie de restauratie van het nationaal patrimonium.

<sup>265</sup> Het Erasmus-project maakt deel van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen zoals vermeld in het begrotingsconclaaf van 28 juli 2018 (p. 3-4). Het project is tevens mee opgenomen in de flexibiliteitsclausule zoals vermeld in het Ontwerpbegrotingsplan van België (p. 29). De Regie zal voor Sciensano nieuwe gebouwen oprichten op de locatie Erasmus-Zuid. De kostprijs van dit project was initieel geraamd op 84,3 miljoen euro en is ondertussen aangepast tot 114 miljoen euro. De Regie moet dit project betalen met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed, eventueel aangevuld met de kredieten van de investeringsdotatie.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **75**

Door de beslissingen die zijn genomen in het kader van de renovatie of nieuwbouw van verschillende projecten<sup>266</sup> zullen de investeringsdotatie en de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed de komende jaren moeten stijgen<sup>267</sup>. De Regie beschikt bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet over een meerjarenprogramma van de verkopen. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan in welke mate de Regie de verkoopdoelstelling de komende jaren kan realiseren.

Bijkomend wijst het Rekenhof erop dat de Regie de subsidie van de Nationale Loterij die ze aanwendt voor de restauratiewerken aan het Nationaal Patrimonium (2,3 miljoen euro) in de eigen ontvangstbegroting best catalogeert als een investerings- i.p.v. een werkingssubsidie (ESR-code 6 i.p.v. 4).

***Dotatie voor onderhoud en renovatie van het Justitiepaleis te Brussel (basisallocatie 55.21.61.41.08)***

De dotatie bedraagt 1,8 miljoen euro, is uitdovend en zal in de periode 2019-2021 enkel nog worden gebruikt om de uitgaven van de openstaande verbintenissen te vereffenen.

De uitgaven voor de nieuwe verbintenissen worden betaald met de investeringsdotatie (onder meer de restauratie van de gevels van het Brusselse Justitiepaleis). Voor 2019 is voor de restauratie van de eerste fase 2,2 miljoen euro voorzien<sup>268</sup>. Het Rekenhof heeft geen geactualiseerde informatie ontvangen waarvoor deze middelen in 2019 zullen worden aangewend. De uitgaven voor de eerste fase van de werken zelf zijn geraamd op 25,1 miljoen euro en zullen vanaf 2021 worden vereffend. Bijgevolg zal vanaf dan de investeringsdotatie bijkomend bezwaard worden.

Het Rekenhof merkt tot slot op dat in de interdepartementale provisie eveneens 2 miljoen euro is opgenomen voor de tweede fase van de restauratie van het Brusselse Justitiepaleis. Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2018 besliste de ministerraad het juiste financieringsmechanisme nog verder te onderzoeken.

***Dotatie voor eerste inrichtingswerken (basisallocatie 55.22.61.41.01)***

Met deze dotatie (18 miljoen euro) betaalt de Regie de uitgaven voor de eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen. Tot en met het begrotingsontwerp 2018 waren deze uitgaven nog geïntegreerd in de huurdotatie<sup>269</sup>. De Regie raamt de uitgaven voor 2019 op 38,3 miljoen euro. Zij zal het tekort van 20,3 miljoen euro aanzuiveren met de

<sup>266</sup> O.m. de beslissingen van de ministerraad van 4 april 2014 "Erasmus-Zuid" (geraamde kostprijs 114 miljoen euro), van 18 november 2016 "Masterplan Gevangenissen" (geraamde kostprijs 180,8 miljoen euro) en van 7 juli 2017 "Aanmeldcentrum Neder-over-Heembeek" (geraamde kostprijs 10 miljoen euro).

<sup>267</sup> Evolutie van de investeringsdotatie: 2019: 84,2 miljoen euro; 2020: 106,4 miljoen euro; 2021: 126,4 miljoen euro. Evolutie van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed om de investeringsdotatie aan te vullen: 2019: 13,4 miljoen euro; 2020: 49 miljoen euro; 2021: 64,4 miljoen euro.

<sup>268</sup> Zowel deel 1 als deel 2 van deze restauratiewerken maken deel uit van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen zoals vermeld in het begrotingsconclaaf van 28 juli 2018 (p. 3-4). Deze projecten zijn tevens mee opgenomen in de flexibiliteitsclausule zoals vermeld in het Ontwerpbegrotingsplan van België (p. 29).

<sup>269</sup> Omdat deze werken een duurzaam karakter hebben en ook binnen de eigen begroting van de Regie werden gecatalogeerd als investeringsuitgaven vroeg het Rekenhof deze uitgaven op te nemen in een basisallocatie met een ESR-code 6. *Parl. St. Kamer, DOC 54 3037/005 "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018".*

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 76

opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met de financiële reserve (zie ook verder "Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed").

## 2 Inkomensoverdrachten

### **Dotatie voor huurgelden (basisallocatie 55.22.41.40.01)**

Vanaf 2019 worden de uitgaven voor de aanpassingswerken betaald met de dotatie voor eerste aanpassingswerken (zie hoger). In de verantwoordingsnota is de opname en de aanwending van deze dotaties echter nog als één geheel opgenomen. Het Rekenhof acht het aangewezen ook hier de splitsing te maken. De Regie raamt de uitgaven voor de huurgelden op 470,3 miljoen euro. De dotatie bedraagt 462,3 miljoen euro. De Regie zal het tekort van 8 miljoen euro aanzuiveren met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met haar financiële reserve.

### **Dotatie eigen werking (basisallocatie 55.22.41.40.02)**

Met deze dotatie (87,3 miljoen euro) betaalt de Regie in hoofdzaak de wedden, lonen, vergoedingen en werkingskosten van haar eigen personeel. De Regie raamt die uitgaven op 96,4 miljoen euro. De Regie gebruikt voor 9,1 miljoen euro eigen opbrengsten om alle uitgaven te kunnen betalen<sup>270</sup>.

De personeelskredieten zijn geraamd op 69,7 miljoen euro. De personeelsuitgaven bedroegen in 2017 57,6 miljoen euro (90% van de personeelskredieten). De Regie slaagt er moeilijk in tijdig voldoende personeel aan te werven en te behouden<sup>271</sup>. Ook is er door de hervormingen<sup>272</sup> nog geen geactualiseerd personeelsplan. Mogelijk zullen de personeelskredieten voor 2019 opnieuw voor een deel niet benut worden<sup>273</sup>.

### **Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 55.22.41.40.04)**

Met deze dotatie (49,2 miljoen euro) betaalt de Regie de kapitaalsaflossingen van de leningen, de intresten en de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de DBFM-contracten. De Regie raamt die laatsten op 27 miljoen euro. Ook voor de nieuwe gevangenissen van Dendermonde, Haren, Antwerpen en het Masterplan III Gevangenissen<sup>274</sup> zal de Regie een beroep doen op DBFM. Hierdoor stijgt vanaf 2022 de nood aan kredieten sterk. De Regie raamt dat de dotatie in 2023 zal oplopen tot 122,8 miljoen euro, waarvan 105,5 miljoen euro aan DBFM-vergoedingen. Het Rekenhof herinnert eraan dat deze vergoedingen 25 jaar moeten worden betaald en de toekomstige begrotingen belasten.

<sup>270</sup> De eigen opbrengsten bestaan vooral uit huuropbrengsten.

<sup>271</sup> Zie eveneens Rekenhof, 175<sup>ste</sup> Boek, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 53-55. Beschikbaar op de website van het Rekenhof.

<sup>272</sup> Om de dienstverlening aan de klanten te verbeteren is in het kader van de *Redesign* een transformatieplan uitgewerkt. Ook heeft het Kabinet het principebesluit goedgekeurd om de Regie der Gebouwen om te vormen naar een n.v. van publiek recht.

<sup>273</sup> Ook in 2018 blokkeerde de Regie de personeelskredieten reeds met 10 miljoen euro om de uitgaven in het kader van de dading Résidence Palace te betalen.

<sup>274</sup> De ministerraad van 18 november 2016 keurde het Masterplan III voor de gevangenissen goed. Dit plan voorziet in vier nieuwe gevangenissen in een DBFM-constructie (Leopoldsburg, Lantin, Verviers, Vresse-sur-Semois) en drie nieuwe FPC's (Aalst, Paifve, Waver) met een DBFMO-formule.

### **3 Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en de financiële reserve**

Zoals vermeld, zal de Regie een deel van de uitgaven voor de investeringsprojecten (13,4 miljoen euro), een deel van de huurgelden (8 miljoen euro) en een deel van de uitgaven voor de eerste aanpassingswerken (20,3 miljoen euro) betalen met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed (33,7 miljoen euro) en haar financiële reserve (8 miljoen euro).

De Regie bouwt de financiële reserve op met het deel van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed dat ze niet aanwendt en met het deel van de verschillende dotaties dat ze niet gebruikt<sup>275</sup>.

Artikel 335, §4, van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat de Regie de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed kan aanwenden voor haar opdrachten<sup>276</sup>. Deze wetsbepaling is niet nader uitgewerkt<sup>277</sup>. Voor het niet-aangewende deel van de dotaties is er nog geen regeling. Daardoor kunnen de dotaties worden gebruikt voor uitgaven waarvoor ze niet bestemd waren, wat in strijd is met het principe van de begrotingsspecialiteit. Het Rekenhof beveelt daarom opnieuw<sup>278</sup> aan een financieringsbesluit te nemen met de regels voor de aanwending van de verschillende dotaties en van de reserve<sup>279</sup>.

---

<sup>275</sup> De financiële reserve bedroeg eind 2017 123,2 miljoen euro (bron: jaarrekening 2017). De opbrengsten uit de verkoop voor 2016 en 2017 bedroegen respectievelijk 35,2 miljoen euro en 49,7 miljoen euro.

<sup>276</sup> Bij de tweede aangepaste begroting 2017 kreeg de Regie machtiging om deze opbrengsten te gebruiken zowel voor de werkings- als de investeringsuitgaven.

<sup>277</sup> Zo bepaalt de wet van 22 mei 2003 dat sommige ontvangsten kunnen worden bestemd voor uitgaven, maar dat het voorwerp van de uitgave nader moet worden bepaald.

<sup>278</sup> Zie ook:

- Rekenhof, *175e Boek*, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 53-55;
- Rekenhof, *174e Boek*, Volume I, Brussel, oktober 2017, p. 63-68;
- Rekenhof, *173e Boek*, Volume I, Brussel, oktober 2016, p. 59-66;
- *Parl. St. Kamer*, DOC 54 3037/005 "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018" p. 58-60;
- *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2411/002 "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017" p. 66-68.

<sup>279</sup> Op grond van artikel 11 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017 vereffenen en betalen de diensten van algemeen bestuur de toelagen nadat de algemene uitgavenbegroting werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

## Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)

### 1 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)

#### *Fipronil*

Om zijn opdrachten in het kader van de voedselveiligheid uit te voeren, ontvangt het FAVV een dotatie van 96,6 miljoen euro<sup>280</sup>. Die is berekend op basis van de kredieten van vorig jaar. Het Rekenhof gaat het gebruik van de dotatie na op basis van de begroting van het FAVV. Die is opgenomen in Deel II<sup>281</sup> van het huidig wetsontwerp en de verantwoordingsnota<sup>282</sup>.

Het FAVV raamt de ontvangsten op 173,2 miljoen euro en de uitgaven op 189,7 miljoen euro. Het tekort van 16,5 miljoen euro is het gevolg van de beslissing van de regering om een compensatie toe te kennen aan de bedrijven die het slachtoffer zijn van de fipronilcrisis.

De compensatieregeling is uitgewerkt in de wet van 21 november 2017<sup>283</sup>. Deze wet bepaalt dat de compensaties worden betaald met de reserves van het FAVV waarvan de regels worden vastgelegd door de Koning in een besluit dat is goedgekeurd door de ministerraad.

Tijdens het begrotingsconclaaf 2018 (september 2017) is de budgettaire procedure vastgelegd. Het FAVV moest in 2018 30 miljoen euro van zijn reserves storten in de Schatkist (ontvangstenartikel 46.40.05). Eenzelfde bedrag werd als uitgavenkrediet opgenomen in de begroting van de FOD BOSA, onder het programma 06.80.1<sup>284</sup>. Het niet aangewende deel van de uitgavenkredieten wordt teruggestort aan het FAVV.

Het koninklijk besluit van 17 december 2017 stelt de procedure en de uitvoeringsbepalingen vast van de compensaties voor de bedrijven van de primaire sector<sup>285</sup>. De kostprijs hiervan is geraamd op 11,7 miljoen euro. Alles zal in principe worden betaald ten laste van het begrotingsjaar 2018. De FOD BOSA moet bijgevolg in 2018 ongeveer 18,3 miljoen euro aan het FAVV terugstorten.

De regering werkte ondertussen ook een compensatieregeling uit voor de sectoren verwerking en distributie. De ministerraad van 1 juni 2018 keurde het ontwerp van besluit

<sup>280</sup> Het FAVV is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

<sup>281</sup> Algemene uitgavenbegroting, p. 631-635.

<sup>282</sup> Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, *Verantwoordingen van de begrotingen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer*.

<sup>283</sup> Wet van 21 november 2017 betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis.

<sup>284</sup> De FOD BOSA staat in voor de betaling van de goedgekeurde schadedossiers. De getroffen bedrijven moeten hun vraag tot schadevergoeding indienen bij een uniek loket Fipronil dat is opgericht bij de FOD BOSA. Elk schadedossier en voorstel moet worden voorgelegd aan een commissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van het FAVV, de FOD Economie en de FOD BOSA. Deze commissie brengt advies uit over de te betalen compensatie en de minister van Landbouw keurt ze goed.

<sup>285</sup> Dit zijn de pluimveebedrijven.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **79**

goed dat de procedures en uitvoeringsbepalingen voor deze sectoren vaststelt. De kostprijs van deze compensatie is geraamd op 15,5 miljoen euro. Hier wordt gewerkt met een gesloten enveloppe. De compensaties worden pas betaald nadat alle dossiers zijn ingediend, waardoor er in principe geen budgetoverschrijding kan gebeuren. Het FAVV zal in 2019 16,5 miljoen euro van zijn reserves storten aan de Schatkist. Er is een miljoen extra ingeschreven om kosten voor beroepsprocedures te betalen.

**Brexit**

Het FAVV zal ingevolge de Brexit voor 29 maart 2019 60 extra medewerkers moeten aanwerven en opleiden voor de controle van de import en export. Bij de indiening van het huidig begrotingsontwerp moet het FAVV nog een dossier aan de ministerraad voorleggen. De uitgavenkredieten houden hiermee nog geen rekening<sup>286</sup>.

**2 Programma 25.55.9 – Fonds Klimaatresponsabiliseringssmechanisme**

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringssmechanisme en legt de principes ervan vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot terug te dringen van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het een financiële malus ten laste gelegd.

De FOD VVVL is verantwoordelijk voor de financiering van de bonusmalusregeling. Hiervoor is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabiliseringssmechanisme" opgericht<sup>287</sup>. De ontvangsten van het Fonds bestaan uit het federale deel van de opbrengsten die komen uit het veilen van de emissierechten en uit de mali die de gewesten moeten betalen indien ze hun doelstellingen niet halen. De FOD VVVL is als registeradministrateur verantwoordelijk voor de inning van de Belgische opbrengsten uit de veiling van de emissierechten<sup>288</sup>.

De FOD raamt de Belgische opbrengsten uit de veiling van deze rechten voor 2019 op 213,3 miljoen euro. De opbrengsten zijn berekend op basis van de hoeveelheid te verkopen emissierechten (19,2 miljoen rechten) en van de gemiddelde prijs per emissierecht (volgens de berekening van de FOD<sup>289</sup> 11,1 euro). Het Rekenhof wijst er op dat de prijs voor de emissierechten<sup>290</sup> de laatste maanden sterk gestegen is. De gemiddelde prijs bedraagt voor de maanden januari-oktober 2018 meer dan 14 euro. Mogelijk liggen de opbrengsten in 2019 dan ook hoger.

<sup>286</sup> Het FAVV raamt de kostprijs voor deze bijkomende aanwervingen op 5,5 miljoen euro.

<sup>287</sup> Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringssmechanisme.

<sup>288</sup> Samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de organisatie en het administratief beheer van het nationaal register voor broeikasgassen van België overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad, alsmede bepaalde elementen van de veiling overeenkomstig verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie, artikel 2 en artikel 11, 2°.

<sup>289</sup> Gemiddelde prijs tussen januari en april 2018.

<sup>290</sup> Bron: <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures>.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 80

Van de Belgische opbrengsten is 9,05%<sup>291</sup> (19,3 miljoen euro) bestemd voor de federale Staat. Dit deel wordt opgenomen in de middelenbegroting<sup>292</sup> en toegewezen aan het begrotingsfonds. Uit voorzichtigheidsoverwegingen is bij de opbrengsten geen rekening gehouden met de geraamde mali die de gewesten moeten betalen als ze hun doelstellingen niet halen. De FOD raamt deze mali op 0,8 miljoen euro<sup>293</sup>.

Met de middelen van het fonds betaalt de FOD de financiële boni die de gewesten realiseren. In het huidig ontwerp<sup>294</sup> zijn hiervoor de boni van 2017 opgenomen (7,3 miljoen euro). Het Rekenhof wijst er op dat de FOD de boni voor 2015 en 2016 nog niet heeft betaald omdat de uitstootcijfers nog niet zijn vastgelegd bij koninklijk besluit. Deze zijn geraamd op 10,2 miljoen euro. Hierdoor kunnen de uitgaven in 2019 dus mogelijk hoger liggen.

### 3 Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano

Sciensano is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht met de wet van 25 februari 2018 als fusie van het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (WIV) en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA). De instelling ondersteunt het gezondheidsbeleid door wetenschappelijk onderzoek, expertadvies en dienstverlening. Kostenefficiëntie, klantgerichtheid en innovatie staan centraal.

Volgens de oprichtingswet moet de beheersovereenkomst de berekeningswijze van de jaarlijkse dotatie nader bepalen<sup>295</sup>. Bij de indiening van het huidig ontwerp was deze beheersovereenkomst nog niet afgesloten. De tussenkomst van de Staat is voorlopig berekend op basis van de begrotingskredieten 2018 die waren opgenomen in de programma's 25.56.3 "WIV" en 25.56.4 "CODA"<sup>296</sup>.

### 4 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)

Om zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten, ontvangt het FAGG een dotatie van 26,7 miljoen euro<sup>297</sup>. Die is berekend op basis van de kredieten van vorig jaar. Het Rekenhof gaat het gebruik van deze dotatie na op basis van de begroting van het

<sup>291</sup> Artikel 39 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

<sup>292</sup> Artikel 36.90.03 "Opbrengsten van de veiling van emissierechten".

<sup>293</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 3293/001, p. 536.

<sup>294</sup> Basisallocatie 55.92.45.30.01.

<sup>295</sup> Wet van 25 februari 2018, artikel 29, §2.

<sup>296</sup> Sciensano is niet opgenomen in de lijst met te consolideren instellingen om het ESR-saldo 2019 (95,9 miljoen euro) te bepalen (*Algemene Toelichting*, p. 156-161). Zie hiervoor Deel III, Hoofdstuk I.

<sup>297</sup> Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

agentschap die is opgenomen in Deel II<sup>298</sup> van de algemene uitgavenbegroting en de verantwoordingsnota<sup>299</sup>.

Het FAGG dient een begroting in evenwicht in. Het raamt de ontvangsten en uitgaven op 84,4 miljoen euro<sup>300</sup>.

Het Rekenhof stelt vast dat de geraamde uitgavenkredieten 16 miljoen euro (24%) hoger liggen dan de verwezenlijkingen van het laatste volledig gekende jaar (2017). Uit de verantwoordingsnota blijkt de oorzaak van dat verschil niet duidelijk. Het FAGG heeft voor allerhande projecten en de Brexit bijna 6 miljoen euro nodig. In de verantwoordingsnota is bij de verschillende uitgavencategorieën enkel een globaal bedrag opgenomen.

De regering besliste in 2018 de evaluatie van de klinische proeven voortaan zelf te financieren. Zij verhoogde daarom bij de eerste aangepaste begroting 2018 de dotatie aan het FAGG met 10,6 miljoen euro. Hierdoor steeg het aandeel van de dotatie in de uitgavenramingen van het FAGG tot 30%<sup>301</sup>.

Het Rekenhof wees er in zijn commentaar bij de aangepaste begroting 2018 op dat het FAGG de uitgavenkredieten stelselmatig te hoog inschat en dat de tussenkomst van de Staat in de werking van het FAGG niet steunt op berekenbare criteria. Omdat de verhoogde tussenkomst voor de analyse van de klinische proeven niet nader was uitgewerkt, viel niet uit te sluiten dat deze kon worden aangewend voor andere doeleinden. In haar antwoord wees de minister er op dat het FAGG een analytische boekhouding voert om een monitoring van de uitgaven mogelijk te maken. Zij verzekerde dat de niet-benutte middelen van de verhoogde tussenkomst zullen worden teruggestort in de middelenbegroting van de Staat<sup>302</sup>.

In de verantwoordingsnota voor het begrotingsjaar 2019 is bepaald dat ongeveer 2,8 miljoen euro van de verhoogde dotatie niet zal worden aangewend<sup>303</sup>. Het Rekenhof wijst

<sup>298</sup> *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3294/001, Wetsontwerp houdende de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019*, p. 620-627.

<sup>299</sup> *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, verantwoordingen van de begrotingen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer*.

<sup>300</sup> Het Rekenhof wijst op het verschil van 9,3 miljoen euro tussen de uitgavenkredieten en ontvangstenramingen die zijn opgenomen in de begrotingstabellen en in de verantwoordingsnota.

De FOD BOSA heeft door een misverstand de artikelen 12.21 en 36.20 verminderd met 4,4 miljoen euro. De FOD BOSA deelde aan het FAGG mee dat dit zal worden rechtgezet bij de begrotingscontrole 2019. Ook is 4,9 miljoen euro niet ingeschreven bij artikel 12.11 (niet-limitatief) omdat er voor het corresponderende ontvangstenartikel 36.90 nog geen aanpassing is gebeurd van de financieringswet van het FAGG. Dit zal volgens het FAGG worden rechtgezet bij de begrotingscontrole 2019 of door een beroep te doen op artikel 91 van de wet van 22 mei 2003.

<sup>301</sup> Om te komen tot een begroting in evenwicht is de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG gewijzigd met de wet van 11 maart 2018 m.b.t. de financiering van het FAGG. De aangepaste regeling zorgt er o.m. voor dat 80% van eventuele begrotingoverschotten terugvloeien naar de stakeholders.

<sup>302</sup> *Parl. St. Kamer, 15 juni 2018, DOC 54 3036/003, p. 58, Verslag namens de Commissie voor de financiën en begroting over de wetsontwerpen van de eerste aanpassing van de rijksmiddelen- en uitgavenbegroting 2018*.

<sup>303</sup> *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, p. 378*.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 82

erop dat dit bedrag niet is opgenomen als een geraamde ontvangst<sup>304</sup> in de middelenbegroting 2019<sup>305</sup>.

##### 5 Basisallocatie 51.82.42.20.01 – Dotatie aan eHealth

eHealth is het elektronisch platform van de Belgische overheid waarbij de medische gegevens op een veilige en correcte manier kunnen worden gedeeld tussen de verschillende zorgverleners.

Het eHealth-platform, een openbare instelling van sociale zekerheid, ontvangt o.m. een jaarlijkse dotatie van de FOD VVVL. De dotatie stijgt in het huidig ontwerp met 2,2 miljoen euro tot 2,4 miljoen euro. In de verantwoordingsnota is niet nader bepaald waarvoor deze stijging zal worden aangewend.

De begroting van het RIZIV is voor verschillende eHealthprojecten met eenzelfde bedrag verhoogd. Uit de toelichting in de beheersorganen van het RIZIV blijkt dat het gaat om drie projecten:

- het opzetten van testcentra voor het testen van toepassingen in het kader van de mobiele gezondheidszorg (mHealth);
- het opzetten van een evaluatiesysteem voor eHealth-toepassingen;
- het oprichten van een implementatiefonds om de toegang van mobiele toepassingen op de werkvoer te bevorderen.

Volgens de beleidscel zijn die projecten twee keer geteld en worden de bijkomende middelen best verdeeld vanuit de begroting van het RIZIV.

<sup>304</sup> Artikel 25.46.40.04 "Terugbetaling door het FAGG ten gevolge van gedeeltelijk gebruikte dotaties".

<sup>305</sup> Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3293/001, p. 91-65.

## Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

### Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer

#### *GEN en prioritaire infrastructuur*

De ontwerpbegroting 2019 bevat kredieten voor de investeringen in bijkomende spoorcapaciteit van de NMBS en van Infrabel. De kredieten zullen aangewend worden voor de vereffeningen van de investeringen van de NMBS<sup>306</sup> (10,29 miljoen euro) en die van Infrabel<sup>307</sup> (7,57 miljoen euro) (realisatie van de prioritaire infrastructuur en van het GEN).

Die had voor het GEN en de infrastructuur immers een bijkomende financiering opgenomen van 1 miljard euro ten laste van de Staat<sup>308</sup>. Deze financiering loopt tot 2031.

Overigens voorziet het GEN-fonds voor de realisatie van het GEN eveneens in 52,33 miljoen euro aan kredieten<sup>309</sup>.

De ministerraad van 26 juli 2018 legde de volgende investeringen (vereffeningkredieten) vast: 52,33 miljoen euro voor het GEN en 78,97 miljoen euro voor de gewestelijke spoorwegprioriteiten. Deze investeringen zijn opgenomen in het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen<sup>310</sup>. De Belgische regering heeft de Europese Commissie gevraagd toepassing te mogen maken van de flexibiliteitsclausule voor een reeks investeringen waarvan die projecten deel uitmaken<sup>311</sup>.

De 52,33 miljoen euro stemt overeen met de financiering die het GEN-fonds gepland heeft voor 2019 (vermeld in de verantwoordingen).

De 78,97 miljoen euro maakt deel uit van de aanvullende financiering van één miljard euro en is bedoeld voor de NMBS en Infrabel, voor het GEN en voor de gewestelijke spoorwegprioriteiten. De definitieve bedragen zullen worden bepaald in een nieuw koninklijk besluit dat voor het einde van het jaar gepland is. Dit besluit zal de verdeling van het miljard aanpassen aan de cijfers in de notificatie van de ministerraad van 26 juli 2018 en in het samenwerkingsakkoord<sup>312</sup>.

In het kader van de nieuwe initiatieven voorziet de begroting tot slot in een krediet van 126.000 euro<sup>313</sup>. Dit krediet komt tegemoet aan de aanbevelingen van het Rekenhof<sup>314</sup> met betrekking tot de rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer, de opvolging van de investeringen

<sup>306</sup> Basisallocatie 51.11.51.11.04-Investeringen in bijkomende spoorcapaciteit ten gunste van de NMBS.

<sup>307</sup> Basisallocatie 51.11.51.11.53-Investeringen in bijkomende spoorcapaciteit ten voordele van Infrabel.

<sup>308</sup> Dit werd beslist in de ministerraad van 31 maart 2017.

<sup>309</sup> "Indicatieve verdeling van de financiering", verantwoordingen DOC 54 3293/017, p. 117.

<sup>310</sup> Deze projecten passen in het kader van het document "*Revision of the investment clause – position paper*" dat aan de Europese autoriteiten werd bezorgd (cf. commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018, p. 13).

<sup>311</sup> Het nationaal pact voor strategische investeringen komt aan bod in Deel I – Algemene toelichting van dit verslag.

<sup>312</sup> Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de drie gewesten rond de financiering van de strategische spoorweginfrastructuren – Tweede lezing (ministerraad van 13 juli 2018).

<sup>313</sup> Basisallocatie 51.01.11.00.03.

<sup>314</sup> Gewestelijk Expresnet (GEN) – Invoering en financiering – Verslag aangenomen op 25 januari 2017 in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 17 maart 2016, cf. p. 43 en 133.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 84

van de spoorwegmaatschappijen en de specifieke controles<sup>315</sup> waarvoor de FOD moet instaan en beoogt een personeelsversterking met twee extra VTE.

---

<sup>315</sup> Op basis van de artikelen over het GEN in de beheersovereenkomsten 2008-2012 moet de FOD:

- controleren of de drie maatschappijen van de NMBS-groep de uitgaven ten laste van het GEN-fonds correct aanrekenen;
- de jaarverslagen van Infrabel en van de NMBS-Holding over het gebruik van het GEN-fonds analyseren;
- het jaarverslag van de NMBS analyseren over de specifieke dotatie om het exploitatietekort te dekken dat met de exploitatie van het GEN verband houdt.

## **Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)**

### **1 Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid**

De initiële begroting 2019 voorziet voor de twee grootste uitgavenposten in deze begrotingssectie in de volgende bedragen:

- de toelagen OCMW's recht op maatschappelijke integratie: 1.128,7 miljoen euro<sup>316</sup>;
- de toelagen OCMW's Wet 2 april 1965; 99,7 miljoen euro<sup>317</sup>.

Gelet op het onzekere karakter van deze kredieten, werd tijdens het begrotingsconclaaf besloten de volume-effecten (107,8 miljoen euro) voor deze uitgavenposten<sup>318</sup> later te herbekijken. De regering zal in de komende maanden de kredieten opnieuw ramen op basis van recentere gegevens over het aantal begunstigden, dat onderhevig is aan een sterke variabiliteit, en, indien nodig, een aanpassing doorvoeren bij de begrotingscontrole 2019.

In het verleden heeft het Rekenhof meermaals gewezen op de mogelijke onderraming van het krediet voor de toelagen aan de OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie<sup>319</sup>. Uit de volgende tabel blijkt dat het toegekende krediet de voorbije jaren bijna integraal werd benut, nadat het in de loop van het jaar was verhoogd.

---

<sup>316</sup> Basisallocatie 55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

<sup>317</sup> Basisallocatie 55.12.43.52.23 - Toelagen aan de OCMW's Wet 2 april 1965.

<sup>318</sup> Zoals geraamd tijdens het bilateraal overleg geraamd, waarvan 92,8 miljoen euro m.b.t. de toelage recht op maatschappelijke integratie en 15 miljoen euro m.b.t. de toelagen wet 2 april 1965.

<sup>319</sup> Zie Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting: aangepaste begroting 2015 (DOC 54 1026/002, p. 47), initiële begroting 2016 (DOC 54 1351/002, p. 81), initiële begroting 2017 (DOC 54 2108/003, p. 97), initiële begroting 2018 (DOC 54 2689/003, p. 98) en aangepaste begroting 2018 (DOC 54 3037/005, p. 62) en Rekenhof, "Uitgaven en uitvoering van de begrotingsmaatregelen, 175<sup>ste</sup> Boek, Deel I, p. 56-57. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 86

**Tabel – Vereffeningskredieten voor de periode 2015-2019 (in miljoen euro)**

<b>Jaar</b>	<b>Toegekend</b>	<b>Benut</b>	<b>Verhoging tijdens het jaar</b>
2015	747,6	743,8	22
2016	880,3	873,9	102,7
2017	1.041,1	1.039,9	104,2
2018	1.130,0	935,9*	45**
2019***	1.128,7		

\*: Verbruik op 30 september 2018

\*\*: Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2018 besliste de regering het krediet met 45 miljoen euro te verhogen

\*\*\*: Ontwerpbegroting

Bron: Rekenhof

## 2 Novaprime

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014<sup>320</sup> voorzag in een harmonisering van de ‘Grote Wetten’ inzake maatschappelijke integratie<sup>321</sup>. Dit zou ook gevolgen hebben voor de applicatie Novaprime, waarmee de POD MI de terugbetalingaanvragen van de OCMW’s beheert. Deze harmonisering heeft tot op heden echter niet plaatsgevonden, waardoor ook de begroting 2019, het laatste jaar van de huidige regering, niet voorziet in werkingskredieten voor de aanpassingen van Novaprime.

<sup>320</sup> Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 34.

<sup>321</sup> Met name de basiswet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie en de wet van 2 april 1965 betreffende het Recht op Maatschappelijke Hulp.

## HOOFDSTUK III

# Uitgaven van de sociale zekerheid

### **1 Algemene evolutie van de uitgaven**

Voor 2019 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en de overheidspensioenen) geraamd op 101.260,9 miljoen euro.

Tabel 1 - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2017	Verwachte uitgaven 2018	Geraamde uitgaven 2019
Prestaties	85.260,3	88.453,6	90.899,0
Werkingskosten	2.212,7	2.276,5	2.287,8
Andere uitgaven	8.005,8	7.928,8	8.074,1
<b>Totaal</b>	<b>95.478,8</b>	<b>98.658,9</b>	<b>101.260,9</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2018) en Algemene Toelichting 2019

Van de geconsolideerde uitgaven wordt 90.899,0 miljoen euro (89,77%) besteed aan de betaling van prestaties<sup>322</sup> en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen.

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de totale uitgaven voor prestaties in 2019 met 974,2 miljoen euro (+2,32%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2018. Die stijging is vooral het gevolg van volumefactoren, de indexering en de genomen maatregelen. De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen in 2019 met 368,2 miljoen euro (+4,46%) en de uitgaven voor werknemerspensioenen met 1.167,8 miljoen euro (+4,43%). Dat komt door de toename van het aantal vergoede dagen (uitkeringsverzekering) of van het aantal rechthebbenden (pensioenen). De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag en tijdskrediet van de RVA dalen in 2019 met 402,6 miljoen euro (-5,84%). Die daling is het gevolg van een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden (vooral in de werkloosheidssuitkeringen), voornamelijk als gevolg van de opeenvolgende maatregelen die in dat vlak werden genomen.

In vergelijking met de verwachte uitgaven voor 2018 stijgen de geraamde prestaties van het RSVZ met 95,4 miljoen euro (+2,19%). Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een actualisering van de volumefactoren.

<sup>322</sup> In de uitgaven voor prestaties zijn de nieuwe macro-economische parameters die het FPB op 6 november 2011 heeft meegedeeld, nog niet verwerkt. Voor een besprekking ervan wordt verwezen naar Deel I, Hoofdstuk II, punt 2 van dit verslag.

De globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging is voor 2019 vastgesteld op 26.534,5 miljoen euro, een stijging met 978,6 miljoen euro (+3,83%) tegenover 2018<sup>323</sup>.

De uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten globaal beheer dalen in 2019 met 6,9 miljoen euro. De daling is vooral te wijten aan de lagere uitgaven in het stelsel van de overzeese sociale zekerheid. De uitgaven van de overheidspensioenen stijgen in 2019 met 403,9 miljoen euro (+2,54%) tot 16.318,0 miljoen euro.

## **2 Commentaar betreffende de maatregelen**

### **2.1 Uitvoering van de maatregelen 2017**

In zijn Boek 2018 over de Sociale Zekerheid<sup>324</sup> analyseerde het Rekenhof de implementering van de maatregelen die de regering had genomen in het raam van de begroting 2017 om de uitgaven te beperken en bijkomende ontvangsten te genereren. Die maatregelen waren geraamd op 1.282,5 miljoen euro<sup>325</sup>.

Het Rekenhof stelde vast dat verschillende maatregelen niet waren uitgevoerd (responsabilisering van werkgevers en werknemers ingeval van arbeidsongeschiktheid, de 'Noorse' maatregel<sup>326</sup>, werkverwijdering van zwangere vrouwen, maatregelen inzake paramedische verstrekkingen enz.) of niet waren gerealiseerd volgens de door de regering opgestelde planning (door de FOD Financiën op de RSZ-bijdragen toegepast compensatiesysteem, verlenging van de wachttijd voor het bekomen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, versterking van de toegangsvoorwaarden voor tijdskrediet, harmonisering van de loopbaanonderbreking, afkoop van studieperiodes voor de berekening van het pensioen enz.). De adviesprocedures, het niet goedkeuren van uitvoeringsbesluiten en de technische complexiteit vormen de voornaamste oorzaken van de vertragingen. Bovendien is de werkelijke impact van de in de loop van het begrotingsjaar in werking getreden maatregelen vaak moeilijk te bepalen.

Aangezien de begrotingsmaatregelen een belangrijk onderdeel vormen van het socialezekerheidsbeleid, beval het Rekenhof de OISZ opnieuw aan gepaste systemen uit te werken om de impact ervan te evalueren.

### **2.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2019**

Het Rekenhof stelt vast dat verschillende goedgekeurde maatregelen inzake de sociale uitkeringen onvoldoende zijn geconcretiseerd, waardoor het risico ontstaat dat de maatregelen niet tijdig worden toegepast. Voor andere maatregelen beschikt het Rekenhof niet over alle berekeningshypothesies die nodig zijn om het aangekondigde bedrag te kunnen verifiëren.

<sup>323</sup> In de beslissing van de Algemene Raad van het RIZIV van 15 oktober 2018 ligt de globale begrotingsdoelstelling lager (zie infra, punt 2.3.2).

<sup>324</sup> Rekenhof, Boek 2018 over de Sociale Zekerheid, p. 45-54. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>325</sup> Dit bedrag is exclusief de maatregelen inzake de strijd tegen de sociale fraude, zie Deel II, Hoofdstuk II, punt 3.3 in dit verslag.

<sup>326</sup> Het betreft het gebruik van een specifieke vragenlijst om arbeidsongeschiktheid te evalueren.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **89**

Voor meer informatie wordt verwezen naar de hieronder geformuleerde commentaar alsook naar hoofdstuk II van het deel Ontvangsten van Entiteit I, punten 2 en 3.

### **2.3 Specifieke maatregelen**

De maatregelen die aanleiding geven tot opmerkingen worden hieronder besproken, geklasseerd volgens de sector waarvoor de financiële impact ervan het grootst is.

#### **2.3.1 Niet-uitgesplitste maatregelen**

##### **Welvaartsenvoloppe**

De regering heeft de welvaartsenvoloppe voor 2019 vastgelegd op 273,9 miljoen euro. Dat bedrag is niet opgenomen in de uitgaven van de sociale zekerheid, maar is begrepen in de interdepartementale provisie<sup>327</sup>. Pas als de verdeling ervan over de takken en regeling bekend is, zullen de uitgaven uit de provisie worden overgedragen naar de sociale zekerheid.

Het Rekenhof merkt op dat die werkwijze leidt tot een minderuitgave voor de sociale zekerheid in de initiële begroting 2019, wat een impact heeft op de evenwichtsdotatie in het stelsel van de werknemers<sup>328</sup>.

##### **Andere niet verdeelde besparingen**

In de initiële begroting 2019 is een niet verdeelde besparing ingeschreven van 200 miljoen euro voor de responsabilisering van werkgevers, werknemers en artsen in het kader van de herinschakeling van arbeidsongeschikte werknemers en 16 miljoen euro voor de re-integratiejobs voor langdurig zieken. Het Rekenhof merkt op dat maatregelen rond responsabilisering voor het eerst werden ingeschreven in de begroting 2016, maar dat ze nog steeds niet zijn geconcretiseerd. Het Rekenhof heeft geen informatie gekregen over de raming van de besparing.

Ook de bij de initiële begroting 2018 besliste maatregel inzake arbeidsintegratiejobs van langdurig zieken en invaliden is nog niet uitgevoerd.

#### **2.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging**

Bij de opmaak van de begroting in juli 2018 heeft de regering de globale begrotingsdoelstelling vastgelegd op 26.534,5 miljoen euro. De toegestane uitgaven (d.i. de begrotingsdoelstelling verminderd met de structurele onderbenutting van 141,9 miljoen euro) bedragen 26.392,6 miljoen euro. Om de geraamde uitgaven te beperken tot de toegestane doelstelling, heeft de regering maatregelen genomen voor 503,3 miljoen euro<sup>329</sup>.

##### **Begrotingsdoelstelling**

Op basis van nieuwe ramingen over de verwachte uitgaven heeft de Algemene Raad van het RIZIV op 15 oktober 2018 de globale begrotingsdoelstelling vastgelegd op 26.518,3 miljoen

<sup>327</sup> Zie Deel III, Hoofdstuk I, punt 2 in dit verslag.

<sup>328</sup> Zie Deel II Hoofdstuk II - Ontvangsten van de sociale zekerheid.

<sup>329</sup> Zie Algemene Toelichting, p. 205-206.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 90

euro<sup>330</sup>. De Algemene Raad heeft ook nog aanpassingen aangebracht aan de door de regering in juli 2018 besliste maatregelen.

Tabel 2 - Maatregelen binnen de globale begrotingsdoelstelling (in duizend euro)

	Bedrag Algemene Toelichting	Bedrag Algemene Raad
<b>Geraamd tekort</b>	<b>503.343</b>	<b>477.372</b>
Hogere besparingen van bestaande maatregelen	70.700	46.500
Schrappen van de uitgaven voor dringende geneeskundige hulpverlening <sup>331</sup>	20.000	20.000
Nieuwe besparingen in de uitgaven voor geneesmiddelen	114.300	120.990
Besparing door de uitvoering van het Actieplan handhaving		20.723
Technische correctie farmaceutische specialiteiten	193.000	0
Vermindering van de uitgaven met het bedrag van de compenserende heffing 2019	105.343	0
Structurele onderbenutting in de uitgaven voor de verpleegdagprijs		50.000
Schrappen van dubbeltellingen		147.955
Vermindering van de structurele onderbenutting		71.204

Bron: *Algemene Toelichting 2019 en beslissing Algemene Raad van het RIZIV*

Het aandeel van de nieuwe besparingen in de maatregelen bedraagt 141,7 miljoen euro. Die besparingen hebben betrekking op de farmaceutische verstrekkingen (121 miljoen euro) en het Actieplan Handhaving (20,7 miljoen euro)<sup>332</sup>.

Twee in juli 2018 besliste maatregelen zijn geschrapt. De eerste is de technische correctie op de netto-uitgaven van de farmaceutische verstrekkingen van 193 miljoen euro. Volgens de notificaties was die correctie het gevolg van een nieuwe raming van de netto-uitgaven

<sup>330</sup> Dat is het gevolg van de lagere index (gezondheidsindex en spilindex), waardoor de begrotingsdoelstelling daalt met 17,7 miljoen euro. Daarnaast is de doelstelling verhoogd met 1,5 miljoen euro door de hogere raming voor de uitgaven voor geneesmiddelen met een overeenkomst.

<sup>331</sup> Opgenomen in de uitgaven van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

<sup>332</sup> Het actieplan 2018–2020 bevat, naast aparte hoofdstukken rond samenwerking en rond gegevensuitwisseling en databasebeheer, een aantal structurele maatregelen, een aantal maatregelen inzake fraudebestrijding en acties gericht op het bevorderen van de doelmatigheid in de gezondheidszorg.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **91**

voor geneesmiddelen. Ook de vermindering van de uitgaven met het bedrag van de compenseerde heffing 2019 (105,3 miljoen euro)<sup>333</sup> is geschrapt<sup>334</sup>.

In de plaats daarvan heeft de Algemene Raad de doelstelling voor de verpleegdagprijs (budget van financiële middelen van de ziekenhuizen) verminderd en de besparing door de uitvoering van het Actieplan Handhaving in de begroting ingeschreven. Daarnaast zijn ook de dubbeltellingen in de begrotingsramingen geschrapt. Het gaat om de uitgaven voor het ziekenhuisverblijf van buitenlandse verzekerden die in België wonen of verblijven (100 miljoen euro) en om uitgaven van de opdrachtenbegroting van het RIZIV die werden gefinancierd met middelen van de begrotingsdoelstelling (48 miljoen euro). Tot slot werd ook de structurele onderbenutting binnen de begrotingsdoelstelling met 71,2 miljoen euro verlaagd.

#### ***Maatregelen buiten de globale begrotingsdoelstelling***

De beslissingen met betrekking tot de globale begrotingsdoelstelling hebben ook een impact op de andere begrotingsuitgaven van de geneeskundige verzorging. Voor de dubbeltellingen en de onderbenutting kreeg het RIZIV in het verleden immers geen financiering, wat aanleiding gaf tot het inschrijven van "negatieve bedragen" in de begroting van de geneeskundige verzorging (d.i. bedragen die werden afgetrokken van de uitgaven). Door het schrappen van de dubbeltellingen vallen die "negatieve uitgaven" weg, waardoor de financieringsbehoeften toenemen met 219,2 miljoen euro. Daarom heeft het RIZIV bijkomende maatregelen genomen.

Er worden voor 113,3 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten ingeschreven voor:

- de opbrengst van de compenseerde heffing op de verwachte overschrijding van de farmaceutische verstrekkingen 2019 (105,3 miljoen euro);
- het Actieplan Handhaving (7 miljoen euro);
- overige maatregelen (1 miljoen euro).

Aan uitgavenzijde zijn de volgende maatregelen genomen:

- het verschuiven van de terugbetaling aan de geneesmiddelenbedrijven in het kader van de *taks modulatie*<sup>335</sup> op de omzetheffing van 2019 naar 2020 (42 miljoen euro);
- een vermindering van de administratiekosten van de ziekenfondsen door de terugvordering bij de deelentiteiten van een bedrag voor het beheer van de overgedragen bevoegdheden (36,2 miljoen euro)<sup>336</sup>;

<sup>333</sup> Voor een toelichting bij die ontvangst, zie Deel II, Hoofdstuk II van dit verslag.

<sup>334</sup> In zijn voorstel voor de verdeling van de globale begrotingsdoelstelling had het Verzekeringscomité kritiek op die twee maatregelen. Voor de correctie van 193 miljoen euro had het vragen bij de gehanteerde methodologie die, als ze niet realistisch blijkt, bijkomende besparingen noodzakelijk zal maken. Daarnaast draagt de vermindering van de uitgaven met de opbrengst uit de compenseerde heffing volgens het Verzekeringscomité niet bij tot een beheersing van de uitgaven.

<sup>335</sup> Bedrijven die investeren in onderzoek, ontwikkeling, innovatie of productiemogelijkheden of die hun uitgaven voor marketing beperken, krijgen een vermindering op de heffingen op de omzet. De maatregel is in overeenstemming met de Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen.

<sup>336</sup> De terugvordering wordt geraamd op 39,3 miljoen euro, waarvan 3,1 miljoen euro voor de uitkeringsverzekering.

- een vermindering van de uitgaven voor het sociaal akkoord in de zorgsector, omdat dat bedrag ook binnen de begrotingsdoelstelling werd opgenomen (25,2 miljoen euro);
- bijkomende uitgaven en herringingen (15,4 miljoen euro).

Deze begrotingsbeslissingen doen de financiering van het RIZIV door de overheid met 12,1 miljoen euro toenemen.

#### **Evaluatie van de maatregelen**

Het Rekenhof heeft informatie opgevraagd over de berekeningswijze van de voorgestelde besparingen. Het formuleert daarbij de volgende vaststellingen.

- De besparingen zijn geraamd voor een volledig jaar. Voor de toepassing van een aantal maatregelen zijn nieuwe procedures of reglementaire bepalingen nodig of moeten de bestaande procedures worden aangepast. Die procedurestappen kunnen ertoe leiden dat de maatregelen later dan gepland in werking treden, waardoor het bedrag van de besparingen mogelijk niet wordt gehaald.
- De partiële begrotingsdoelstelling van de farmaceutische verstrekkingen vertoont een structurele overschrijding, onder meer door de toename van de uitgaven voor geneesmiddelen waarvoor een overeenkomst "artikel 111(81)"<sup>337</sup> is afgesloten. Aangezien de regering de transparantie van die overeenkomst wil verhogen, dringt het Rekenhof erop dat de aangekondigde evaluatie van het systeem wordt uitgevoerd<sup>338</sup>.
- Door het schrappen van de technische correctie van 193 miljoen euro voor de farmaceutische verstrekkingen, is het budget voor die sector verhoogd. Het Rekenhof wijst erop dat dit een impact heeft op de (latere) vaststelling van de compenserende heffing. Het bedrag daarvan is immers afhankelijk van de grootte van de overschrijding binnen deze doelstelling mits een aantal correcties. Bijgevolg kan een verhoging van de doelstelling het bedrag van de heffing verlagen.
- Het bedrag voor de terug te vorderen administratiekosten bij de deelentiteiten moet nog definitief worden berekend en moet nog het akkoord krijgen van de deelentiteiten.

#### **2.3.3 RVA en werkgelegenheid**

Naast de maatregelen betreffende de *jobsdeal* (uitgavenbesparingen geraamd op 90,4 miljoen euro)<sup>339</sup> maakt het domein van de werkgelegenheid en de werkloosheid het voorwerp uit van de volgende maatregelen.

##### **- E-commerce**

De maatregel inzake de uitbreiding van *e-commerce* moest 43,9 miljoen euro opbrengen in 2018. De implementering van een specifiek kader dat het makkelijker maakt om deze activiteiten te ontwikkelen, werd mogelijk gemaakt via een collectieve arbeidsovereenkomst of arbeidsreglement.

<sup>337</sup> De benaming verwijst naar artikel 111 van het koninklijk besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van farmaceutische specialiteiten. Volgens ramingen van de Commissie voor Begrotingscontrole vertegenwoordigen die overeenkomsten ongeveer 23,7% van de uitgaven voor geneesmiddelen in 2017. Dit percentage is een schatting, omdat het niet altijd mogelijk is de geneesmiddelen met een overeenkomst te identificeren.

<sup>338</sup> Parl. St. Kamer, 19 oktober 2017, DOC 54/2708/011, *Algemene beleidsnota Gezondheidsbeleid*, p. 33.

<sup>339</sup> Voor meer informatie over deze maatregel, cf. Deel II, Hoofdstuk II, punt 2 van dit verslag.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **93**

In juli 2018 wees de regering erop dat nog geen rekening was gehouden met een fiscaal terugverdieneffect van 20 miljoen euro voor het jaar 2018.

In oktober 2018 preciseerde het kabinet van de minister van Werk dat de maatregel nog moet worden geïmplementeerd door de verschillende paritaire comités. Het aanvankelijk verwachte rendement voor 2018 zou niet worden bereikt. Bovendien ontving het Rekenhof geen inlichtingen over de raming van het verwachte fiscale rendement.

**- Volume-effect stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)**

De leeftijd waarop men aanspraak kan maken op het SWT bij herstructurering of voor ondernemingen in moeilijkheden wordt opgetrokken tot 59 jaar in 2019. De maatregel is van toepassing op de collectieve ontslagen die na 31 december 2018 worden aangekondigd voor bedrijven die worden gherstructureerd of voor aanvragen om te worden erkend als bedrijf in moeilijkheden die worden ingediend bij de minister van Werk na 31 december 2018. De leeftijd waarop men aanspraak kan maken op het SWT bij herstructurering of voor ondernemingen in moeilijkheden zal op 1 januari 2020 worden opgetrokken tot 60 jaar.

Het verwachte rendement van 20 miljoen euro zal afkomstig zijn uit geringere uitgaven voor werkloosheid (7,4 miljoen euro) en bijkomende sociale en fiscale ontvangsten (respectievelijk 8,3 miljoen euro en 4,3 miljoen euro).

Eind oktober werd nog steeds overlegd over de aanpassing van de reglementering. Het overleg tussen de sociale partners leidde niet tot een akkoord. Bovendien is de financiële impact inzake werkloosheidsuitkeringen weliswaar onderbouwd, maar het Rekenhof heeft geen inlichtingen ontvangen over de raming van de impact op het niveau van de sociale bijdragen<sup>340</sup> en de fiscale ontvangsten.

**- Starterjobs**

Deze maatregel houdt verband met de notificaties van voorgaande ministerraden; voorheen werden deze jobs jongerenbanen, ingroeibanen en startersjobs genoemd. Aanvankelijk beoogde de maatregel de beschikbare middelen voor risicogroepen anders aan te wenden en aldus ingroeibanen te creëren. De maatregel werd meermaals bijgesteld tijdens opeenvolgende ministerraden, om uiteindelijk te voorzien in interessante arbeidsvooraarden bij de aanwerving van werknemers jonger dan 21 jaar.

De ministerraad besliste in juli 2018 dat een werkgever die een jongere van 18, 19 of 20 jaar aanwerft, twee loonberekeningen moet uitvoeren: een eerste op basis van het niet-verminderde minimumloon en een tweede op basis van een verminderd minimumloon. Het nettoloonverschil wordt vervolgens gecompenseerd door een door de werkgever te betalen nettopremie. De wet van 26 maart 2018 zal in die zin worden aangepast. Het verwachte rendement van deze maatregel bedroeg 9 miljoen euro extra in 2019 en 12 miljoen euro extra in 2019 (gelijk verdeeld over de RVA en de RSZ).

In 2018 zal de besparing niet worden gerealiseerd omdat de reglementering niet daadwerkelijk is aangepast. Het Rekenhof ontving overigens geen inlichtingen over de berekeningshypotheses die aan de basis lagen van het verwachte rendement.

---

<sup>340</sup> Cf. hoofdstuk II van het deel Ontvangsten van Entiteit I, punt 3.1.

#### **- Hervorming van het werkloosheidssysteem<sup>341</sup>**

De hervorming van het werkloosheidssysteem beoogt een betere aanwending van de thans beschikbare middelen en een toename van de activiteitsgraad aan de hand van:

- een verhoging van de werkloosheidsuitkering gedurende maximum de eerste zes maanden werkloosheid;
- een sterkere degressiviteit van de werkloosheidsuitkering;
- een versterking van het verband met de opleiding in samenwerking met de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, teneinde een aanpassing aan de diversiteit in de gewesten mogelijk te maken;
- het behoud op hetzelfde niveau van de werkloosheidsuitkering voor de derde periode.

De minister van Werk moet een ontwerp van koninklijk besluit uitwerken dat deze maatregelen implementeert tegen november 2018, dat progressief in werking zou treden vanaf 1 januari 2019. Hij analyseert momenteel de aanpassing van de reglementering en bestudeert de verschillende pistes in overleg met de dienst Reglementering van de RVA.

#### **2.3.4 FPD – werknemers- en ambtenarenpensioenen**

##### **Pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid (ambtenaren)**

De procedure voor de oppensioenstelling wegens lichamelijke ongeschiktheid wordt herzien teneinde de mogelijkheden tot re-integratie uit te breiden:

- er wordt voorzien in een wachttijd van twee jaar bij de eerste aanvraag. Er wordt evenwel een uitzondering gemaakt voor definitief voor enigerlei functie ongeschikte ambtenaren die een loopbaan van ten minste 36 jaar achter de rug hebben;
- de voorwaarden voor de oppensioenstelling wegens ongeschiktheid worden gemoderniseerd.

De begrotingsnotificaties van 2016 bevatten reeds een hervorming van de pensioenen wegens ongeschiktheid, met een geraamd rendement van 145 miljoen euro in 2019, op basis van een inwerkingtreding in 2017. Die hervorming is er niet gekomen. Het geraamde rendement ervan werd geschrapt uit de begroting 2019.

De hervorming betreffende de ongeschiktheid in de begrotingsnotificaties van juli 2018 berust op een nieuw wetsontwerp dat thans wordt voorgelegd aan de sociale partners. Het rendement ervan wordt geraamd op 34 miljoen euro voor de verlenging van de wachttijd, waar nog 5 miljoen euro bij komt voor de modernisering van de voorwaarden betreffende de oppensioenstelling.

Het Rekenhof merkt op dat de berekeningshypotheses van het rendement onvoldoende onderbouwd zijn.

##### **Halftijds pensioen**

De maatregel beoogt het halftijds pensioen te introduceren in de pensioenstelsels voor werknemers en voor zelfstandigen alsook in het stelsel voor de overheidssector, teneinde de werknemers die de leeftijd hebben bereikt van het vervroegd of wettelijk pensioen de

<sup>341</sup> Nota van de ministerraad van 25 juli 2018 – 2018.01780.002.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / **95**

mogelijkheid te bieden hun activiteit effectief te verminderen en tegelijk reeds een deel van hun rustpensioen te ontvangen en verder pensioenrechten te blijven opbouwen.

Concreet zullen de werknemers 50% moeten werken en zullen ze 50% van hun initieel pensioen ontvangen (het pensioen waarop ze recht hebben wanneer ze in de regeling van het halftijds pensioen stappen). Het bedrag van het pensioen wordt definitief vastgelegd op dat moment. De arbeidsperiodes die volgen op de aanvang van een halftijds pensioen genereren evenwel rechten op een bijkomend pensioen. De maatregel zou in werking moeten treden op 1 juli 2019.

Aangezien de ministerraad de teksten pas goedkeurde nadat de initiële begroting 2019 was gefinaliseerd, wordt deze maatregel niet in aanmerking genomen in de algemene toelichting. Het luik betreffende de overheidssector ligt thans voor in het raam van vakbondsonderhandelingen (advies van het Comité Overheidsbedrijven, Comité A, militair comité). Het luik betreffende de werknemerssector werd voorgelegd aan het beheercomité van de FPD.

Het rendement van de maatregel zal worden geraamd bij de volgende begrotingscontrole.

#### **Technische correcties**

Ingevolge de rectificaties die het Monitoringcomité aanbracht in juli 2018, besliste de regering op 26 juli 2018 technische correcties door te voeren in de begroting 2019 ten belope van 82,6 miljoen euro. Ze betreffen het volume aan pensioenuitkeringen (besparing van 132 miljoen euro voor 2019), de hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels alsook van het stelsel van de zware beroepen (minder besparing van 29,4 miljoen euro) en de maatregel betreffende de gelijkgestelde periodes (minder besparing van 20 miljoen euro).

##### **• Volume aan pensioenuitkeringen (werknemers)**

Bij de voorafbeelding van de begroting heeft de FPD de pensioenuitgaven voor 2018 hoger geraamd. De FPD verklaarde de uitgavenstijging ten belope van 154 miljoen euro door de toename in mei 2018 van het aantal nieuwe begunstigden van een rustpensioen en/of van vakantiegeld, geëxtrapoleerd over het hele jaar. Bij de raming van de uitgaven voor 2019 werd deze factor eveneens in aanmerking genomen. De regering besliste in juli 2018 dit volume-effect aan te passen door de toename van het aantal nieuwe begunstigden van de maand mei te behouden maar ze niet te extrapoleren over de volgende maanden. Ze was immers van oordeel dat de toename van mei gericht was en niet zou aanhouden. Bijgevolg voerde de regering een technische correctie uit van 128,7 miljoen euro voor 2018 en 132 miljoen euro voor 2019.

Op basis van de realisaties van de eerste negen maanden van 2018 worden de uitgaven inmiddels op 24.468,5 miljoen euro geraamd voor 2018, dit is 99,5 miljoen euro meer dan het in juli geraamde bedrag. Dat verschil wordt voor 74,5 miljoen euro verklaard door de toename van het aantal begunstigden.

In het licht van die gegevens is het Rekenhof van oordeel dat de aangebrachte technische correcties niet gegronde zijn.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2019 / 96

- ***Hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels en van de zwaarte van de beroepen (werknenmers en ambtenaren)***

De correctie van 29,4 miljoen euro door het uitstel van deze hervormingen tot 1 januari 2020 houdt zowel rekening met de uitgaven in de sector van de werknemerspensioenen als met de uitgaven in de sector van de ambtenarenpensioenen. Voor de werknemerssector betreft het een minderuitgave van 24,78 miljoen euro die verband houdt met het uitstel van de hervorming van het stelsel van de zware beroepen. Voor het ambtenarenstelsel bestaat de correctie in een vermindering van de besparing van 53,82 miljoen euro vanwege het uitstel van de maatregelen inzake de hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels (geringere besparing) en van het stelsel van de zware beroepen (geringere uitgave). Het Monitoringcomité van 11 juli 2018 had deze laatste informatie reeds in aanmerking genomen.

- ***Gelijkgestelde periodes (werknenmers)***

De begrotingsnotificaties van 28 juli 2017 vermeldden dat de minister van Pensioenen voorstellen zou uitwerken met betrekking tot de gelijkgestelde periodes inzake pensioenen. De regering wenste in het raam van de pensioenberekening de arbeidsperiodes meer te valoriseren dan de periodes van inactiviteit. Het geraamde rendement voor 2019 bedroeg 20 miljoen euro.

In juli 2018 besliste de regering de in juli 2017 getroffen maatregelen niet te implementeren. Bijgevolg werd een technische correctie van 20 miljoen euro aangebracht in de ramingen van het Monitoringcomité, die rekening hielden met de initiële maatregel.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
Il existe aussi une version française de ce rapport.

[REDACTED]

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)





# Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019



*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 14 novembre 2018*

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019 **2**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE I</b>	<b>6</b>
<b>Projet de plan budgétaire 2019 et exposé général</b>	<b>6</b>
<b>1 Présentation schématique</b>	<b>6</b>
<b>2 Paramètres macroéconomiques</b>	<b>7</b>
<b>3 Conformité de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire 2019 de la Belgique avec le programme de stabilité 2018-2021</b>	<b>8</b>
3.1 Objectifs budgétaires de la Belgique	8
3.1.1 Objectifs du programme de stabilité 2018-2021	8
3.1.2. Actualisation des objectifs dans le projet de plan budgétaire 2019	9
3.1.3. Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne	12
3.2 Objectifs budgétaires de l'entité I	13
<b>4 Cadre budgétaire pluriannuel</b>	<b>15</b>
<b>5 Solde budgétaire et solde de financement</b>	<b>17</b>
5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	17
5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	21
5.3 Solde de financement de l'entité I	21
5.4 Solde de financement de l'entité II	21
<b>6 Solde structurel</b>	<b>22</b>
<b>7 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral</b>	<b>23</b>
<b>PARTIE II</b>	<b>25</b>
<b>Recettes de l'Entité I</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE I</b>	<b>25</b>
<b>Recettes du pouvoir fédéral</b>	<b>25</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>25</b>
<b>2 Recettes fiscales</b>	<b>26</b>
2.1 Évolution des recettes de caisse	26
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	28
2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	30
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	30
2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	31
2.4.2 Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales	33
<b>3 Recettes non fiscales</b>	<b>37</b>
3.1 Aperçu général	37
3.2 Participations de l'État dans les institutions financières	38
<b>CHAPITRE II</b>	<b>39</b>
<b>Recettes de la sécurité sociale</b>	<b>39</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>39</b>
<b>2 Jobsdeal</b>	<b>40</b>

## Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/3

2.1	Impact sur les recettes de l'ONSS et les recettes fiscales	40
2.1.1	Recettes ONSS	41
2.1.2	Recettes fiscales	41
2.2	Impact sur les dépenses de l'Onem	42
2.3	Conclusion	42
<b>3</b>	<b>Recettes propres</b>	<b>42</b>
3.1	Recettes de l'ONSS	42
3.2	Recettes de l'Inasti	43
3.3	Lutte contre la fraude sociale	44
3.4	Recettes de l'Inami-Soins de santé	45
<b>4</b>	<b>Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics</b>	<b>45</b>
4.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	45
4.2	Financement alternatif	47
<b>PARTIE III</b>		<b>50</b>
	<b>Dépenses de l'Entité I</b>	<b>50</b>
<b>CHAPITRE I</b>		<b>50</b>
	<b>Budget général des dépenses - Introduction</b>	<b>50</b>
1	Évolution générale des crédits de dépenses	50
2	Provisions interdépartementales	51
3	Financement des entités fédérées	53
<b>4</b>	<b>Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral</b>	<b>54</b>
4.1	Services administratifs à comptabilité autonome, organismes administratifs publics à gestion ministérielle et organismes administratifs publics à gestion autonome	54
4.2	Services assimilés aux OAP à gestion autonome	54
4.3	Périmètre de consolidation du pouvoir fédéral	55
<b>CHAPITRE II</b>		<b>56</b>
	<b>Budget général des dépenses - Sections</b>	<b>56</b>
	<b>Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre</b>	<b>56</b>
	Programme 02.36.1 - Politique de siège	56
	<b>Section 12 – SPF Justice</b>	<b>58</b>
1	Situation générale des crédits	58
2	Programme 12.56.11 - Aide juridique de deuxième ligne	60
	<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>	<b>61</b>
1	Évolution générale des crédits	61
2	Asile et Migration	62
3	Sécurité civile	63
	<b>Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement</b>	<b>65</b>
1	Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement	65
2	Société belge d'investissement pour les pays en développement	66
	<b>Section 16 – Défense</b>	<b>67</b>

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/4

<b>1</b>	<b>Généralités</b>	<b>67</b>
<b>2</b>	Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense »	67
<b>3</b>	Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme »	68
<b>4</b>	Stabilisation des dépenses en matière de défense	68
<b>5</b>	Corrections SEC	70
<b>Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré</b>		<b>71</b>
<b>1</b>	Évolution des crédits	71
<b>2</b>	Nouvelle modification de la structure budgétaire	71
<b>Section 18 – SPF Finances</b>		<b>73</b>
<b>1</b>	Aperçu général	73
<b>2</b>	Monnaie Royale de Belgique	73
<b>3</b>	Mesures en faveur de la Grèce	73
<b>Section 19 – Régie des bâtiments</b>		<b>76</b>
<b>1</b>	Transferts en capital	76
<b>2</b>	Transferts de recettes	78
<b>3</b>	Utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles et de la réserve financière	79
<b>Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement</b>		<b>81</b>
<b>1</b>	Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afscra)	81
<b>2</b>	Programme 25.55.9 – Fonds destiné à la responsabilisation climat	82
<b>3</b>	Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano	83
<b>4</b>	Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)	84
<b>5</b>	Allocation de base 25.51.82.4220 01 – Dotation à eHealth	85
<b>Section 33 – SPF Mobilité et Transports</b>		<b>86</b>
Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire		86
<b>Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale</b>		<b>88</b>
<b>1</b>	Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence	88
<b>2</b>	Novaprima	89
<b>CHAPITRE III</b>		<b>90</b>
<b>Dépenses de la sécurité sociale</b>		<b>90</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des dépenses</b>	<b>90</b>
<b>2</b>	<b>Commentaires sur les mesures</b>	<b>91</b>
<b>2.1</b>	Exécution des mesures 2017	91
<b>2.2</b>	Appréciation générale des mesures 2019	92
<b>2.3.1</b>	Mesures non réparties	92
<b>2.3.2</b>	Inami-Soins de santé	93
<b>2.3.3</b>	Onem et emploi	96
<b>2.3.4</b>	SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires	98

## Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (ci-après : la loi du 22 mai 2003), la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2019<sup>1</sup>.

L'Exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 15 octobre 2018.

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, une réunion préalable a été organisée avec les représentants des ministres des Finances et du Budget, le 13 novembre 2018<sup>2</sup>, au sujet des remarques les plus importantes de la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> DOC 54 3292/001 (Exposé général), Doc., parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3293/001 (budget des voies et moyens) et Doc.parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3294/001 (budget général des dépenses).

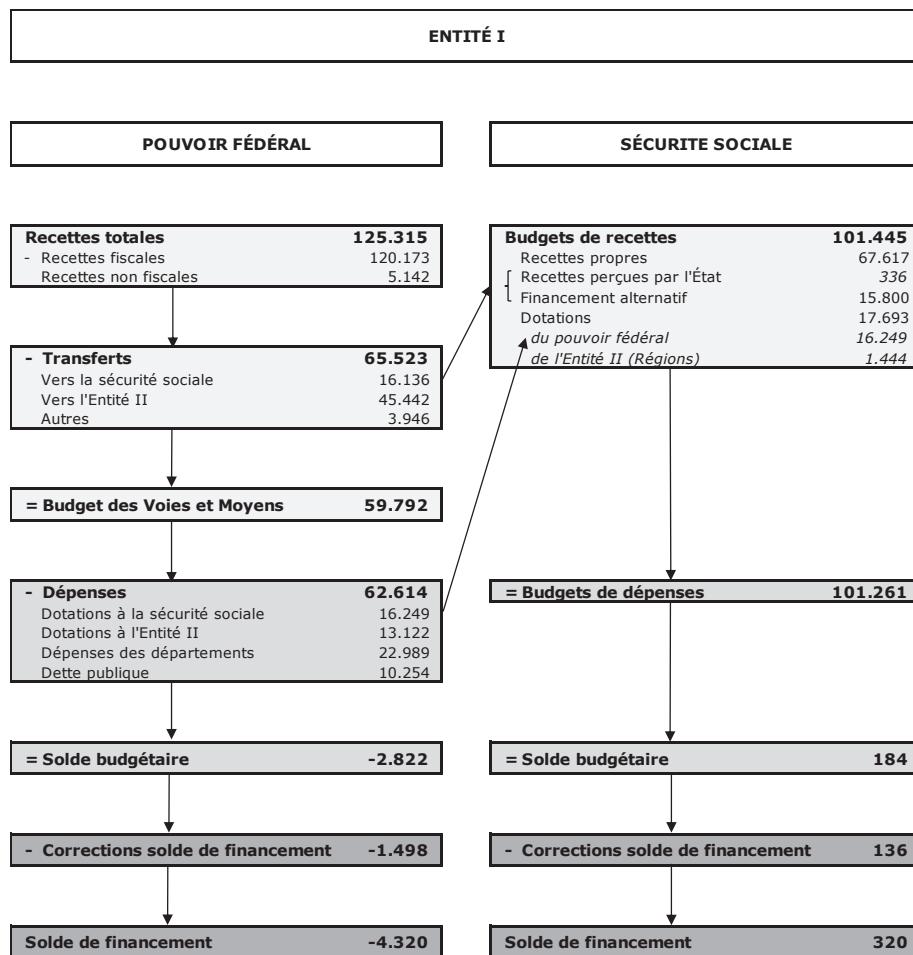
<sup>2</sup> Voir les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A3-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/6

## PARTIE I

# Projet de plan budgétaire 2019 et exposé général

### 1 Présentation schématique



## Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/7

## 2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget initial 2019, le gouvernement s'est basé sur les estimations à politique inchangée du rapport du comité de monitoring du 11 juillet 2018 (ci-après : le rapport de monitoring), lesquelles s'appuyaient sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 7 juin 2018 et sur les prévisions économiques 2018-2023 du 20 juin 2018 du Bureau fédéral du Plan (ci-après : le BFP).

### *Croissance économique*

Alors qu'en février 2018, le BFP estimait encore la croissance réelle pour 2018 et 2019 à respectivement 1,8% et 1,7% du PIB, il prévoyait, dans ses estimations de juin 2018, une croissance pour la Belgique de 1,6% du PIB pour ces deux années<sup>3</sup>. Ces chiffres ont servi de base lors de la confection du budget initial 2019 de l'État fédéral.

Cependant, dans son budget économique du 6 septembre 2018, le BFP estime désormais à 1,5% la croissance du PIB en 2018 et 2019. À cette date, l'État fédéral avait toutefois déjà clôturé son concclave budgétaire. Par conséquent, le budget fédéral ne tient pas encore compte de cette nouvelle estimation<sup>4</sup>. Une diminution de la croissance à raison de 0,2% en 2018 et 2019 a une incidence théorique de 0,08% du PIB (380 millions d'euros) sur le solde de financement et le solde structurel de l'entité I<sup>5</sup>.

La Commission européenne<sup>6</sup> a récemment confirmé la croissance de 1,5% du PIB pour 2018 et 2019.

### *Inflation*

Le budget 2019 a été élaboré à partir de l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en décembre 2019<sup>7</sup>. Dans ses dernières prévisions mensuelles de l'inflation, le BFP s'attend à ce que l'indice-pivot soit dépassé en juin 2019. Selon ce scénario, les allocations sociales et les traitements du personnel de l'État seraient adaptés respectivement en juillet 2019 et août 2019<sup>8</sup>. Le SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa) a réalisé une première estimation de l'incidence sur le budget. Les dépenses de l'entité I pourraient ainsi augmenter d'environ 0,16% du PIB (745 millions d'euros)<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> La Commission européenne s'attendait mi-juillet 2018 à ce que la croissance atteigne 1,7% du PIB en 2018. Elle avait en outre confirmé la croissance de 1,6% du PIB pour 2019. Voir *European Economic Forecast*, été 2018 (intermédiaire), p. 12.

<sup>4</sup> Contrairement au gouvernement fédéral, les communautés et les régions ont bien utilisé les nouveaux paramètres macroéconomiques du budget économique du 6 septembre 2018. Leurs travaux budgétaires étaient encore en cours à cette date. Le gouvernement fédéral utilise toutefois les nouveaux paramètres pour le calcul des transferts aux communautés et aux régions dans le cadre du financement des entités fédérées. De même, pour le calcul du solde structurel, le budget fédéral actualise la correction cyclique sur la base des nouveaux paramètres (+193 millions d'euros). La correction cyclique est plus importante parce que l'*output gap* (écart entre le PIB réel et le PIB potentiel) est plus élevé. En effet, la diminution de la croissance potentielle en 2018 et 2019 suivant les nouvelles prévisions par rapport à la croissance estimée en juin (-0,1%) est inférieure à la diminution de la croissance réelle (-0,2%).

<sup>5</sup> Si on applique le pourcentage de 0,2% au PIB estimé pour 2019 (465,5 milliards d'euros) et qu'on tient compte du coefficient d'élasticité (0,605) et de la part de l'entité I (0,674), on obtient un montant de 380 millions d'euros (voir aussi la description de la sensibilité des finances publiques de l'entité I à une modification de la croissance du PIB à la p. 56 de l'Exposé général).

<sup>6</sup> *European Economic Forecast*, automne 2018, p. 86-87.

<sup>7</sup> Le dernier dépassement de l'indice-pivot date d'août 2018. Par conséquent, les allocations sociales et les rémunérations ont été augmentées de 2% respectivement en septembre et octobre 2018.

<sup>8</sup> Indice des prix à la consommation et prévisions d'inflation du mardi 6 novembre 2018.

<sup>9</sup> Augmentation du coût salarial, des dépenses primaires et des prestations sociales.

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/8

L'augmentation des recettes atteindrait environ 0,13% du PIB (604 millions d'euros)<sup>10</sup>. Le SPF Bosa souligne qu'il s'agit d'une estimation provisoire.

### **3 Conformité de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire 2019 de la Belgique avec le programme de stabilité 2018-2021**

Dans le cadre du Pacte budgétaire européen, la Belgique est tenue de respecter plusieurs critères en matière de finances publiques, à savoir un solde de financement nominal supérieur à -3% du PIB, un assainissement structurel des finances publiques à raison de 0,60% par an, en vue de parvenir à moyen terme à l'équilibre structurel (la « règle d'or ») et une diminution graduelle du niveau d'endettement public vers une valeur de référence équivalant à 60% du PIB (le « critère de la dette »). Par ailleurs, les dépenses primaires nettes ne peuvent augmenter que de façon limitée (la « règle des dépenses »). La croissance maximale des dépenses primaires nettes de la Belgique en 2019 est de 1,8% du PIB.

#### **3.1 Objectifs budgétaires de la Belgique**

##### **3.1.1 Objectifs du programme de stabilité 2018-2021**

À l'occasion de l'évaluation du programme de stabilité 2018-2021, la Commission européenne avait souligné que la Belgique devait poursuivre en 2018 et 2019 la trajectoire vers l'équilibre budgétaire structurel<sup>11</sup>. Comme pour l'année précédente, elle a proposé pour 2019 un ajustement structurel d'au moins 0,6% du PIB par an.

La Belgique relève actuellement du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance et doit donc réduire sa dette d'approximativement 2% par an. En cas de non-respect de ce critère, la Commission européenne examine d'autres éléments susceptibles de contribuer à l'amélioration de la soutenabilité de la dette (situation macro-économique, réformes structurelles, amélioration structurelle des finances publiques, etc.).

Lors de son évaluation annuelle en mai 2018<sup>12</sup>, la Commission avait estimé que les éléments probants étaient insuffisants pour conclure à l'existence en 2017 (et pour la période 2017-2016) d'un écart significatif par rapport à l'amélioration structurelle qu'elle avait préconisée. Sur la base de ses propres prévisions de printemps 2018, la Commission s'attendait cependant à ce que l'amélioration structurelle ne soit pas suffisante en 2018 pour respecter la trajectoire d'ajustement recommandée. Si la Belgique réalise néanmoins les objectifs du programme de stabilité 2018-2021, il n'y aura pas non plus d'écart significatif en 2018 (ni en 2019)<sup>13</sup>. Elle avait donc décidé de ne pas lancer de procédure de déficit excessif pour la Belgique (la partie correctrice du Pacte de stabilité et de croissance requérant de la part des États membres qu'ils prennent des mesures visant à remplir à nouveau les conditions afférentes au critère de la dette<sup>14</sup>).

---

<sup>10</sup> Augmentation du précompte professionnel (377 millions d'euros) et des cotisations de sécurité sociale (227 millions d'euros).

<sup>11</sup> Recommandation du Conseil européen du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2018.

<sup>12</sup> Rapport de la Commission du 23 mai 2018, Belgique, établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>13</sup> *Assessment of the 2018 Stability Programme for Belgium, Note prepared by DG ECFIN staff*, Bruxelles, 23 mai 2018, p. 16-21.

<sup>14</sup> La Commission européenne lance également une procédure de déficit excessif lorsque le besoin de financement nominal excède 3% du PIB.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**9**

La Commission réévaluera le respect de la trajectoire d'ajustement en 2019 en se basant sur les données d'exécution de l'année 2018.

### **3.1.2. Actualisation des objectifs dans le projet de plan budgétaire 2019**

#### *3.1.2.1. Respect des quatre critères budgétaires*

Le 15 octobre 2018, la Belgique a transmis son projet de plan budgétaire 2019 aux instances européennes. Dans ce plan, les pouvoirs publics belges actualisent les objectifs budgétaires pour 2018 et 2019. Dans le même temps, la Belgique a fait parvenir à la Commission européenne un dossier contenant une description des réformes fédérales relatives à la demande d'application de la clause de flexibilité concernant les réformes structurelles.

Cette demande est à l'examen auprès de la Commission européenne (voir le point 3.1.2.2). Celle-ci examinera aussi prochainement le projet de plan budgétaire. Elle a déjà publié ses prévisions d'automne le 8 novembre 2018 (voir le point 3.1.3).

Dans l'Exposé général, le gouvernement fédéral détaille les objectifs budgétaires 2019 pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) et l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). L'Exposé général comporte en outre un cadre budgétaire pluriannuel, que la Cour des comptes commente au point 4 de la présente partie.

La Cour des comptes analyse ci-après si les propositions pour 2019 contenues dans l'Exposé général et le projet de plan budgétaire sont conformes aux engagements du programme de stabilité 2018-2021.

#### ***Amélioration du solde structurel***

Tableau – Comparaison des objectifs repris dans le programme de de stabilité 2018-2021 et le plan budgétaire 2019 (en pourcentage du PIB)

<b>Solde structurel</b>	<b>2017<sup>15</sup></b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Programme de stabilité 2018-2021	-0,86%	-0,80%	-0,61%
Exposé général 2019	-1,14%	-0,94%	-0,77%
Projet de plan budgétaire 2019	-1,14%	-0,96%	-0,81%
Amélioration structurelle			
Programme de stabilité 2018-2021		+0,06%	+0,19%
Exposé général 2019		+0,20%	+0,17%
Projet de plan budgétaire 2019		+0,18%	+0,15%

*Source : Cour des comptes*

<sup>15</sup> Voir aussi 175<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Volume I, octobre 2018, p. 25-27. Disponible sur le site de la Cour des comptes, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**10**

L'Exposé général estime le solde structurel 2019 de la Belgique, après l'application des mesures budgétaires, à -0,77% du PIB (-3.582 millions d'euros)<sup>16</sup>, ce qui représente une détérioration de 0,16% du PIB (719 millions d'euros) par rapport à l'objectif indiqué dans le programme de stabilité 2018-2021. Ces données ont été ensuite actualisées dans le projet de plan budgétaire d'octobre 2019<sup>17</sup>.

Par rapport au programme de stabilité de la Belgique d'avril 2018, l'amélioration structurelle à réaliser après 2019 pour atteindre l'équilibre croît d'environ 0,20% du PIB et s'élève à 0,81% du PIB<sup>18</sup>.

#### **Solde de financement**

Le projet de plan budgétaire, a fixé ce solde à -0,99% du PIB<sup>19</sup>.

#### **Croissance maximale des dépenses primaires nettes**

La Commission européenne examine également la croissance maximale des dépenses primaires nettes, c'est-à-dire la croissance des dépenses hors charges d'intérêts, mais en tenant compte de l'incidence des nouvelles mesures sur les recettes<sup>20</sup>.

Dans sa lettre du 19 octobre 2018 relative au projet de plan budgétaire 2019, la Commission européenne a souligné que la Belgique s'écarte fortement de la croissance maximale requise des dépenses primaires nettes (l'écart étant de 0,6% du PIB pour 2019).

La Cour des comptes constate à nouveau que ni le projet de plan budgétaire, ni l'Exposé général ne commentent ce critère.

#### **Évolution du taux d'endettement**

L'ICN a déterminé le 15 octobre 2018 que le taux d'endettement s'élevait à 454 milliards d'euros ou 103,4% du PIB en 2017<sup>21</sup>. L'ICN tient compte pour la première fois de la dette d'Infrabel (dont l'incidence est d'environ +0,5% du PIB à partir de 2014)<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Exposé général, p. 19 et projet de plan budgétaire, p. 26.

<sup>17</sup> À savoir une détérioration du solde structurel de 0,02% du PIB en 2018 et de 0,04% en 2019 (respectivement -75 et -181 millions d'euros).

<sup>18</sup> Au lieu d'une augmentation de 0,16% pour atteindre 0,77% du PIB, comme indiqué dans l'Exposé général.

<sup>19</sup> Ce solde a été légèrement actualisé par rapport à celui retenu dans l'Exposé général.

<sup>20</sup> Pour de plus amples détails, se référer à l'examen de la croissance des dépenses primaires nettes en 2017 dans l'avis émis en juillet 2018 par le Conseil supérieur des finances, *Analyse des réalisations budgétaires récentes*, p. 108-110. Si les recettes augmentent à la suite de nouvelles mesures, les dépenses peuvent également augmenter (et inversement).

<sup>21</sup> Voir le rapport EDP de l'ICN du 15 octobre 2018 et le communiqué de presse de l'ICN du 19 octobre 2018.

<sup>22</sup> L'entreprise publique Infrabel (le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire) ne remplit plus les critères d'un producteur marchand (S11) parce que ses revenus marchands ne couvrent plus 50% des dépenses. Infrabel, TUC Rail et trois SPV (162, Zwankendamme et Brussels Port) relèvent, depuis octobre 2018, du périmètre des administrations fédérales (S1311). Par conséquent, la Belgique doit tenir compte de la dette et du résultat SEC de ces entreprises.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**11**

Selon les estimations du gouvernement, le taux d'endettement est appelé à diminuer de 1,5% en 2018 (de 103,4% à 101,9% du PIB) et de 1,7% en 2019 (100,2% du PIB)<sup>23</sup>.

### *3.1.2.2. Appel aux clauses de flexibilité*

La Belgique a demandé à la Commission européenne de bénéficier de deux dispositions prévues par la réglementation européenne pour déroger temporairement à sa trajectoire d'ajustement structurel.

#### ***Clause de flexibilité pour réformes structurelles***

Le projet de plan budgétaire 2019 prévoit que la Belgique souhaite avoir recours à la clause de flexibilité pour réformes structurelles à partir de 2018<sup>24</sup>. Cette dérogation, de nature temporaire, peut être autorisée pour autant que les réformes mises en œuvre aient un effet positif sur la croissance à long terme (en l'occurrence la réforme des pensions, le tax shift, la réforme de l'impôt des sociétés, la réforme du marché du travail et la réforme de la fonction publique).

La Commission européenne a annoncé qu'elle examinerait la demande de la Belgique et a sollicité des informations complémentaires concernant l'écart de 0,4% du PIB entre l'amélioration structurelle visée et requise en 2019<sup>25</sup>. La Belgique lui a entre-temps transmis ces informations<sup>26</sup>.

Les instances européennes n'ont pas encore pris de décision.

#### ***Clause de flexibilité concernant les investissements***

Le gouvernement souhaite également faire appel à la clause de flexibilité européenne pour les investissements dans le cadre de divers projets stratégiques. En cas d'application de cette clause, la Commission européenne peut éventuellement ne pas prendre en compte les investissements lors de l'évaluation de l'amélioration structurelle réalisée.

À cet égard, la Belgique a récemment demandé à la Commission européenne d'adapter la clause de flexibilité<sup>27</sup>, grâce à un assouplissement de la condition selon laquelle l'Etat membre doit se trouver dans une situation conjoncturelle défavorable<sup>28</sup>. Les projets

<sup>23</sup> Bien que le gouvernement n'ait pas encore pu tenir compte de l'intégration de la dette d'Infrabel à la dette publique, le taux d'endettement 2017 s'élève également à 103,4% du PIB, d'après l'Exposé général et le projet de plan budgétaire. Ces deux documents tiennent en effet compte du PIB tel qu'estimé par le BFP dans le budget économique du 6 septembre 2018. Ce PIB est inférieur d'approximativement 0,5% au PIB établi dans le rapport de l'ICN du 15 octobre 2018.

<sup>24</sup> Projet de plan budgétaire, p. 3 et 11-19, et document de travail y afférent « *Dossier relatif à la demande d'application de la clause pour réformes structurelles – Description des réformes fédérales* ».

<sup>25</sup> Lettre du 19 octobre 2018 de la Commission européenne.

<sup>26</sup> Lettre du 22 octobre 2018 de l'Administration générale de la trésorerie.

<sup>27</sup> Lettre du 13 septembre 2018 adressée par le Premier ministre au président de la Commission européenne.

<sup>28</sup> Dans l'état actuel des choses, l'Etat membre doit présenter un *output gap* négatif de -1,5% du PIB pour pouvoir prétendre à la clause d'investissement existante.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**12**

d'investissement éligibles selon la clause devront cependant emporter l'approbation (et/ou bénéficier d'un cofinancement) de l'Europe. L'Exposé général et le projet de plan budgétaire proposent dès lors un scénario structurel alternatif qui tient compte de l'application de la proposition belge relative à la clause d'investissement. La Commission européenne ne s'est pas encore prononcée sur cette adaptation proposée.

Le gouvernement fédéral a décidé de consacrer 447 millions d'euros<sup>29</sup> à des investissements stratégiques en 2019. Parmi ceux-ci des projets à hauteur de 194,6 millions d'euros pourraient bénéficier de la clause de flexibilité. Pour la période 2018-2021, le pouvoir fédéral prévoit de consacrer 1,8 milliard d'euros à de tels projets d'investissements stratégiques et souhaite invoquer la clause de flexibilité pour environ la moitié d'entre eux. Au cours de la même période, les communautés et les régions envisagent de réaliser des projets d'investissements stratégiques à concurrence d'environ 7,5 milliards d'euros. Le comité stratégique du Pacte national pour les investissements stratégiques a récemment identifié des investissements stratégiques nécessaires pour la Belgique à hauteur de 145 à 155 milliards d'euros environ pour la période 2019-2030<sup>30</sup>. Environ 45% de ces montants sont à la charge des pouvoirs publics (65 à 70 milliards d'euros).

### **3.1.3. Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne**

Dans ses prévisions économiques d'octobre 2018, la Commission européenne a estimé que le solde structurel de la Belgique s'élèverait à -1,3% du PIB en 2019<sup>31</sup>, soit un pourcentage moins favorable de 0,5% du PIB que celui indiqué dans le projet de plan budgétaire (-0,8% du PIB). D'après la Commission, le solde structurel demeure stable en comparaison de 2018. Le projet de plan budgétaire prévoit en outre une légère augmentation de 0,15% du PIB<sup>32</sup>, alors que la Commission attend une croissance de 0,1% du PIB.

Enfin, la Commission estime qu'à politique inchangée, le solde structurel se dégradera en 2020 à raison de 0,4% du PIB par rapport à 2019.

---

<sup>29</sup> À côté des investissements inclus dans la clause de flexibilité, cela concerne, sur la base des renseignements fournis par la cellule stratégique du Premier ministre, surtout des investissements en matière de sécurité (pour 222,4 millions d'euros).

<sup>30</sup> Pacte national pour les investissements stratégiques – Rapport du comité stratégique, septembre 2018. En mars 2017, le Premier ministre a annoncé l'élaboration d'un Pacte national pour les investissements stratégiques. Un comité stratégique a été institué pour conseiller le gouvernement. Voir le projet de plan budgétaire, p. 26-29.

<sup>31</sup> Commission européenne, European Economic Forecast, automne, octobre 2018, p. 86-87.

<sup>32</sup> La Commission s'appuie sur une amélioration de 0,1% du PIB en 2018. Le projet de plan budgétaire s'appuie sur une amélioration de 0,18% du PIB.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**13**

### **3.2 Objectifs budgétaires de l'entité I**

#### **3.2.1 Mesures prises en conclave budgétaire**

Le conseil des ministres du 26 juillet 2018 a fixé à 2.486 millions d'euros (0,53% du PIB) l'effort nécessaire en 2019 afin de parvenir à un solde structurel de -0,60% du PIB.

Ce montant se décompose comme suit : 1.265 millions d'euros (0,27% du PIB) pour des corrections ou des réestimations, -102 millions d'euros pour des nouvelles initiatives (-0,02% du PIB) et 1.323 millions d'euros pour des nouvelles mesures (0,28% du PIB).

#### **3.2.2 Corrections techniques et réestimations de mesures antérieures**

##### *Corrections techniques (845 millions d'euros)*

Les corrections techniques, qui s'appuient sur une analyse approfondie du rapport de monitoring et tiennent compte si possible d'informations plus récentes, comprennent notamment une réduction des crédits de dépenses (255,4 millions d'euros)<sup>33</sup>, des recettes non fiscales (112,4 millions d'euros)<sup>34</sup> et des recettes fiscales supplémentaires (295,4 millions d'euros)<sup>35</sup>. Au niveau de la sécurité sociale, le conclave budgétaire corrige notamment l'enveloppe bien-être ainsi qu'une erreur de calcul relative aux pensions (respectivement 80 et 132 millions d'euros).

##### *Réestimation de mesures antérieures (420 millions d'euros)*

Il s'agit principalement de la réestimation (330 millions d'euros) des versements anticipés à l'impôt des sociétés sur la base des réalisations du premier semestre 2018. Le gouvernement estime en outre les recettes d'accises sur la consommation de diesel à 90 millions d'euros supplémentaires.

#### **3.2.3 Nouvelles initiatives**

Le gouvernement octroie aux départements des crédits destinés à de nouvelles initiatives (44 millions d'euros en sus de la provision y afférente de 155,6 millions d'euros<sup>36</sup>). Il accorde par ailleurs aussi des crédits de 58 millions d'euros pour de nouveaux projets d'investissements stratégiques<sup>37</sup>. Les nouvelles dépenses prévues s'élèvent donc à 102 millions d'euros.

<sup>33</sup> Dont 140,6 millions d'euros dans le cadre de l'asile et de la migration et 98,2 millions d'euros d'intérêts.

<sup>34</sup> Il s'agit de dividendes supplémentaires.

<sup>35</sup> Principalement 68,2 millions d'euros pour la perception des amendes de circulation dans le cadre du projet *crossborder*, 40 millions d'euros de précompte mobilier, 59,4 millions d'euros pour la diminution des coûts de l'exonération de la première tranche de dividendes et 78,3 millions d'euros en raison du double comptage des coûts d'activation de l'épargne.

<sup>36</sup> Le rapport de monitoring prévoyait une provision de 155,6 millions d'euros pour de nouvelles initiatives. Après conclave, le gouvernement a décidé de redistribuer les crédits pour les nouvelles initiatives. Ceci explique la différence avec les crédits pour nouvelles initiatives citées dans la partie III, Chapitre I, point 2.

<sup>37</sup> Le montant prévu est un plafond et peut donc être revu à la baisse (en fonction du financement au moyen duquel le gouvernement s'efforcera d'atténuer l'effet SEC sur le budget).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**14**

### **3.2.4 Nouvelles mesures**

Le gouvernement prend en outre de nouvelles mesures à hauteur de 1.323 millions d'euros :

- recettes fiscales : 282,1 millions d'euros ;
- recettes non fiscales : 7,5 millions d'euros ;
- incidence du pacte pour l'emploi (jobsdeal) : 505,4 millions d'euros<sup>38</sup> ;
- mesures ayant trait à la sécurité sociale : 83,4 millions d'euros<sup>39</sup> ;
- resserrement des mesures de lutte contre la fraude sociale (100 millions d'euros) et la fraude fiscale (150 millions d'euros) ;
- non-prise en compte de certains investissements en recourant à la clause de flexibilité européenne pour les investissements (194,6 millions d'euros)<sup>40</sup>.

Les nouvelles recettes fiscales concernent notamment la limitation de la déduction des intérêts dans le cadre de la directive Atad<sup>41</sup> (56,8 millions d'euros) et l'étalement sur cinq ans de l'exonération pour passif social (210 millions d'euros). La Cour des comptes renvoie à ses commentaires relatifs à ces mesures aux Parties II et III du présent rapport. La clause de flexibilité pour investissements est examinée au point 3.1.2.2.

Le conclave budgétaire entend également respecter l'objectif budgétaire 2019 en matière de soins de santé. Les mesures, qui s'élèvent à plus de 500 millions d'euros, comprennent notamment une réestimation des dépenses pour les spécialités pharmaceutiques (193 millions d'euros), des économies à réaliser (114,3 millions d'euros) et l'inscription de la cotisation compensatoire (105,3 millions d'euros).

### **3.2.5 Objectifs d'amélioration structurelle dans le projet de plan budgétaire**

L'Exposé général et le projet de plan budgétaire estiment le solde structurel de l'entité I pour l'année 2019, après application des mesures budgétaires, à -0,67% du PIB (-3.099 millions d'euros)<sup>42</sup>, soit une détérioration de 0,10% du PIB (475 millions d'euros) par rapport à l'objectif contenu dans le programme de stabilité 2018-2021.

Le gouvernement présente en outre un solde structurel alternatif de -0,62% du PIB (-2.904 millions d'euros) qui tient compte d'une correction de +0,04% du PIB (195 millions d'euros) en application de la flexibilité pour certains investissements

<sup>38</sup> Les recettes fiscales et sociales augmenteront à la suite du pacte pour l'emploi respectivement à hauteur de 196,4 millions d'euros et 218,6 millions d'euros. Les dépenses sociales diminueront quant à elles de 90,4 millions d'euros.

<sup>39</sup> Dont 34 millions d'euros constituent des recettes supplémentaires et 49,4 millions d'euros représentent une diminution des dépenses.

<sup>40</sup> Voir l'Exposé général, p. 10-11. Les investissements visés actuellement comprennent principalement 51 millions d'euros pour les projets d'investissements nucléaires (Myrrha pour le CEN et Smart pour l'IRE) et 131 millions d'euros d'investissements dans la mobilité (RER et priorités ferroviaires régionales).

<sup>41</sup> Anti Tax Avoidance Directive (Atad).

<sup>42</sup> Exposé général, p. 19, et projet de plan budgétaire, p. 26.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**15**

stratégiques<sup>43</sup>. Le solde de -0,62% du PIB demeure supérieur de 0,02% au solde de -0,60% visé par le gouvernement lors du conclave. En effet, le gouvernement reprend encore des corrections supplémentaires à hauteur de -110 millions d'euros dans les chiffres de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire<sup>44</sup>.

L'Exposé général et le projet de plan budgétaire estiment l'amélioration structurelle pour 2019 à 0,07% du PIB (de -0,74% à -0,67% du PIB). Cette amélioration est inférieure de 0,06% du PIB à l'objectif prévu dans le programme de stabilité 2018-2021.

Par rapport à 2017, l'amélioration structurelle s'élève à 0,48% du PIB (de -1,15% à -0,67% du PIB), soit 0,19% de plus que l'objectif indiqué dans le programme de stabilité 2018-2021<sup>45</sup>.

### **3.2.6 Synthèse**

Tableau – Évolution des efforts structurels à réaliser par l'entité I (en pourcentage du PIB)

Source	Effort structurel	Solde structurel
<b>2018</b>		
Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018)	0,16%	-0,69%
Exposé général et projet de plan budgétaire 2019 (octobre 2018)	0,41%	-0,74%
<b>2019</b>		
Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018)	0,13%	-0,56%
Exposé général et projet de plan budgétaire 2019 (octobre 2018)	0,07%	-0,67%

*Source : Cour des comptes*

## **4 Cadre budgétaire pluriannuel**

Conformément à l'article 124/3 de la loi du 22 mai 2003, l'Exposé général contient un cadre budgétaire pluriannuel<sup>46</sup>, qui doit contenir quatre éléments, à savoir :

<sup>43</sup> Voir point 3.1.2.2.

<sup>44</sup> Il s'agit principalement de l'actualisation des transferts aux communautés et aux régions et de la correction cyclique sur la base du budget économique de septembre 2018.

<sup>45</sup> Le solde structurel de l'entité I pour 2017 étant plus négatif de 0,29% du PIB par rapport au chiffre mentionné dans le programme de stabilité 2018-2021 (-1,15% contre -0,85 % du PIB).

<sup>46</sup> Voir l'Exposé général, p. 49 à 55.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/16

- des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur synthétique, tel que les dépenses ;
- des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques à politique inchangée ;
- une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste important de dépenses et de recettes, laquelle montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme, en comparaison des projections à politique inchangée ;
- une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Pour établir ce cadre 2019-2021, le gouvernement est parti des paramètres macro-économiques du budget économique du 7 juin 2018 ainsi que des projections économiques 2018-2023 du BFP. L'impact attendu des mesures adoptées en conclave budgétaire a été ensuite intégré.

Le BFP a indiqué que « la projection de l'ISoc est entourée d'incertitudes, tant en ce qui concerne les glissements temporels liés aux mouvements dans la proportion de l'impôt liquidée par voie de versements anticipés ou de rôles, qu'en ce qui concerne les effets de la réforme de l'ISoc. ». Le BFP a également exprimé des incertitudes en ce qui concerne le rythme d'évolution des recettes du précompte mobilier<sup>47</sup>.

Compte tenu de l'incidence attendue des mesures prises par le gouvernement pour l'élaboration du budget initial 2019, le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) passerait de -0,9% du PIB en 2019 à -1,2% en 2021 (tableau 23 de l'Exposé général). Pour sa part, le solde structurel passerait de -0,7% en 2019 (-3.980,0 millions d'euros) à -1,2% en 2021 (-5.750,0 millions d'euros)<sup>48</sup>.

La Cour des comptes constate que les renseignements contenus dans l'Exposé général ne répondent pas de manière satisfaisante aux dispositions de l'article 124/3 de la loi du 22 mai 2003 précitée.

Les tableaux insérés dans l'Exposé général ne reprennent qu'une évolution pluriannuelle à politique inchangée, à partir de 2020, sans mise en rapport avec les objectifs budgétaires pluriannuels globaux.

<sup>47</sup> Bureau fédéral du Plan. Perspectives économiques 2018-2023, juin 2018, p. 65. Le Bureau fédéral du Plan a également pris en compte l'hypothèse du maintien, en termes réels, de la dotation d'équilibre de la sécurité sociale, au niveau défini lors du contrôle budgétaire de mars 2018, en raison de l'impossibilité de déterminer son évolution qui dépend désormais d'une appréciation de critères de responsabilisation.

<sup>48</sup> Dans l'hypothèse où la clause des investissements serait adoptée par la Commission européenne, ces pourcentages s'établiraient à -0,6% en 2019 et à -1,1% en 2021.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**17**

Aucune information n'est fournie relativement aux effets budgétaires attendus des cinq importantes réformes structurelles qui sont mentionnées dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 11 à 19), à savoir le tax-shift ainsi que les réformes entreprises en matière de pensions, d'impôt des sociétés, du marché du travail et, enfin, de la fonction publique. L'insertion d'évaluation chiffrées pour ces cinq mesures aurait permis d'apprecier les effets budgétaires à court terme de la politique économique menée par le gouvernement. Elle aurait également permis de chiffrer de la dérogation temporaire à la trajectoire d'ajustement structurel qui est sollicitée par la Belgique au titre de la clause de flexibilité.

Par ailleurs, ces tableaux n'individualisent pas les postes majeurs de recettes et de dépenses. Ainsi, le tableau 21 reprend l'évolution des recettes fiscales et non celle des principales catégories d'impôts.

Il en va de même pour les dépenses primaires du pouvoir fédéral. Un aperçu plus détaillé, sur la base de la nature économique de certaines dépenses primaires, permettrait de mieux apprécier la réalisation de certaines mesures d'économie pluriannuelles décidées par le gouvernement.

La Cour des comptes signale enfin que la conclusion de la procédure d'acquisition des futurs avions de combat F-35 n'influencera le solde de financement qu'au plus tôt en 2025. En effet, selon le SEC, le solde de financement n'est affecté par ces dépenses qu'au moment du transfert de propriété de ces avions. Il en découle que les dépenses de liquidation relatives à ces acquisitions seront neutralisées pour la détermination de l'effort à fournir par l'État fédéral jusqu'au moment de la livraison effective.

## 5 Solde budgétaire et solde de financement

### 5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

L'Exposé général estime le solde budgétaire 2019 de l'État fédéral à -2.822 millions d'euros<sup>49</sup> et le solde de financement 2019 à -4.320 millions d'euros (-0,92% du PIB). Le tableau 7 de l'Exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement<sup>50</sup>. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont estimées directement en base SEC (droits constatés), alors que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière schématique.

<sup>49</sup> Exposé général, p. 5 et 89.

<sup>50</sup> Exposé général, p. 21.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**18**

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

<b>Description</b>	<b>Estimation 2018</b>		<b>Budget initial 2019</b>	
	<b>Solde de financement</b>	<b>Solde budgétaire</b>	<b>Solde de financement</b>	<b>Solde budgétaire</b>
Recettes fiscales estimées en base SEC	120.327	120.327	122.829	122.829
- Dispense de précompte professionnel	-2.922	-2.922	-3.241	-3.241
- Différence entre SEC et caisse		677		585
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	117.405	118.082	119.588	120.173
- Transferts de recettes fiscales	-62.940	-62.940	-65.508	-65.508
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - non fédéral	-10		-12	
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - autres	1.501		-129	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>55.956</b>	<b>55.142</b>	<b>53.939</b>	<b>54.665</b>
Recettes non fiscales estimées en base caisse	5.377	5.377	5.142	5.142
- Transferts de recettes non fiscales	-15	-15	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-1.144		-805	
- Correction moment d'enregistrement	609		211	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>4.827</b>	<b>5.362</b>	<b>4.533</b>	<b>5.127</b>
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.670	-51.670	-52.360	-52.360
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	46	46	45	45
- Sous-utilisation	894		942	
- Contribution RNB (section 52)	-3.258		-3.325	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-28	-28	-29	-29
- Correction dépenses code SEC 8	204		220	

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**19**

<b>Description</b>	<b>Estimation 2018</b>	<b>Budget initial 2019</b>		
- Correction moment d'enregistrement	357		240	
<b>Dépenses primaires</b>	<b>-53.455</b>	<b>-51.652</b>	<b>-54.267</b>	<b>-52.344</b>
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-8.683	-8.683	-8.579	-8.579
- Correction intérêts d'autres sections	-46	-46	-45	-45
- Correction intérêts des organismes à consolider	-32		-31	
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>-8.761</b>	<b>-8.729</b>	<b>-8.655</b>	<b>-8.624</b>
<b>Solde primaire des organismes à consolider</b>	<b>-291</b>		<b>126</b>	
<b>Corrections non ventilées</b>	<b>53</b>		<b>4</b>	
<b>Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)</b>		<b>-2.155</b>		<b>-1.646</b>
<b>Solde de l'État fédéral</b>	<b>-1.671</b>	<b>-2.032</b>	<b>-4.320</b>	<b>-2.822</b>

Source : Exposé général et Cour des comptes

Sur la base des commentaires repris dans l'Exposé général et des informations supplémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui, la Cour des comptes apporte les précisions suivantes.

#### ***Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse***

Conformément à la réglementation SEC, l'ICN opère, selon le type de recettes fiscales, un glissement d'un ou deux mois sur les recettes de caisse lors de l'établissement des comptes nationaux (ce qui revient à déterminer les recettes fiscales en base de caisse transactionnelle)<sup>51</sup>. Ainsi, les recettes fiscales correspondent aux enrôlements sous-jacents ou à l'activité économique.

---

<sup>51</sup> Par souci d'exhaustivité, la Cour des comptes relève que le SPF Finances ne détermine donc pas encore les recettes fiscales selon le SEC sur la base des droits constatés (conformément à la loi du 22 mai 2003). Quand tel sera le cas, il devra aussi apporter les corrections nécessaires pour la partie qu'il ne perçoit pas. Le même raisonnement est valable pour l'estimation des recettes non fiscales.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/20

L'Exposé général tient compte, dans le budget 2019, d'un glissement sur les recettes SEC estimées de +585 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse. Comme lors des budgets précédents, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

La correction concerne essentiellement l'impôt des sociétés, dont les rôles de fin x-1 (x) ne sont repris dans les recettes de caisse qu'en x (x+1). En 2019, les recettes de caisse des rôles de l'impôt des sociétés sont plus élevées que les recettes SEC à concurrence de 659 millions d'euros. En 2018 et 2017, les recettes de caisse ont été plus élevées de respectivement 760 et 1.057 millions d'euros. Au cours de la période 2017-2019, les recettes de caisse concernant l'impôt des sociétés sont donc supérieures aux recettes SEC à concurrence de 2.476 millions d'euros au total.

***Recettes non fiscales : correction concernant le moment d'enregistrement des fonds de pension transférés par le passé***

Au niveau des recettes non fiscales, l'Exposé général tient compte d'une correction relative aux pensions des fonds de pension transférés par le passé (+402,7 millions d'euros)<sup>52</sup>. La Cour des comptes souligne que cette recette SEC disparaîtra quasi intégralement à partir de 2021, car les fonds transférés seront alors épuisés<sup>53</sup>.

***Dépenses primaires : sous-utilisation***

L'Exposé général estime à 942 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2019<sup>54</sup>. Comme l'année précédente, l'Exposé général prévoit également une sous-utilisation de 99 millions d'euros pour les organismes fédéraux et de 150 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale. La sous-utilisation pour l'entité I s'élève ainsi à un total de 1.191 millions d'euros. Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue.

La sous-utilisation des dépenses primaires entre les divers départements<sup>55</sup> (soit 4% de leurs dépenses) n'est pas ventilée entre eux<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Au niveau des recettes non fiscales 2019, l'Exposé général corrige aussi notamment une recette estimée pour 2019 afin de l'imputer en 2018 (-201 millions d'euros en 2019 et +201 millions d'euros en 2018). Cette correction porte en grande partie (200 millions d'euros) sur le versement à la suite de la dissolution de la Monnaie royale de Belgique en 2018. L'Exposé général tient compte d'un résultat SEC de -239,4 millions d'euros en 2018 pour ce service. La consolidation des deux montants débouche donc sur un résultat SEC de -39,4 millions d'euros en 2018. Voir l'Exposé général, p. 117 et 160.

<sup>53</sup> Correction prévue en 2020 de +398,2 millions d'euros et dernière correction en 2021 de +69,9 millions d'euros.

<sup>54</sup> Contre 894 millions d'euros en 2018.

<sup>55</sup> Le gouvernement n'a pas non plus réparti entre les divers organismes la sous-utilisation concernant les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale.

<sup>56</sup> Le budget des dépenses estime les dépenses des départements à 22.989 millions d'euros, abstraction faite des dotations à la sécurité sociale et à l'entité II et des dépenses relatives à la dette publique (voir le schéma au point 1). Une sous-utilisation des dotations précitées n'a aucune influence sur le solde de financement de la Belgique. Une sous-utilisation des dépenses relatives à la dette publique peut quant à elle avoir une incidence sur le solde

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**21**

**Dépenses primaires : correction concernant le moment d'enregistrement des dépenses d'investissement pour la Défense**

L'Exposé général tient compte pour le budget 2019 d'une correction de +209 millions d'euros sur les dépenses d'investissement de la Défense<sup>57</sup>. En effet, l'imputation SEC des investissements a lieu au moment de la livraison et non de la liquidation (principalement des avances). Au vu des livraisons prévues prochainement (notamment des avions A400), la Cour des comptes souligne que cette correction sera négative à partir de 2020<sup>58</sup>.

**5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale**

L'Exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à +320 millions d'euros (0,07% du PIB) en 2019. Le tableau 19 de l'Exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale<sup>59</sup>.

**5.3 Solde de financement de l'entité I**

L'Exposé général estime donc le solde de financement 2019 de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à -3.983 millions d'euros (-0,86% du PIB)<sup>60</sup>.

Outre le solde de financement du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, le solde de financement de l'entité I intègre également une correction non répartie de +17 millions d'euros, qui concerne l'économie que le gouvernement entend réaliser grâce à la réforme du nombre de jours de maladie pouvant être reportés par an (le capital maladie) pour les fonctionnaires de l'entité I. La Cour des comptes précise que le gouvernement doit encore mettre au point ces mesures, si bien qu'il n'est pas encore possible actuellement d'en évaluer précisément l'incidence.

**5.4 Solde de financement de l'entité II**

L'Exposé général prévoit un solde de financement de l'entité II de -0,10% du PIB (-453 millions d'euros) en 2019. Le projet de plan budgétaire 2019 actualise ces chiffres de -0,02% du PIB en 2018 et de -0,04% du PIB en 2019, soit -75 en -181 millions d'euros. Sur cette base, le solde de financement 2019 (-634 millions d'euros) de l'entité II se répartit comme suit<sup>61</sup> :

- communautés et régions : -874 millions d'euros (-0,49% du PIB) ;

de financement, mais uniquement pour autant que la sous-utilisation porte sur les intérêts (estimés à 8.579 millions d'euros).

<sup>57</sup> Voir la Partie III, chapitre II, section 16, point 5, du présent rapport.

<sup>58</sup> Correction prévue de -70,2 millions d'euros en 2020 et de -269,8 millions d'euros en 2021.

<sup>59</sup> Exposé général, p. 48-49.

<sup>60</sup> Exposé général, p. 14.

<sup>61</sup> Par rapport à l'estimation de 2018 (-2.803 millions d'euros), le solde de financement 2019 est moins négatif à raison de 2.169 millions d'euros ou 0,49% du PIB.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/22

- pouvoirs locaux : +240 millions d'euros (+0,05% du PIB). Cette estimation se base sur les prévisions à moyen terme 2018-2023 du BFP<sup>62</sup>.

Le tableau suivant présente les soldes de financement 2019 estimés par les communautés et régions lors de l'élaboration de plan budgétaire.

Tableau – Solde de financement global 2019 des communautés et des régions selon le projet de plan budgétaire (en millions d'euros)

Description	Solde de financement SEC
Communauté flamande	-132
Communauté française	-281
Région wallonne	0
Région de Bruxelles-Capitale	-461
Communauté germanophone	0
Commissions communautaires française, flamande et commune	0
<b>Total communautés et régions</b>	<b>-874</b>

Source : Cour des comptes

## 6 Solde structurel

Le solde structurel exclut les mesures non récurrentes, mais il intègre une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle (le PIB) d'un pays est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'écart de production est basé sur les estimations du budget économique du BFP du 6 septembre 2018.

Le solde structurel de la Belgique s'élèvera à -0,81% du PIB en 2019, ce qui représente -3.763 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-4.617 millions d'euros ou -0,99% du PIB) au solde structurel est opéré de la manière suivante :

- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+597 millions d'euros ou +0,13% du PIB) ;

<sup>62</sup> Voir le rapport de monitoring, p. 101. L'estimation par la BNB du solde de financement des pouvoirs locaux est plus favorable à raison de 134 millions d'euros (0,03% du PIB).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**23**

- neutralisation des mesures non récurrentes (+257 millions d'euros ou +0,05% du PIB), à savoir :
  - la neutralisation par l'État fédéral de coûts supplémentaires dans le cadre du tax shift en 2019 à hauteur de +523 millions d'euros. L'entité II ne prendra en charge ces coûts et ne les intégrera dans les budgets qu'à partir de 2020. Il en résulte donc une influence positive sur le solde structurel 2019 de la Belgique. La Cour des comptes souligne que, dans le cadre de l'évaluation du programme de stabilité 2018-2021, la Commission européenne ne reprend pas cette correction en 2018 (+463 millions d'euros) pour le calcul du solde structurel puisque les corrections entre les entités I et II doivent s'annuler. La Cour des comptes avait déjà formulé cette observation dans son rapport concernant le budget ajusté 2018<sup>63</sup> ;
  - l'élimination des recettes non récurrentes à hauteur de -266 millions d'euros (prélèvement anticipé de l'épargne-pension et modification de la part des versements anticipés dans l'impôt des sociétés).

Le solde structurel de l'entité I s'améliorerait de 0,07% du PIB en 2019, contre 0,41% du PIB en 2018. En ce qui concerne l'entité II, ces chiffres s'établissent respectivement à 0,08% et -0,23% du PIB. Au total, le solde structurel s'améliore donc de 0,33% du PIB sur les années 2018 et 2019.

## **7 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral**

La loi du 10 avril 2014<sup>64</sup> a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*<sup>65</sup>, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*<sup>66</sup>) et *Two Pack*<sup>67</sup>).

---

<sup>63</sup> Voir doc. parl., Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005 – *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 80.

<sup>64</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>65</sup> Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

<sup>66</sup> La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>67</sup> Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/24

La loi du 10 avril 2014 a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013<sup>68</sup> coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'Exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne l'évaluation triennale des prévisions budgétaires par une instance indépendante. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances avait informé la Cour en octobre 2017 qu'elle réalisera cette évaluation avant la fin de l'année 2017. D'après les informations disponibles, elle n'aurait cependant pas encore été effectuée.

L'énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation<sup>69</sup> n'est pas complète<sup>70</sup>. Le SPF Stratégie et Appui souligne toutefois que les organismes mentionnés couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral<sup>71</sup>.

Comme le prévoit la loi du 22 mai 2003, l'État fédéral doit publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget. La Cour des comptes remarque toutefois que ces informations sont dispersées entre plusieurs sources<sup>72</sup> et sont peu détaillées. Elle recommande dès lors de les centraliser, de les actualiser et de les détailler davantage dans l'Exposé général.

<sup>68</sup> Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

<sup>69</sup> Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

<sup>70</sup> Exposé général, p. 159 - 160 (tableau 2).

<sup>71</sup> Exposé général, p. 156.

<sup>72</sup> Notamment : le site internet du SPF Bosa ([www.begroting.be/FR](http://www.begroting.be/FR)), le projet de plan budgétaire, le programme de stabilité et les rapports annuels de l'Agence de la dette.

## PARTIE II

# Recettes de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Recettes du pouvoir fédéral

### 1 Évolution générale des recettes

Selon l'Exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2019, à 125.315,0 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5% (+ 1.856,1 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour l'année 2018. Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 1,8% par rapport aux estimations 2018). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

Les transferts atteignent 65.523,2 millions d'euros, en augmentation de 4,1% (+2.568,4 millions d'euros) par rapport aux estimations de l'année précédente, et portent essentiellement sur les recettes fiscales. Les recettes fiscales estimées, perçues par le pouvoir fédéral pour l'année 2019, sont transférées à hauteur de 54,5% à d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Un montant estimé de 15,1 millions d'euros de recettes non fiscales est également transféré aux Régions<sup>73</sup>.

Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans la suite de ce rapport<sup>74</sup>.

Le solde des prévisions de recettes, qui s'élève à 59.791,7 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce montant diminue de 712,4 millions d'euros (-1,2%) par rapport aux estimations de 2018.

<sup>73</sup> Intérêts de retard et intérêts moratoires sur des impôts transférés aux régions, en augmentation de 0,4 million d'euros par rapport aux estimations 2018.

<sup>74</sup> En ce qui concerne les transferts aux communautés et régions, voir la partie III, chapitre I, point 3 Financement des entités fédérées. Pour les transferts à la sécurité sociale, voir le Chapitre II, point 3 Financement alternatif.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/26

Tableau – Recettes de caisse totales (en millions d'euros)

	Réalisations probables 2018	Initial 2019	Différence
Recettes fiscales	118.082,3	120.173,0	2.090,7
Recettes non fiscales	5.376,6	5.142,0	-234,6
<b>Recettes totales</b>	<b>123.458,9</b>	<b>125.315,0</b>	<b>1.856,1</b>
Transferts Union européenne	3.267,8	3.433,5	165,7
Transferts régions	19.005,2	19.533,3	528,1
Transferts communautés	25.094,6	25.908,6	814,0
Transferts sécurité sociale	15.096,7	16.135,6	1.038,9
Transferts divers	490,5	512,2	21,7
<b>Total des transferts</b>	<b>62.954,8</b>	<b>65.523,2</b>	<b>2.568,4</b>
<b>Budget des voies et moyens</b>	<b>60.504,1</b>	<b>59.791,7</b>	<b>-712,4</b>
<i>(Pourcentage des voies et moyens)</i>	<i>(49,0%)</i>	<i>(47,7%)</i>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

## 2 Recettes fiscales

### 2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2019 sont évaluées à 120.173 millions d'euros, soit une augmentation de 2.090,7 millions d'euros (+1,8%) par rapport aux recettes probables de 2018. Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC (voir le point 2.2) et il les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-2.655 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel<sup>75</sup>.

Les recettes du précompte professionnel (+0,2% ou 86,2 millions d'euros) demeurent quasiment constantes par rapport à 2018 en raison, d'une part, de la croissance

<sup>75</sup> En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (48.258,7 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement, que le SPF Finances estime à 3.241 millions d'euros pour 2019. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**27**

macroéconomique<sup>76</sup> (+3,5% ou 1.698,8 millions d'euros) et, d'autre part, des mesures du conclave (-1.317,4 millions d'euros)<sup>77</sup> et de l'incidence complémentaire des dispenses de versement du précompte professionnel (-319 millions d'euros). La Cour des comptes souligne que les recettes ont été sous-estimées à hauteur de 205,7 millions d'euros, en raison du fait que le SPF Finances a surévalué les dispenses de versement du précompte professionnel<sup>78</sup>.

Les versements anticipés progressent de 1.493,3 millions d'euros (+9,7%), dont 1.432,1 millions d'euros se rapportent à l'impôt des sociétés. Cette hausse s'explique par une croissance macroéconomique de 768,6 millions d'euros, l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+351,2 millions d'euros) et les mesures du conclave (+372,3 millions d'euros)<sup>79</sup>.

La TVA au sens strict augmente (+3,3% ou 1.021,7 millions d'euros) principalement en raison de la croissance macroéconomique.

Les recettes d'accises (+1,2% ou 111,3 millions d'euros) intègrent l'augmentation des accises sur les carburants (+180,9 millions d'euros) et sur le tabac (+56,2 millions d'euros)<sup>80</sup>.

L'augmentation du précompte mobilier (+4,4% ou 191,4 millions d'euros) s'explique en grande partie par la croissance macroéconomique du précompte mobilier sur les dividendes (+6,8% ou 178,3 millions d'euros).

L'augmentation des recettes « Droits et taxes divers » (+11,9% ou 125,4 millions d'euros) est due essentiellement à la hausse des amendes (+103,5 millions d'euros, résultant entre autres de la poursuite du déploiement du projet *crossborder*), à l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+30,2 millions d'euros) et aux mesures du conclave (+48,9 millions d'euros)<sup>81</sup>.

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

<sup>76</sup> À savoir la croissance basée sur les paramètres économiques et à politique inchangée (sans tenir compte donc des mesures supplémentaires prises par le gouvernement).

<sup>77</sup> Dont le tax shift (-1.575,1 millions d'euros) et le *jobsdeal* (+196,4 millions d'euros).

<sup>78</sup> Le SPF Finances a tenu compte d'une hausse de la dispense de 20,4% à 22,8%, conformément à la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance. Cette modification a toutefois été appliquée de manière anticipée en 2016, conformément à la loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat. Au lieu de 319 millions d'euros, il n'aurait fallu déduire qu'un montant de 113,3 millions d'euros.

<sup>79</sup> Il s'agit de l'augmentation escomptée des recettes résultant des rentrées supérieures au deuxième trimestre de l'année 2018 (+330 millions d'euros), de l'exonération fiscale dans le cadre du statut unique (-40 millions d'euros), de l'instauration anticipée de la mesure relative à la limitation de la déductibilité des intérêts (+56,8 millions d'euros) et des mesures de lutte contre la fraude fiscale (+25,5 millions d'euros).

<sup>80</sup> Sans ces mesures supplémentaires, les recettes d'accises seraient donc en baisse.

<sup>81</sup> Sans ces mesures supplémentaires, les recettes provenant des droits et taxes divers seraient donc en baisse.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**28**

## **2.2 Estimation de base par le SPF Finances**

### **2.2.1 Généralités**

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique utilise un modèle macroéconomique désagrégé<sup>82</sup> pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Pour l'estimation des recettes du précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique, mais celle-ci n'est pas constante. La tendance négative du précompte mobilier au cours des dernières années a conduit à adapter plusieurs fois la méthode d'estimation. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

Les modèles prennent comme point de départ les recettes fiscales escomptées de l'année en cours, qu'il convient d'estimer aussi correctement que possible (réalisations déjà connues<sup>83</sup> complétées au moyen d'une actualisation des estimations pour la période restante). Pour l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, la TVA et les accises, le SPF Finances applique le modèle sur la base des paramètres macroéconomiques les plus récents du BFP<sup>84</sup>. Il estime les autres recettes par extrapolation et au moyen d'estimations.

Le SPF Finances intègre ensuite l'incidence des mesures reprises dans l'ajustement du budget, en fonction de l'entrée en vigueur de la réglementation (au prorata). Dans certains cas, il réestime également les mesures à partir de données plus récentes ou de ses propres estimations.

### **2.2.2 Estimation des recettes probables pour 2018**

Le SPF Finances a estimé les recettes fiscales pour 2018 à 120.180 millions d'euros, soit 597 millions d'euros de plus que dans l'estimation effectuée lors du contrôle budgétaire de 2018. Cette augmentation s'explique essentiellement, d'une part, par une hausse des versements anticipés (+1.218 millions d'euros), des enrôlements de l'impôt des personnes physiques (+302 millions d'euros) et du précompte professionnel (+344 millions d'euros) et, d'autre part, par la diminution des enrôlements de l'impôt des sociétés (-929 millions d'euros).

La Cour des comptes attire l'attention sur les points suivants :

<sup>82</sup> Ce modèle a été remis en cause lors de la confection du budget 2016 mais demeure intégralement applicable pour la confection du budget 2019. La décision du gouvernement consistant à évaluer et améliorer cette méthode d'estimation n'a pas encore donné de résultats jusqu'à présent. L'analyse externe confiée à la KUL a été entamée en février 2018 et se poursuivra en principe jusque fin janvier 2019. Voir aussi le rapport de la Cour des comptes, *Estimation des recettes fiscales – organisation et processus*, 14 novembre 2017.

<sup>83</sup> En ce qui concerne le budget initial 2019, il s'agit des recettes de caisse jusqu'au mois de mai 2018 inclus, transposées en termes SEC.

<sup>84</sup> Repris dans le budget économique de juin 2018.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**29**

### ***Impôt des sociétés***

Les versements anticipés de l'impôt des sociétés ont fortement augmenté tant en 2017 qu'en 2018. Le gouvernement part du principe que les versements anticipés majorés sont liés à 50% à un glissement des enrôlements vers les versements anticipés et à 50% à une croissance structurelle. Il a été tenu compte du ratio 50/50 pour la fixation des mesures *one-off* dans le solde structurel.

La Cour constate que le SPF Finances a réduit fortement les enrôlements de l'exercice d'imposition 2018 par rapport au contrôle budgétaire. Cela pourrait indiquer que l'incidence du glissement vers les versements anticipés est considérablement plus élevée que les 50% prévus.

### ***Enrôlements de l'impôt des personnes physiques (IPP)***

Le SPF Finances a réduit les enrôlements négatifs de l'IPP de 302 millions d'euros (-4.441,7 millions d'euros contre -4.743,9 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018), à la suite d'une diminution des enrôlements négatifs pour l'exercice d'imposition 2017 (-4.261,8 millions d'euros contre -4.882,9 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018), combinée à l'accélération du rythme d'enrôlement (81% au lieu de 69%).

Le SPF Finances n'est pas encore en mesure d'expliquer la baisse des enrôlements négatifs de l'exercice d'imposition 2017 par rapport aux années précédentes et il extrapole cet effet pour les années à venir<sup>85</sup>. La Cour des comptes estime qu'il est nécessaire de réaliser une analyse approfondie à ce propos.

### ***Actualisation de l'incidence des mesures***

Le SPF Finances a réestimé l'incidence des mesures du tax shift et du projet *crossborder* en s'appuyant sur des données plus récentes. Il ne tient plus compte d'une incidence complémentaire de la taxe bancaire (17 millions d'euros), ni des effets retour de mesures sociales (32,5 millions d'euros) et de l'e-commerce (20 millions d'euros). En ce qui concerne les revenus complémentaires non taxés jusqu'à 500 euros par mois, le SPF suit le point de vue adopté par le gouvernement lors du contrôle budgétaire 2018 (effet neutre sur le budget). La réforme de l'impôt des sociétés n'a pas fait l'objet d'une réestimation (voir point 2.4.1).

Lors du conclave de juillet 2018, le gouvernement a augmenté les recettes de 2018 de 148,1 millions d'euros :

- le projet *crossborder*<sup>86</sup> (+68,2 millions d'euros) ;

---

<sup>85</sup> Les enrôlements relatifs à l'exercice d'imposition 2018 ont été estimés lors de la confection du budget initial 2019, à partir des recettes de trésorerie estimées de septembre 2017 à août 2018, à -4.399 millions d'euros contre -5.052,7 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018.

<sup>86</sup> La cellule stratégique du SPF Justice indique que les recettes de l'année 2018 s'élèvent à 266,7 millions d'euros (situation fin septembre 2018), auxquelles il faut ajouter les montants des condamnations (80 millions d'euros) et le report des recettes (10 millions d'euros) qui ne font pas encore partie de la phase actuelle du projet Crossborder.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/30

- les effets retour de mesures sociales et de l'e-commerce (+39,9 millions d'euros)<sup>87</sup> ;
- l'augmentation de la base imposable du précompte mobilier à la suite de la baisse du taux du précompte mobilier français (+40 millions d'euros).

La Cour des comptes n'a pas obtenu une justification suffisante étayant ces recettes supplémentaires.

#### **2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2019**

Le SPF Finances estime les recettes 2019 à 121.441 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 1.261 millions d'euros (ou 1%) par rapport aux recettes estimées pour 2018. Conformément au ratio 50/50 mentionné au point 2.2.2, le SPF tient compte d'une incidence négative de 728,4 millions d'euros sur les enrôlements de l'impôt des sociétés en 2019, à la suite du déplacement vers les versements anticipés.

La Cour attire l'attention sur le risque que les enrôlements soient surestimés en 2019 eu égard aux estimations inférieures des enrôlements de l'exercice d'imposition 2018 (voir ci-dessus).

#### **2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)**

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 122.828,5 millions d'euros. L'augmentation (+1.387,5 millions d'euros) résulte essentiellement des corrections techniques (+420 millions d'euros) et de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire de juin 2018 (+936,1 millions d'euros). Après le conclave, le gouvernement a encore corrigé les recettes fiscales de 2019 à hauteur de 31,4 millions d'euros à la suite de la suppression des déductions fiscales pour les investissements visant à économiser l'énergie en Flandre. Par rapport aux recettes présumées pour 2018, la hausse s'élève à 2,1% (+2.501,9 millions d'euros) et à 6,7% (+7.670,8 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2017.

#### **2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales**

L'incidence nette des mesures prises lors des conclaves budgétaires sur les recettes estimées pour 2019 s'élève à -1.071,1 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises par les conclaves budgétaires précédents (-1.747,5 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (+676,4 millions d'euros) décidées lors du conclave de juillet 2018.

---

Ces chiffres n'ont pu faire l'objet d'une confirmation par le SPF Finances. À partir de 2019, le rendement de la mesure sera incorporé dans la base des recettes et il sera difficile de suivre son évolution. Le SPF Justice, travaille actuellement à l'implémentation d'un outil informatique offrant une vue globale et consolidée des différents paramètres à prendre en considération pour évaluer le Crossborder.

<sup>87</sup> Voir Partie II, Chapitre III, point 2.3.3.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**31**

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2019 » de l'Exposé général (p. 99) comporte un aperçu de ces mesures. L'estimation de ces dernières est réalisée également en base SEC.

La Cour des comptes examine ci-dessous l'incidence complémentaire aussi bien des mesures fiscales existantes que des nouvelles mesures fiscales.

#### **2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes**

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne principalement celle des mesures prises lors des conclaves budgétaires précédents, ainsi que la réévaluation des tax shift I et II sur l'impôt des personnes physiques et les dépenses fiscales.

La Cour des comptes attire l'attention sur les points suivants :

##### **Tax shift II (-1.521,7 millions d'euros)**

Le gouvernement poursuit la mise en œuvre du tax shift, tel que prévu dans la loi-programme du 26 décembre 2015. À partir de l'exercice d'imposition 2020, le taux de 40% sera encore étendu et le minimum exempté sera relevé pour atteindre un montant uniforme. Le SPF Finances a réévalué l'incidence fiscale du tax shift II à l'aide du modèle SIRé, en se basant sur des paramètres plus récents. L'incidence est estimée à 1.521,7 millions d'euros<sup>88</sup>, soit 216,7 millions d'euros de plus que l'estimation initiale en 2015. La Cour des comptes n'a pas obtenu de plus amples explications concernant cette estimation.

##### **Réforme de l'impôt des sociétés (effet neutre sur le budget)**

Le SPF Finances a indiqué qu'il n'avait pas encore effectué de réévaluation globale en la matière.

La Cour des comptes estime qu'il convient de réévaluer annuellement l'incidence de cette réforme de grande ampleur<sup>89</sup>. À cet égard, elle évoque l'importance des effets budgétaires de la réforme durant ses premières années. En effet, des mesures compensatoires doivent neutraliser en 2019, l'incidence négative des baisses de taux et d'autres incitants, laquelle s'élève à un montant de 2.132,6 millions d'euros<sup>90</sup>. Une réévaluation se justifie également pour les raisons suivantes :

<sup>88</sup> Dont 1.067,2 millions d'euros au niveau fédéral et 454,4 millions d'euros au niveau régional.

<sup>89</sup> Dans sa note « Aspects budgétaires et macroéconomiques de la réforme de l'impôt des sociétés en Belgique » du 6 décembre 2017, la Banque nationale relève aussi les limites du calcul de la réforme en faisant référence à la nature, par définition, incertaine des estimations de l'incidence des mesures fiscales et au modèle utilisé par le SPF Finances.

<sup>90</sup> Voir le rapport de la Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2018*, annexe 1.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**32**

- la disponibilité de données plus récentes et plus précises<sup>91</sup> ;
- les nombreuses modifications des modalités d'application intervenues depuis l'estimation initiale<sup>92</sup> ;
- les éventuelles surestimations de certaines mesures<sup>93</sup> ;
- les changements de comportement déjà constatés auprès des contribuables<sup>94</sup> ;
- l'invocation de la clause de flexibilité auprès de la Commission européenne.

Le présent budget part toujours du principe que la réforme sera neutre sur le budget notamment en raison de la marge de sécurité prévue (pour 2019 : 308,1 millions d'euros).

La Cour des comptes a reçu un relevé de l'incidence des modifications qui s'inscrivent dans la marge de sécurité. Elle relève que cette réestimation partielle n'est pas assez approfondie pour démontrer le caractère suffisant de la marge de sécurité. En effet, elle n'inclut pas la principale mesure, à savoir la suppression de la déduction des intérêts notionnels, qui est censée compenser 41,4 % de la perte de revenus en 2019<sup>95</sup>.

La Cour des comptes indique en outre que certaines mesures entreront en vigueur une année plus tôt que prévu dans le calcul initial (à partir de l'exercice d'imposition 2020 au lieu de 2021). L'Exposé général ne mentionne pas les mesures en question :

- l'instauration d'une consolidation fiscale (-200 millions d'euros) ;

---

<sup>91</sup> Notamment en ce qui concerne la déduction des intérêts notionnels, qui représente un élément crucial dans le calcul, en raison de son importance en termes de pourcentage.

<sup>92</sup> La loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés et la loi du 30 juillet 2018 s'écartent des calculs repris dans la note du SPF Finances du 17 octobre 2017. Selon le gouvernement, toutes les modifications s'inscrivent dans la provision de sécurité de 308,3 millions d'euros, disponible pour 2019.

<sup>93</sup> Voir les observations formulées dans le rapport de la Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 50, et dans la note précitée de la Banque nationale.

<sup>94</sup> Notamment un glissement beaucoup plus prononcé vers les versements anticipés en 2017 et 2018, de sorte que le glissement estimé pourrait s'atténuer en 2019 (voir le point 2.1.2).

<sup>95</sup> Dans la note susmentionnée, la Banque nationale a souligné que le départ des sociétés de financement n'avait probablement pas été suffisamment pris en compte, de sorte que le rendement de la suppression de la déduction des intérêts notionnels pourrait être inférieur (-296 millions d'euros en vitesse de croisière). Entre-temps, le taux de la déduction des intérêts notionnels pour l'exercice d'imposition 2020 a aussi été calculé et fixé à 0,726%, alors que l'estimation initiale tablait sur 0,9%, ce qui donne lieu également à une incidence négative.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**33**

- l'entrée en vigueur d'une série de mesures transposant la directive Atad<sup>96</sup> (+251,3 millions d'euros), notamment la lutte contre les dispositifs hybrides avec les pays tiers<sup>97</sup>, l'extension de la taxe de sortie<sup>98</sup> et l'introduction de règles CFC<sup>99</sup>.

L'incidence de ces mesures est comprise dans la réforme et doit contribuer à la neutralité budgétaire. La Cour des comptes considère toutefois que l'incidence budgétaire de ces dernières est incertaine, car il y a peu de données statistiques disponibles qui puissent étayer les calculs. Eu égard à la forme limitée de la consolidation fiscale, son coût pourrait être inférieur aux estimations. En ce qui concerne les mesures transposant la directive Atad, la Banque nationale a évoqué une éventuelle surestimation de l'incidence budgétaire, celle-ci étant calculée en fonction d'une transposition intégrale de la directive Atad, ce qui n'est pas le cas.

#### **2.4.2 Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales**

Lors du conclave budgétaire de juillet 2018, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée à 1.355,8 millions d'euros, dont 148,1 millions d'euros sont attribués à 2018 et 1.207,7 millions d'euros à 2019.

Les mesures ayant une incidence en 2019 sont les suivantes :

Corrections techniques :

- augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés (+330 millions d'euros) ;
- augmentation des recettes d'accises sur le diesel, résultant du système de cliquet (+90 millions d'euros).

Mesures :

- réduction de la provision fiscale pour le statut unique (+210 millions d'euros) ;
- *jobsdeal* (+196,4 millions d'euros) ;
- fraude fiscale (+153 millions d'euros) ;
- annulation du double comptage de l'activation de l'épargne (+78,3 millions d'euros) ;
- baisse de l'incidence de la dispense de précompte mobilier sur les actions (+59,4 millions d'euros) ;
- entrée en vigueur anticipée de la directive Atad concernant la limitation de la déduction des intérêts (+56,8 millions d'euros) ;
- amendes TVA : harmonisation des procédures (+10 millions d'euros) ;

---

<sup>96</sup> Anti Tax Avoidance Directive - Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

<sup>97</sup> Les mesures visant à lutter contre les dispositifs hybrides, dans le cadre desquels un paiement est par exemple considéré comme un dividende exonéré dans un pays et comme un intérêt déductible dans un autre pays, sont renforcées.

<sup>98</sup> Il s'agit de l'imposition des plus-values réalisées lors du transfert d'actifs vers l'étranger.

<sup>99</sup> Les bénéfices des sociétés étrangères contrôlées (*Controlled Foreign Companies*), qui constituent des constructions purement artificielles, sont imposés en Belgique sous certaines conditions.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**34**

- augmentation des recettes des droits d'hypothèque (+10 millions d'euros) ;
- meilleure perception des frais de justice (+7,5 millions d'euros) ;
- effets retour pour les starter jobs (+6 millions d'euros) ;
- TVA sur la location immobilière (+5 millions d'euros) ;
- régime de chômage avec complément d'entreprise (+4,3 millions d'euros) ;
- harmonisation des avantages de toute nature (ci-après « ATN ») pour la mise à disposition gratuite d'un logement (-9 millions d'euros).

Les mesures relatives au *jobsdeal*, à la fraude fiscale, au statut unique et aux avantages de toute nature requièrent une initiative législative. Les autres mesures concernent des réestimations, des corrections de l'incidence estimée par le SPF Finances ou une amélioration des processus de perception.

La Cour des comptes a reçu, pour la plupart des mesures, des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire, de la part du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent. En ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale et le *jobsdeal*, les informations obtenues n'étaient pas suffisamment détaillées.

Elle tient cependant à formuler les remarques suivantes.

***Augmentation structurelle des versements anticipés à l'impôt des sociétés (+330 millions d'euros)***

Le SPF Finances a constaté fin juin 2018, les versements anticipés dépassaient de 330 millions d'euros les estimations reprises dans le rapport de monitoring. Le gouvernement considère ce surplus de recettes comme structurel et augmente dès lors les versements anticipés de 2019 à concurrence d'un montant identique.

La Cour souligne l'incertitude de cette estimation d'autant plus que le SPF Finances s'attend à une diminution des versements anticipés au cours du quatrième trimestre 2018.

***Réduction de la provision fiscale pour le statut unique (+210 millions d'euros)***

Pour limiter le surcoût, en cas de licenciement d'un ouvrier, résultant de l'introduction du statut unique en 2014, le gouvernement avait accordé à l'époque une exonération fiscale, qui sera d'application pour la première fois en 2019.

Le gouvernement souhaite à présent répartir l'avantage fiscal sur cinq ans pour limiter l'incidence budgétaire à 40 millions d'euros la première année.

La Cour des comptes fait observer que l'estimation de l'incidence fiscale n'est pas actualisée<sup>100</sup> et tient compte d'ETP au lieu de travailleurs individuels, ce qui comporte un risque de sous-estimation.

---

<sup>100</sup> Les données utilisées datent de 2012.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**35**

***Jobsdeal (+196,4 millions d'euros)***

Les commentaires sur l'impact fiscal du *Jobsdeal* sont repris dans l'analyse complète de la mesure au niveau de la sécurité sociale<sup>101</sup>.

***Lutte contre la fraude fiscale (+153 millions d'euros)***

Le montant supplémentaire de 153 millions d'euros devrait être atteint par la mise en œuvre de différentes mesures mais pour lesquelles la Cour des comptes n'a pas pu disposer de calcul détaillé, qui justifie le rendement annoncé de 153 millions d'euros. En outre, les recettes relatives à 2019 dépendront de la date d'entrée en vigueur des mesures<sup>102</sup>.

***Limitation de la déduction des intérêts – Atad (+56,8 millions d'euros)***

Lors de la confection du budget 2019, le gouvernement a décidé, après concertation avec la Commission européenne, de faire entrer en vigueur la transposition de la directive Atad du 12 juillet 2016 relative à la limitation de la déduction des intérêts, un an plus tôt que prévu lors de la réforme de l'impôt des sociétés. La mesure, qui consiste à limiter les coûts financiers des sociétés<sup>103</sup>, vise les transferts de bénéfices internationaux et n'est pas applicable aux entités indépendantes ni aux institutions financières. Elle remplace en grande partie les anciennes règles en matière de sous-capitalisation (*thincap*<sup>104</sup>), qui ne sont plus applicables aux nouveaux contrats à partir du 17 juin 2016. Compte tenu de l'introduction par phase et du scénario d'extinction des règles *thincap*<sup>105</sup>, le SPF Finances estime l'incidence budgétaire pour 2019 à 56,8 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer que cette incidence budgétaire se base sur l'estimation initiale utilisée lors de la confection du budget 2018 et n'intègre pas les modifications apportées par la loi du 30 juillet 2018<sup>106</sup> (limitation plus importante du champ d'application et possibilité de transfert intra-groupe des coûts excédentaires d'emprunt).

***ATN : mise à la disposition des dirigeants d'entreprise d'un logement (-9 millions d'euros)***

Le gouvernement uniformisera le calcul de l'ATN pour la mise à disposition gratuite d'un logement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en appliquant un seul coefficient<sup>107</sup>. Il estime le coût budgétaire à 78,2 millions d'euros, mais s'attend à ce que le coût net ne dépasse pas 9

<sup>101</sup> Partie II, Recettes de l'entité I, Chapitre II, recettes de la sécurité sociale.

<sup>102</sup> Certaines mesures relatives aux recommandations Panama Papers et les recommandations de l'OCDE à la suite du Peer Review font partie de l'avant-projet de loi portant des dispositions fiscales, de lutte contre la fraude, financières et diverses soumis au conseil des ministres du 5 octobre 2018. La loi doit encore être adoptée.

<sup>103</sup> La différence positive entre les charges et les produits d'intérêts est limitée au plafond le plus élevé de 3 millions d'euros ou 30% de l'Ebitda fiscal (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*). La définition de ces charges et produits doit encore être précisée dans un arrêté royal.

<sup>104</sup> Les intérêts d'emprunt ne sont pas déductibles dans la mesure où ils dépassent cinq fois la somme des réserves imposées au début de l'exercice et le capital libéré en fin d'exercice, lorsque les bénéficiaires réels des intérêts sont établis dans un paradis fiscal ou font partie d'un groupe auquel appartient un débiteur.

<sup>105</sup> Les intérêts non déductibles des règles *thincap* se sont élevées à 187,3 millions d'euros en 2016.

<sup>106</sup> Loi du 30 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière d'impôts sur les revenus.

<sup>107</sup> À la suite de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 24 mai 2016 et de la circulaire du SPF Finances du 25 mai 2018.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**36**

millions d'euros grâce à une augmentation des rémunérations des dirigeants d'entreprise<sup>108</sup>.

La Cour relève les incertitudes relatives aux hypothèses utilisées.

#### **Autres mesures**

Les recettes fiscales ne tiennent pas compte des éléments suivants :

- les exonérations concernant les déductions des brevets après la suppression des *excess profit rulings* (90,3 millions d'euros, dont 61,8 millions d'euros doivent être remboursés effectivement), qui ont été effectuées après approbation de la Commission européenne ;
- l'annulation de la TVA sur les jeux de hasard en ligne par la Cour constitutionnelle le 22 mars 2018 (montant estimé à 60 millions d'euros sur une base annuelle, à répartir sur 2018 et 2019) ;
- la déductibilité fiscale des frais de catering publicitaires, telle qu'annoncée par le ministre des Finances en commission de la Chambre du 14 mars 2018 ;
- le système de *carry-back* pour l'agriculture ;
- l'exonération fiscale concernant le rachat des années d'études pour le calcul de la pension (-21,7 millions d'euros<sup>109</sup>) ;
- la réforme des droits de rôle (-33,5 millions d'euros à la suite d'une modification de la date de paiement<sup>110</sup>) ;
- le deuxième pilier de pension pour les travailleurs salariés<sup>111</sup> (-18,5 millions d'euros) ;
- une nouvelle dispense de versement du précompte professionnel en matière d'e-commerce, telle que prévue lors du contrôle budgétaire 2018, dont l'incidence n'a pas encore été calculée.

D'après la cellule stratégique du ministre des Finances, les mesures suivantes auront une incidence au plus tôt en 2020 parce que les dispenses sont prises en compte lors de l'enrôlement de la déclaration à l'impôt des personnes physiques :

<sup>108</sup> Pour satisfaire à la rémunération minimale requise pour pouvoir appliquer le taux réduit de l'impôt des sociétés et conserver la déductibilité des primes de pension complémentaire tout en respectant la règle des 80%.

<sup>109</sup> Estimation de la Cour des comptes sur la base de l'incidence de cette mesure sur les recettes de la sécurité sociale (Voir Partie III, Chapitre III, Partie 2.3.4) (43,8 millions d'euros pour les travailleurs salariés et 15,7 millions d'euros pour les fonctionnaires). La cotisation de régularisation est déductible fiscalement au taux marginal. Compte tenu d'un taux moyen de 45% et d'un pourcentage d'enrôlement de 81%, la perte de recettes fiscales s'élève à 21,7 millions d'euros pour 2019.

<sup>110</sup> Lors du budget initial 2018, il avait été décidé d'utiliser la provision pour la réforme de l'aide juridique pour financer cette mesure, étant donné qu'elle n'aurait une incidence budgétaire qu'un an plus tard. Cependant, aucune provision n'a été reprise dans le budget initial 2019. Voir aussi Partie III – Chapitre I, point 2.

<sup>111</sup> Ce montant est toujours repris, à tort, dans la provision (voir aussi Partie III – Chapitre I, point 2). La cellule stratégique du ministre des Finances part du principe que cette mesure n'aura pas d'incidence en 2019 parce que l'exonération fiscale ne sera prise en compte que lors des enrôlements en 2020. Or, d'après le projet de loi (DOC 54/3356), cette exonération sera directement intégrée dans le précompte professionnel retenu par l'employeur.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**37**

- le deuxième pilier de pension pour les travailleurs indépendants (-12 millions d'euros) ;
- un incitant fiscal pour l'aide juridique aux personnes qui n'ont pas recours à l'aide de deuxième ligne (-33,5 millions d'euros) ;
- une augmentation de la dispense du précompte mobilier sur les dividendes jusqu'à 800 euros à partir de l'exercice d'imposition 2020 (-47,5 millions d'euros<sup>112</sup>) .

Enfin, la Cour signale que différentes mesures font l'objet de recours devant des cours et tribunaux :

- les procédures pendantes devant la Cour constitutionnelle concernant la TVA sur la chirurgie plastique pour des motifs esthétiques, la taxe boursière pour les agents de change étrangers, la taxe sur les comptes-titres et la réforme des intérêts moratoires ;
- les recours pendants devant la Cour européenne de justice concernant la suppression des EPR (*Excess Profit Rulings*) et l'impôt des sociétés pour les entreprises portuaires.

### **3 Recettes non fiscales**

#### **3.1 Aperçu général**

Les recettes non fiscales en base caisse, inscrites au projet de budget initial des voies et moyens pour l'année 2019, s'élèvent à 5.126,9 millions d'euros, soit une diminution de 235,1 millions d'euros par rapport aux montants estimés pour l'année 2018.

Des corrections de passage, à hauteur de -593,9 millions d'euros, sont effectuées, conformément à la méthodologie SEC<sup>113</sup>. Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent, selon l'Exposé général, à 4.533,0 millions d'euros, en baisse de 294,3 millions d'euros par rapport aux estimations de 2018.

Les recettes prévues pour la mise aux enchères des droits d'émission<sup>114</sup> sont en diminution (-57,8 millions) mais ne font plus l'objet de correction SEC<sup>115</sup>. Les prévisions de recettes, liées, d'une part, au versement des réserves de l'Afsca dans le cadre de la crise du

---

<sup>112</sup> Estimation de la Cour des comptes sur la base de celle de la Banque nationale pour l'exercice d'imposition 2018.

<sup>113</sup> Notamment la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation (-805 millions d'euros), la neutralisation d'un remboursement de la Régie des bâtiments dans le cadre des travaux du Résidence Palace (-66 millions d'euros), les corrections destinées à étaler l'imputation de la reprise des fonds de pension (+403 millions d'euros) ainsi que celles liées au moment d'imputation des licences télécom (+67 millions d'euros) et au versement de la Monnaie Royale de Belgique (-200 millions d'euros).

<sup>114</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 36.90.03 – Revenus de la mise aux enchères de droits d'émission dans la cadre de l'Émission Trading System (EU ETS) – Quotas CO<sub>2</sub>.

<sup>115</sup> Le montant 2018 se composait, d'une part, de l'apport de la part fédérale dans les recettes des mises aux enchères des années précédentes (qui faisait l'objet d'une correction négative de 58 millions d'euros) et, d'autre part, de la part fédérale des recettes prévues pour 2018. Le montant 2019 ne reprend que la part fédérale des recettes prévues pour l'année.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**38**

Fipronil<sup>116</sup> (-13,5 millions d'euros) et, d'autre part, au versement d'une part des réserves de l'IBPT<sup>117</sup> (-13,4 millions d'euros), sont également en diminution.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes<sup>118</sup>, les recettes affectées au Fonds des animaux, pour un total de 15,3 millions d'euros, sont désormais inscrites au budget des voies et moyens<sup>119</sup> et non plus dans le budget de l'Afsca.

### **3.2 Participations de l'État dans les institutions financières**

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année 2019 prévoit une recette de 683,1 millions d'euros (en augmentation de 6,2 millions d'euros par rapport aux réalisations probables de 2018), au titre de dividendes de participations de l'État dans les institutions financières<sup>120</sup>. L'origine des dividendes versés par l'intermédiaire de la SFPI n'est pas détaillée dans les justifications annexées au budget des voies et moyens.

Par ailleurs, la part attribuée à l'État dans le résultat de la BNB s'élève dans le présent projet de budget à 309,3 millions d'euros. L'augmentation significative de ce montant par rapport aux réalisations 2018 (290,8 millions d'euros) ne fait l'objet d'aucune justification.

Un montant de 81,6 millions d'euros est également inscrit<sup>121</sup>, eu égard au remboursement prévu en 2019 de la totalité du prêt octroyé à Vitrufin SA (à l'époque Ethias Finance SA).

---

<sup>116</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 46.40.05. La crise du fipronil est également développée dans la partie 3 – Chapitre 2 – Section 25 du présent rapport.

<sup>117</sup> Titre II, section II, chapitre 32, article 66.42.01.

<sup>118</sup> Doc. Parl., Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 200. Le Fonds des plantes et le Fonds des animaux ont déjà été intégrés aux budgets des voies et moyens et des dépenses de la section 25 en 2018.

<sup>119</sup> Titre I, section II, chapitre 25, articles 36.90.30 à 35. Contributions obligatoires par secteur. Ces nouvelles recettes au Budget des voies et moyens n'ont pas d'impact sur le solde de financement car elles étaient inscrites auparavant au budget de l'Afsca (partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses).

<sup>120</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

<sup>121</sup> Titre II, section II, chapitre 51, article 86.20.01 - Remboursement de prêts octroyés par le Trésor dans le cadre de la crise financière.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/ **39**

## CHAPITRE II

# Recettes de la sécurité sociale

### **1 Évolution générale des recettes**

Pour 2019, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 101.444,7 millions d'euros. L'augmentation de 3.216,5 millions d'euros (+3,27%) par rapport aux recettes attendues pour 2018 résulte surtout d'une hausse des recettes des cotisations et des mesures prises dans le cadre de la confection du budget initial 2019.

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2017	Recettes attendues 2018	Recettes estimées 2019
Cotisations	59.517,8	60.630,6	62.948,4
Dotations et subventions des pouvoirs publics	18.834,6	18.125,4	17.692,5
Financement alternatif par l'État	13.649,8	14.771,6	15.799,9
Autres recettes	4.419,9	4.700,6	5.003,9
<b>Total</b>	<b>96.422,1</b>	<b>98.228,2</b>	<b>101.444,7</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2018) et Exposé général 2019

La majeure partie des recettes, à savoir 62,05%, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Les interventions des pouvoirs publics représentent 33,02% des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (17,44%) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 15,58%).

La Cour des comptes souligne que le projet de budget initial 2019 repose sur les estimations qui ont été communiquées aux ministres compétents en juillet 2018. Ces estimations ont été réalisées à partir des chiffres relatifs aux recettes et dépenses de la sécurité sociale de mai 2018. Cette méthode a déjà été utilisée pour le projet de budget initial 2018. Elle comporte le risque que des recettes ou des dépenses soient surestimées ou sous-estimées.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/40

## **2 Jobsdeal**

Le gouvernement fédéral a présenté, le 24 juillet 2018, les grandes lignes de sa politique en matière de création d'emplois. Il a également précisé qu'il en découlerait un soutien à l'assainissement budgétaire, au montant de 505,4 millions d'euros.

Le conseil des ministres du 26 juillet 2018 a ainsi arrêté 28 mesures sociales et fiscales destinées à favoriser la création d'emplois<sup>122</sup>. Elles ont pour objectifs de pourvoir les métiers en pénurie et d'activer un maximum de personnes sur le marché du travail. Les formations pour les métiers en pénurie sont encouragées et les groupes cibles, qui ont des difficultés sur le marché de l'emploi, seront davantage soutenus. Les personnes sans emploi ou licenciées devraient accéder plus facilement au marché du travail.

Certaines mesures seront mises en application en concertation avec les régions.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, compte tenu de la réglementation actuelle en matière de cotisations et d'allocations, le rendement attendu s'élève à 505,4 millions d'euros et il se base sur la création de 12.500 emplois équivalents temps-plein supplémentaires (moins de 10% des emplois vacants<sup>123</sup>) et sur un salaire médian de 3.300 euros par mois. Ce rendement est réparti entre une économie de dépenses de chômage (+90,4 millions d'euros), des recettes ONSS supplémentaires (+218,6 millions d'euros), via les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur (24,92 %) et du travailleur (13,07 %), ainsi que des recettes fiscales supplémentaires (+196,4 millions d'euros), par le biais de l'impôt des personnes physiques (34,2 %).

L'estimation prend en considération les retours directs, calculés sur la base d'une diminution de demandeurs d'emploi et d'une augmentation du nombre de salariés et ne tient pas compte des retours indirects, tels que ceux d'une hausse du pouvoir d'achat qui pourraient augmenter les retombées au profit de l'État.

L'impact de ces mesures est examiné ci-dessous.

### **2.1 Impact sur les recettes de l'ONSS et les recettes fiscales**

Le rendement attendu de la mesure au niveau social (218,6 millions d'euros) et au niveau fiscal (196,4 millions d'euros) repose sur les hypothèses reprises dans la note de la Cellule stratégique du ministre de l'Emploi<sup>124</sup>, à savoir :

---

<sup>122</sup> La liste des 28 mesures avec leur état d'avancement au 5 novembre 2018 est reprise en annexe 2. Ce document a été fourni par la Cellule stratégique du ministre de l'Emploi.

<sup>123</sup> Sur la base d'un nombre de 134.570 emplois vacants à la fin du quatrième trimestre 2017.

<sup>124</sup> La Cour des comptes a demandé des informations sur le choix de certaines hypothèses au service d'études du SPF Finances et aux cellules stratégiques des ministres des Finances et de l'Emploi mais ces informations ne lui ont pas été fournies.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**41**

- un salaire médian de 3.300 euros par mois<sup>125</sup> ;
- un salaire brut d'environ 46.000 euros par an<sup>126</sup>.

Compte tenu du public-cible de la mesure, la Cour des comptes s'interroge sur le choix, comme hypothèse de travail, d'un salaire médian de 3.300 euros. En effet, dans sa présentation du *jobsdeal*, le 24 juillet 2018, le gouvernement indiquait que 50% des 134.570 postes vacants n'exigeaient aucune expérience et que plus de 60 % d'entre eux ne requéraient aucun diplôme.

Par ailleurs, une grande partie des mesures doit faire l'objet de propositions et de discussions à divers niveaux (ministres, régions, commissions paritaires et organismes concernés). La Cour estime donc peu probable qu'elles soient mises en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019. En outre, les mesures concernant la formation des travailleurs ne produiront pas leurs effets dès leur instauration.

Le rendement attendu par le gouvernement pour l'ensemble des mesures aurait donc dû être proratisé pour 2019 car il apparaît peu réaliste que cette politique donne son plein rendement dès le début de l'année.

#### **2.1.1 Recettes ONSS**

La Cour des comptes constate que le calcul ne reprend pas les diverses possibilités de réductions de cotisations sociales auxquelles les employeurs peuvent prétendre.

#### **2.1.2 Recettes fiscales**

La Cour a procédé à plusieurs simulations afin de déterminer le montant du précompte professionnel relatif au salaire médian<sup>127</sup> retenu par le gouvernement. Selon les hypothèses retenues<sup>128</sup>, les simulations de la Cour aboutissent à un montant compris entre 56,3 millions d'euros<sup>129</sup> et 118,6 millions d'euros<sup>130</sup>, sur une base annuelle, alors que le rendement attendu repris au budget est de 196,4 millions d'euros.

---

<sup>125</sup> Selon les chiffres de Statbel, le revenu médian d'un salarié à temps plein s'élevait en 2015 à 3.095 euros par mois. Compte tenu de la norme salariale (1,1 %) et de trois dépassements de l'indice-pivot de 2 %, la cellule stratégique estime prudemment ce salaire médian à 3.300 euros en 2019. Il est à noter que le salaire mensuel médian s'élevait à 3.053 euros en 2016 (en diminution de 1,4%), selon les derniers chiffres de Statbel.

<sup>126</sup> Le salaire mensuel brut doit être multiplié par le facteur 13,92 qui tient compte de la prime de fin d'année et du double pécule de vacances. On obtient un revenu brut médian de 45.936 euros par an.

<sup>127</sup> Ces simulations (via des logiciels de calcul de salaires «brut-net») se basent sur l'hypothèse de 12.500 emplois pourvus et envisagent des situations générales qui ne tiennent pas compte d'éventuelles réductions ou déductions d'impôt, ni d'éventuels avantages salariaux. En outre, il n'a pas été tenu compte du précompte professionnel sur le pécule de vacances (pas dû la première année de travail) ainsi que sur l'éventuelle prime de fin d'année.

<sup>128</sup> Les différentes hypothèses retenues sont : employé ou ouvrier, marié ou célibataire, avec ou sans conjoint occupé, avec ou sans enfants.

<sup>129</sup> Sur la base des hypothèses suivantes : ouvrier marié dont le conjoint n'a pas de revenu et qui a 2 enfants à charge.

<sup>130</sup> Sur la base des hypothèses suivantes : employé marié dont le conjoint est salarié et qui n'a pas d'enfant à charge.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **42**

## **2.2 Impact sur les dépenses de l'Onem**

Le calcul de la baisse des dépenses pour l'Onem se base sur une allocation de chômage moyenne de 39,61 euros par jour. Selon la cellule stratégique du ministre de l'Emploi, une analyse qualitative montre qu'un demandeur d'emploi met en moyenne sept mois pour trouver un nouvel emploi. Il en résulte une diminution des dépenses pour l'Onem de 90 millions d'euros.

La Cour observe que :

- Il est nécessaire d'affiner le calcul sur la base des allocations octroyées aux différentes catégories de chômeurs visés par le *jobsdeal* (métiers en pénurie, constitués pour une part non négligeable par les métiers du secteur de la construction, et groupes cibles ayant des difficultés sur le marché du travail).
- La cellule stratégique du ministre de l'Emploi n'a pas communiqué les données étayant l'évaluation de la durée moyenne de chômage de 7 mois, ou d'études permettant de la soutenir.
- La création de nouveaux emplois ne mène pas nécessairement à une réduction équivalente du nombre de chômeurs. Certains travailleurs actifs pourraient réorienter leur carrière ou des non-chômeurs entrer sur le marché du travail.
- Comme pour les recettes attendues, la diminution des dépenses de chômage devrait, elle aussi, être proratisée.

## **2.3 Conclusion**

Au vu des lacunes de l'information dont elle a pu disposer et de l'incertitude de certaines hypothèses utilisées par le gouvernement, ainsi que des délais de mise en œuvre des mesures prévues, la Cour n'est pas en mesure de valider que le rendement prévu du *jobsdeal*, visant à alléger l'effort structurel à fournir par la Belgique, sera atteint en 2019.

# **3 Recettes propres**

## **3.1 Recettes de l'ONSS**

Les recettes provenant des cotisations sociales augmentent de 1.995,5 millions d'euros (+4%) en 2019 par rapport aux recettes attendues pour 2018<sup>131</sup>. Cette augmentation est essentiellement due à la croissance économique et aux mesures décidées par le gouvernement pour un montant de 252,9 millions d'euros pour 2019. Outre le *jobsdeal* (+218,6 millions d'euros), il s'agit des mesures suivantes :

- un relèvement de l'âge d'entrée dans le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) pour les entreprises en difficulté ou en restructuration : +8,3 millions d'euros ;
- une adaptation du régime des starter jobs : +6 millions d'euros ;

---

<sup>131</sup> Ces données ne tiennent pas compte des nouveaux paramètres macroéconomiques du BFP du 6 novembre 2018 (Voir Partie I, point 2, du présent rapport).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/ **43**

- l'instauration d'une cotisation spéciale sur les indemnités de préavis versées dans le cadre du statut unique entre ouvriers et employés : +20 millions d'euros.

En ce qui concerne les mesures « relèvement de l'âge d'entrée dans le RCC » et « starter jobs », la Cour des comptes constate que l'estimation des recettes (et de l'économie au niveau des allocations de chômage<sup>132</sup>) n'est pas suffisamment étayée. En outre, l'arrêté d'exécution de la mesure « starter jobs » n'avait pas encore été publié au 31 octobre 2018. De ce fait, la mesure ne peut pas entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre (comme prévu lors de la confection du budget) et la recette estimée pour 2018 ne sera pas réalisée.

Dans le cadre du statut unique entre ouvriers et employés<sup>133</sup>, une cotisation patronale spéciale de 3% et une retenue personnelle spéciale de 1% sont dues à partir de 2019 sur un tiers des indemnités de préavis lorsque, dans la (sous-)commission paritaire dont relève l'employeur, il n'a pas été conclu de convention collective de travail (CCT) prévoyant des mesures spécifiques censées augmenter l'employabilité du travailleur sur le marché du travail en cas de licenciement<sup>134</sup>. Bien que les (sous-)commissions paritaires disposent d'un délai de cinq ans pour conclure ces CCT, aucune CCT n'était encore entrée en vigueur trois mois avant l'échéance du 21 décembre 2018. Par conséquent, le rendement de la mesure a été estimé à 20 millions d'euros sur la base du montant total des indemnités de préavis versées en 2017. La Cour des comptes fait également observer que la mise en œuvre technique de la mesure (c'est-à-dire l'adaptation des applications informatiques pour permettre la déclaration des cotisations) n'avait pas encore été entamée le 31 octobre 2018, de sorte que la recette est incertaine.

### **3.2 Recettes de l'Inasti**

Les prévisions de recettes de cotisations sociales augmentent en 2019 de 110,2 millions d'euros (+2,50%) par rapport aux recettes attendues de 2018.

Les cotisations sociales des travailleurs indépendants sont calculées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur la base des revenus de l'année même et non plus sur la base des revenus d'il y a trois ans. Jusqu'à l'exercice budgétaire 2018, l'Inasti n'avait toutefois pas revu sa méthode de calcul pour établir ses prévisions. L'année de revenus sur laquelle il basait ses estimations était toujours celle de la troisième année antérieure. Elles étaient dès lors inférieures aux réalisations. Pour le budget initial 2019, l'Inasti s'est basé sur les estimations d'enrôlements bruts du premier trimestre 2018, extrapolés sur l'année complète. Les recettes de cotisations sociales devraient donc être mieux estimées.

<sup>132</sup> Voir la Partie III, Chapitre III du présent rapport.

<sup>133</sup> Loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>134</sup> Les CCT doivent prévoir qu'un tiers du délai de préavis ou de l'indemnité de préavis est consacré à des mesures qui augmentent l'employabilité sur le marché du travail, comme une formation adéquate, un outplacement, etc. (article 39ter de la loi relative aux contrats de travail, inséré par la loi du 26 décembre 2013).

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/44

La Cour des comptes observe que les prévisions de recettes découlant de la réorganisation des services d'inspection sociale et de la mesure de rachat des périodes d'études pourraient être surestimées, dans la mesure où elles sont basées sur des hypothèses non vérifiables.

Par ailleurs, les prévisions de recettes ont été diminuées d'un montant de 24,2 millions d'euros afin de tenir compte des nouveaux seuils de cotisations pour les indépendants en début d'activité (primostarters). Cependant, ces nouveaux seuils concernent les cotisations définitives qui seront établies en 2021, et non les cotisations provisoires de 2019. Les recettes de cotisations sociales sont donc sous-estimées de ce montant. Par ailleurs, les dispositions de la loi du 18 février 2018 introduisant de nouveaux seuils pour les cotisations provisoires des primostarters n'ont pas fait l'objet d'une estimation budgétaire, alors qu'elles ont un impact à la baisse sur les cotisations sociales payées.

Enfin, le calcul de la perte de cotisations sociales, résultant de l'introduction de l'exonération fiscale et sociale jusqu'à 6.000 euros de l'économie collaborative, du travail associatif et des services occasionnels entre citoyens, est basé sur des hypothèses non vérifiables. En outre, les effets budgétaires du projet d'arrêté royal visant à porter le revenu mensuel pour le travail associatif à 1.000 euros (avec maintien de l'exonération annuelle jusqu'à 6.000 euros) n'ont pas été évalués.

### 3.3 Lutte contre la fraude sociale

Pour l'ONSS, les recettes des mesures de lutte contre la fraude sociale sont estimées dans l'Exposé général à 220,2 millions d'euros pour 2019. Environ 60 % (128,4 millions d'euros) de celles-ci sont liés à des décisions prises au cours des années budgétaires précédentes<sup>135</sup>. Pour l'Inasti, ces recettes sont estimées à 19,6 millions d'euros, dont 9,4 millions d'euros pour d'anciennes mesures<sup>136</sup>.

L'Exposé général fait état d'un rendement attendu de 102 millions d'euros, lié à la mise en œuvre de dix nouvelles mesures de lutte contre la fraude sociale<sup>137</sup>, dont 90 % relèvent du régime des travailleurs salariés (91,8 millions d'euros) et 10% du secteur des indépendants (10,2 millions d'euros).

Ni l'Exposé général ni les notifications budgétaires ne détaillent l'incidence financière individuelle des mesures. L'Exposé général n'opère aucune distinction entre les recettes supplémentaires et les économies et il ne répartit pas le montant entre les institutions.

<sup>135</sup> Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2015, 2016 et 2017 ainsi que de leur ajustement budgétaire.

<sup>136</sup> Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2017 et 2018 ainsi que de l'ajustement budgétaire 2018.

<sup>137</sup> Les dix nouvelles mesures portent sur le renforcement du service Amendes administratives, le renforcement du service Contrôle des lois sociales, l'uniformisation et la numérisation du back office des services d'inspection sociale, l'appel à une banque de données étrangères dans la lutte contre le dumping social, le *Stroomplan* d'Anvers (contrôles ciblés et multidisciplinaires), l'établissement de PV par l'ONSS sur des détachements interdits, l'inscription des aidants indépendants dans le registre des associés actifs, le renforcement du datamining et du datamatching dans le régime des indépendants, la compensation fiscale-sociale pour le régime des indépendants et l'intensification de la lutte contre l'affiliation des faux indépendants.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **45**

De plus, il ne tient pas compte des coûts de développement de ces mesures, estimés à 2 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que ces estimations doivent être appréhendées avec prudence. Elle observe que les hypothèses de base et le calcul de l'incidence financière des diverses mesures ne sont pas toujours suffisamment étayés. Ils ne sont par ailleurs pas confirmés par les IPSS concernées. Ainsi, par exemple, l'Inasti ne présente des projets dans le cadre des nouvelles mesures que pour 3,6 millions d'euros, alors que l'Exposé général mentionne un montant de 10,2 millions d'euros. De plus, la réalisation des mesures dépend des moyens (en personnel et analyse) dont disposent les institutions chargées de leur mise en œuvre. Enfin, l'incidence réelle est difficile à déterminer, parce que les réalisations financières sont comprises dans le montant total des recettes et des dépenses.

La Cour des comptes a relevé, dans son Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale<sup>138</sup>, que plusieurs mesures pour lutter contre la fraude sociale n'avaient pas été mises en œuvre et qu'en outre l'incidence financière de celles réalisées n'était pas évaluée.

#### **3.4 Recettes de l'Inami-Soins de santé**

La majeure partie des recettes de l'Inami est constituée par l'intervention des Gestions globales. En 2019, le transfert de l'ONSS-Gestion globale s'élève à 24.510,8 millions d'euros et celui de l'Inasti-Gestion globale à 2.452,6 millions d'euros.

Le gouvernement a décidé d'imposer une cotisation compensatoire de 105,3 millions d'euros aux entreprises pharmaceutiques pour couvrir le dépassement éventuel du budget des médicaments en 2019. Le montant définitif de cette cotisation, qui dépend de l'ampleur du dépassement<sup>139</sup>, ne pourra être arrêté qu'en novembre 2019, si les dépenses des sept premiers mois de l'année indiquent que le budget des médicaments est dépassé. Les conditions de perception doivent aussi être définies dans un arrêté ministériel.

### **4 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics**

Conformément à la loi du 18 avril 2017<sup>140</sup>, le financement de la sécurité sociale se compose de dotations de l'État fédéral et de moyens provenant du financement alternatif. En outre, l'ONSS-Gestion globale et l'Onem (pour les missions en matière d'emploi qui ne relèvent pas de la Gestion globale) perçoivent encore des subventions des entités fédérées.

#### **4.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics**

En 2019, le montant total des dotations et subventions des pouvoirs publics s'élève à 17.692,5 millions d'euros pour l'ensemble des régimes de la sécurité sociale, ce qui

<sup>138</sup> Cour des comptes, Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale, pp. 53-63. Disponible sur [www.courdescoumptes.be](http://www.courdescoumptes.be).

<sup>139</sup> Conformément à l'article 191, 15°quaterdecies, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, la cotisation indemnitaire ne peut dépasser 2,5% du budget des médicaments (c'est-à-dire l'enveloppe fixée par le Conseil général de l'Inami).

<sup>140</sup> Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **46**

représente une baisse de -2,39% par rapport à 2018, laquelle se situe au niveau de la dotation d'équilibre et des subventions des entités fédérées dans le régime des travailleurs salariés.

**Tableau – Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, aux régimes hors Gestion globale et aux pensions publiques (en millions d'euros)**

	2018	2019	Δ 2019-2018	%
<b>ONSS-GG</b>	<b>5.628,6</b>	<b>4.844,2</b>	<b>-784,40</b>	<b>-13,94%</b>
Dotation ordinaire de l'État	2.073,5	2.106,7	33,20	0,59%
Dotation spécifique de l'État <sup>141</sup>	6,9	6,6	-0,3	-0,01%
Dotation d'équilibre	2.109,1	1.396,8	-712,30	-12,66%
Subventions des entités fédérées	1.439,1	1.334,1	-105,00	-1,87%
<b>Inasti-GG</b>	<b>369,1</b>	<b>375,4</b>	<b>6,3</b>	<b>1,71%</b>
Dotation ordinaire de l'État	369,1	375,4	6,3	1,71%
Dotation d'équilibre	0,0	0,0	0	0,00%
<b>Régimes hors GG</b>	<b>529,1</b>	<b>542,2</b>	<b>13,1</b>	<b>2,48%</b>
Dotations de l'État	426,5	432,8	6,3	1,19%
Subventions des entités fédérées	102,6	109,4	6,8	1,29%
<b>Pensions publiques</b>	<b>11.598,7</b>	<b>11.930,7</b>	<b>332,00</b>	<b>2,86%</b>
Dotation ordinaire de l'État	11.598,7	11.930,7	332,00	2,86%
<b>TOTAL</b>	<b>18.125,5</b>	<b>17.692,5</b>	<b>-433,00</b>	<b>-2,39%</b>

*Source : Exposé général 2019*

À la suite de la modification du calcul des dotations de l'État fédéral, l'ONSS-Gestion globale et l'Inasti-Gestion globale reçoivent une dotation de base annuelle, qui est adaptée en fonction de l'évolution de l'indice-santé et du vieillissement. En 2019, elle est inférieure aux années précédentes.

<sup>141</sup> Il s'agit d'une dotation spécifique pour le régime des marins.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **47**

La dotation de base est complétée par une dotation d'équilibre. Celle-ci est arrêtée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Géctions globales ont besoin pour équilibrer leur budget et elle est adaptée au moment du contrôle budgétaire. La fixation du montant définitif tient compte d'un certain nombre de critères (facteurs de responsabilisation), comme la contribution de la sécurité sociale dans la réalisation des objectifs budgétaires fixés dans le Pacte de stabilité, l'incidence des mesures de lutte contre la fraude sociale ou le coût éventuel des accords conclus avec les partenaires sociaux<sup>142</sup>.

Les subventions des entités fédérées au régime des travailleurs salariés baissent de 105 millions d'euros en 2019 parce que celles-ci ont décidé de mettre fin à certaines réductions de cotisations (par exemple, les réductions pour les chômeurs de longue durée). Par conséquent, les dépenses de l'ONSS-Gestion globale diminuent également.

La dotation au régime des pensions publiques, qui a été intégré dans le régime de la sécurité sociale à partir de 2016, augmente principalement en raison de l'indexation des dépenses en matière de pensions.

Les dotations et subventions aux régimes hors Gestion globale progressent aussi légèrement. Elles comprennent notamment une dotation de 272,7 millions d'euros pour le financement du secteur de la sécurité sociale d'outre-mer, dans l'attente de la réforme de ce régime.

#### **4.2 Financement alternatif**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 avril 2017 portant réforme de la sécurité sociale, le financement alternatif de la sécurité sociale est alimenté par la TVA et le précompte mobilier<sup>143</sup>. Ces moyens se répartissent entre (a) un montant de base, (b) un montant visant à neutraliser les conséquences du tax shift sur la sécurité sociale et, enfin, (c) un montant destiné à financer les soins de santé.

Le financement alternatif est principalement assuré par des recettes fiscales, reprises dans les fonds d'attribution dédiés à la sécurité sociale. Ces dernières s'élèvent dans le présent projet de budget, à 15.799,9 millions d'euros<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Ces exemples, également repris dans le texte de loi, ne sont pas exhaustifs.

<sup>143</sup> Éventuellement par un prélèvement sur les accises sur le tabac, en cas d'insuffisance de l'une de ces deux ressources.

<sup>144</sup> Ce montant se répartit en 12.202,0 millions d'euros en provenance des recettes encaissées de la TVA et en 3.597,9 millions d'euros en provenance des recettes du précompte mobilier.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/48

Tableau – Financement alternatif de la sécurité sociale en 2019 (en millions d'euros)

<b>Financement alternatif</b>	<b>Montants</b>	<b>Mode de détermination</b>
<b>Travailleurs salariés – ONSS Gestion globale</b>		
(a) Base	4.307,9	13,41% des recettes TVA
	2.002,2	Montant plancher du précompte mobilier
(b) Neutralisation tax shift	1.631,8	Montant fixé par la loi (TVA)
	958,3	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
(c) Soins de santé	4.503,8	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>13.404,0</b>	
<b>Travailleurs indépendants – Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants</b>		
(a) Base	1.069,7	3,33% des recettes TVA
	497,6	Montant plancher du précompte mobilier
(b) Neutralisation tax shift	238,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	139,8	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
(c) Soins de santé	450,7	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>2.395,9</b>	

Source : Cour des comptes

Les moyens affectés au financement alternatif de la sécurité sociale augmentent de 1.028,3 millions d'euros par rapport aux estimations de 2018 (14.771,6 millions d'euros), en raison notamment de la hausse de 525,6 millions d'euros du financement alternatif additionnel des soins de santé, en vue de l'équilibre de l'Inami. Les arrêtés royaux fixant les montants 2019 doivent encore être pris<sup>145</sup>.

À partir de 2019, les montants alloués à l'Inasti en vue de neutraliser les conséquences du tax shift ne sont plus augmentés, contrairement à ceux alloués à l'ONSS (+289,9 millions d'euros)<sup>146</sup>.

L'adaptation à la hausse des prévisions de recettes nettes encaissées de la TVA a également un effet positif sur le montant du financement alternatif (+171,0 millions d'euros).

Suite à la réforme du financement de la sécurité sociale, 40,73% du produit du précompte mobilier encaissé sont affectés à l'ONSS et 10,12% à l'Inasti<sup>147</sup>. Cependant, la loi<sup>148</sup> a prévu

<sup>145</sup> L'arrêté royal du 3 juillet 2018 fixant les montants pour l'année 2018 doit également être modifié. Les montants repris dans l'Exposé général (tableau I.3.1 – p. 169) sont différents de ceux de l'arrêté royal.

<sup>146</sup> Articles 5 et 12 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>147</sup> Articles 3, §1 et 10, §1, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>148</sup> Articles 3, §2 et 10, §2, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**49**

un montant plancher afin d'assurer la viabilité du financement alternatif. Ce montant est supérieur aux chiffres obtenus par l'application des pourcentages susmentionnés. L'incidence favorable s'établit à 161,1 millions d'euros pour l'ONSS et à 40,1 millions d'euros pour l'Inasti.

Suite à l'application du montant plancher et à la compensation liée au tax shift, 79,6% des prévisions de recettes totales du précompte mobilier sont désormais destinés à la sécurité sociale.

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (113,5 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (222,2 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques<sup>149</sup>.

Au total, les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent en 2019 un montant estimé à 16.135,6 millions d'euros, en augmentation de 1.038,9 millions d'euros par rapport aux prévisions 2018.

---

<sup>149</sup> Ces recettes sont réalisées pour le compte de l'ONSS et ne constituent pas des recettes fiscales à attribuer au financement alternatif de la sécurité sociale. Les fonds d'attribution 66.35 (Maribel) et 66.38 (Cotisation spéciale de sécurité sociale) devraient être supprimés et leurs opérations comptabilisées en tant qu'opérations pour compte de tiers.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ 50

## PARTIE III

# Dépenses de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Budget général des dépenses - Introduction

### 1 Évolution générale des crédits de dépenses

Les crédits de liquidation (98.494,0 millions d'euros), inscrits dans le projet de budget général des dépenses 2019, diminuent de 3.046,7 millions d'euros par rapport aux crédits du budget 2018 ajusté<sup>150</sup>.

Cette réduction porte à titre principal sur les octrois de crédits et de participation (-1.519 millions d'euros) et sur les dépenses d'amortissement de la dette publique (-2.262,7 millions d'euros).

Les autres crédits de liquidation (64.087,0 millions d'euros) augmentent de 735,7 millions d'euros (+1,2%) par rapport à l'année précédente, en raison essentiellement de la hausse de la contribution RNB (167,2 millions d'euros) et des transferts de revenus au profit des entités fédérées (447,7 millions d'euros).

Les crédits d'engagement diminuent pour leur part de 111.002,6 millions d'euros à 99.819,2 millions d'euros. Cette diminution est due à l'exécution d'un important programme d'acquisition de matériel militaire en 2018 ainsi qu'à un volume plus réduit d'amortissement de la dette publique en 2019.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget ajusté 2018. Ces crédits sont répartis selon la classification économique (SEC).

---

<sup>150</sup> Budget général des dépenses, p. 9-11.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **51**

Tableau – Évolution des crédits de liquidation des sections 01 à 52 (en millions d'euros)

<b>Classification SEC</b>	<b>Budget ajusté 2018</b>	<b>Budget initial 2019</b>	<b>Déférence</b>	<b>%</b>
<b>I. Crédits de dépenses hors « codes 8 et 9 »</b>				
Personnel	6.038,3	6.234,6	196,3	3,3%
Fonctionnement	1.747,3	1.997,6	250,3	14,3%
Investissements	490,0	479,3	-10,7	-2,2%
Transferts de revenus et de capitaux	45.323,2	45.841,6	518,4	1,1%
Intérêts	8.761,1	8.652,2	-108,9	-1,2%
Provisions	991,4	881,6	-109,8	-11,1%
<b>Sous-total</b>	<b>63.351,3</b>	<b>64.087,0</b>	<b>735,7</b>	<b>1,2%</b>
<b>II. Crédits de dépenses « codes 8 et 9 » (sans impact sur le solde de financement)</b>				
Octrois de crédits et prises de participation	7.616,8	6.097,1	-1.519,7	-20,0%
Amortissement de la dette publique	30.572,6	28.309,9	-2.262,7	-7,4%
<b>Sous-total</b>	<b>38.189,5</b>	<b>34.407,0</b>	<b>-3.782,4</b>	<b>-9,9%</b>
<b>Total</b>	<b>101.540,8</b>	<b>98.494,0</b>	<b>-3.046,7</b>	<b>-3,0%</b>

Source : Budget général des dépenses et Cour des comptes

## 2 Provisions interdépartementales

Les crédits provisionnels, inscrits au programme 06.90.1 du projet de budget général des dépenses, se répartissent entre une provision générale<sup>151</sup> (496,1 millions d'euros en engagement et 737,9 millions d'euros en liquidation) et une provision destinée à couvrir certaines dépenses liées à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme<sup>152</sup> (117,8 millions d'euros en engagement et en liquidation). Ils sont inférieurs à ceux de l'année 2018 à hauteur de 312 millions d'euros en engagement et de 74,6 millions d'euros en liquidation.

<sup>151</sup> Allocation de base 90.10.01.00.01.

<sup>152</sup> Allocation de base 90.10.01.00.10.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/52

Cette diminution s'explique tout d'abord par la décision du gouvernement de ne plus inscrire, au sein de la provision générale, tous les crédits prévus pour les dépenses qualifiées d'initiatives nouvelles. La plupart de ces crédits, d'un montant global de 201,3 millions d'euros, ont été directement inscrits au sein des diverses sections du budget général des dépenses, à hauteur de 181,1 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires ont bénéficié à titre principal au SPF Justice (30,8 millions d'euros), essentiellement pour le recrutement du personnel pénitentiaire et à la Police fédérale (36,5 millions d'euros). Par ailleurs, 25,7 millions d'euros ont été accordés au SPF Bosa, essentiellement pour promouvoir la digitalisation de l'administration. Enfin, un montant de 11,9 millions d'euros a été inscrit dans la dotation d'équilibre de la sécurité sociale.

L'Exposé général (p. 126) donne un aperçu indicatif de la destination des crédits inscrits dans la provision générale, à savoir :

- 273,9 millions d'euros pour l'enveloppe bien-être. Il est renvoyé à cet égard à la partie III, chapitre III, du présent rapport ;
- 242,2 millions d'euros en crédits de liquidation pour satisfaire à la demande de l'OTAN de stabiliser les dépenses militaires<sup>153</sup>, soit le « *Halt any decline* » ;
- 40,2 millions d'euros pour la mise en œuvre de certaines mesures adoptées dans le cadre des conseils des ministres thématiques de juillet 2017 en matière socio-économique<sup>154</sup>. La Cour renvoie à cet égard au commentaire qu'elle formule ci-après<sup>155</sup>, quant à l'imputation inadéquate, au sein de cette provision, d'un montant de 19 millions d'euros pour le deuxième pilier de pension des travailleurs salariés ;
- 23,7 millions d'euros pour certaines dépenses prévues dans le cadre du plan stratégique, plus particulièrement 16,6 millions d'euros pour l'Institut national des radioéléments et 5,0 millions d'euros pour l'Institut von Karman ;
- 20,2 millions d'euros correspondant aux nouvelles initiatives qui n'ont pas été directement inscrites dans les programmes budgétaires ad hoc. À titre principal, ils concernent le SPF Chancellerie (3,6 millions d'euros), le SPF Sécurité sociale (2 millions d'euros) et l'Afsca (2 millions d'euros).

Le solde de la provision générale porte notamment sur les frais de justice (76,0 millions d'euros), l'accord social comité A (13,0 millions d'euros) et les frais de déménagements (7,0 millions d'euros).

---

<sup>153</sup> Les crédits d'engagement correspondant à cette recommandation sont directement inscrits à la section 16 – Défense, au programme 16.50.2-Renouvellement de l'équipement. Voir également les commentaires sur la section 16, partie III-chapitre II, du présent rapport.

<sup>154</sup> Notamment pour la lutte contre le dumping social dans le secteur de la construction (15 millions d'euros) et la mise en place d'un deuxième pilier de pension pour les salariés (18,5 millions d'euros).

<sup>155</sup> Partie II, Chapitre I, point 2.4.2 « autres mesures ».

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **53**

La réduction du montant global des provisions interdépartementales découle également de la volonté du gouvernement de ne plus reprendre dans la seconde provision, destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme<sup>156</sup>, que les dépenses ayant un caractère non récurrent (117,8 millions d'euros, dont 18,0 millions d'euros pour assurer la présence de militaires dans les rues). Les crédits pour les dépenses récurrentes (180,4 millions d'euros en engagement et de 176,3 millions d'euros en liquidation) sont repris dans les sections, dont principalement la section 12 - Justice (53,9 millions d'euros en engagement et en ordonnancement) et la section 17 - Police fédérale (78,2 millions d'euros en engagement et 74,1 millions d'euros en liquidation).

Ces imputations directes dans les sections idoines sont de nature à améliorer la transparence du budget.

### **3 Financement des entités fédérées**

Les moyens de l'État transférés aux entités fédérées ont été estimés sur la base de paramètres macro-économiques et démographiques définis dans la loi spéciale du 16 janvier 1989<sup>157</sup>, et plus particulièrement un taux d'inflation de 2% en 2018 et 1,9% en 2019 ainsi qu'un taux de croissance réel du PIB de 1,5% pour les deux années.

Ces moyens sont repris dans le budget général des dépenses<sup>158</sup> à concurrence de 46.031,6 millions d'euros. Ils se répartissent entre les parts d'impôts TVA et IPP (32.153,1 millions d'euros), inscrites dans les fonds d'attribution<sup>159</sup>, la dotation globale pour les compétences octroyées aux communautés en 2015 et 2016<sup>160</sup> (13.104,3 millions d'euros) et divers crédits au sein du budget général des dépenses (774,2 millions d'euros).

Depuis 2015, le budget de l'État, et plus particulièrement deux fonds d'attribution (66.23<sup>161</sup> et 66.26), reprend également des ressources fiscales propres des régions, à savoir les centimes additionnels régionaux (9.506,1 millions d'euros), pour la fixation desquels elles

<sup>156</sup> Allocation de base 90.10.01.00.10.

<sup>157</sup> Loi spéciale du 16 juin 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

<sup>158</sup> Ces montants tiennent compte des sommes dues pour l'année (45.951,3 millions d'euros) et du décompte des sommes dues pour l'année précédente par suite de la fixation quasi-définitive des paramètres de cette même année (80,3 millions d'euros).

<sup>159</sup> Budget général des dépenses, p. 541.

<sup>160</sup> Divisions 35 et 36 de la section 01 du budget général des dépenses.

<sup>161</sup> Outre ces ressources fiscales propres, ce fonds reprend également, sans les différencier de celles-ci, les parts d'IPP attribuées aux régions.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **54**

sont seules compétentes<sup>162</sup>. Il en est de même des recettes inscrites au titre d'amendes de circulation<sup>163</sup> dans le fonds 66.25 (177,9 millions d'euros)<sup>164</sup>.

La Cour est d'avis que les ressources fiscales propres aux régions sont des opérations pour compte de tiers et qu'elles ne devraient pas figurer en conséquence dans les tableaux du budget général des dépenses de l'État.

#### **4 Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral**

##### **4.1 Services administratifs à comptabilité autonome, organismes administratifs publics à gestion ministérielle et organismes administratifs publics à gestion autonome**

Le SPF Bosa s'est efforcé de soumettre, de manière aussi complète que possible à la Chambre des représentants, les budgets des services administratifs à comptabilité autonome (Saca), des organismes administratifs publics (OAP) à gestion ministérielle et des OAP à gestion autonome. Le budget du Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile, un Saca<sup>165</sup>, (disposition légale 5-01-1, voir le tableau 4 du budget général des dépenses) et celui du Banc d'épreuves des armes à feu<sup>166</sup>, un OAP à gestion autonome, font cependant défaut.

Eu égard à la suppression prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de la Monnaie royale de Belgique en tant que Saca, le budget de cet organisme ne figure plus dans le tableau 4. La Cour renvoie à ce sujet à son commentaire sur la section 18.

##### **4.2 Services assimilés aux OAP à gestion autonome**

En vertu de l'article 2 de la loi du 22 mai 2003, les services assimilés aux OAP à gestion autonome (dénommés ci-après : les services assimilés) relèvent, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, du champ d'application de la loi du 22 mai 2003, sur la base d'une liste établie dans la loi budgétaire. Il s'agit notamment des entités, avec personnalité juridique, qui sont classifiées par l'Institut des comptes nationaux (ICN) sous l'administration centrale (code S1311).

La disposition légale 1-01-6 du budget général des dépenses 2019 contient la liste des services assimilés. La Cour fait observer qu'Infrabel, TUC Rail et trois *Special Purpose Vehicles* (SPV 162, SPV Zwankendamme et SPV Brussels Port) ne figurent pas dans cette liste. Par ailleurs, les services sociaux de quelques SPF y sont repris, alors qu'ils ne figurent

<sup>162</sup> La loi spéciale de financement qualifie les centimes additionnels régionaux de « taxe régionale » (titre III. De la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques), à contrario de la part de l'IPP attribué, qui est qualifiée par la loi spéciale de financement d' « impôts nationaux » (article 6, §1).

<sup>163</sup> Prévues dans le titre II « Des recettes non fiscales propres » de la loi spéciale de financement.

<sup>164</sup> Relèvent également de la catégorie des recettes pour compte de tiers, les montants inscrits dans les fonds d'attribution 66.27, 66.28 et 66.81, au titre de la régularisation fiscale.

<sup>165</sup> Loi du 22 janvier 2007 concernant la création du Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile.

<sup>166</sup> Loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le Banc d'épreuves des armes à feu.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **55**

plus dans la liste de l'ICN d'octobre 2018. Par ailleurs, l'absence de Credibe dans l'énumération à l'article 01-01-6 n'est pas motivée.

Le SPF Bosa précise que l'adaptation du périmètre de consolidation concernant les organismes précédés date du 19 octobre 2018, postérieurement au dépôt des documents budgétaires à la Chambre (15 octobre 2018). Par ailleurs, un groupe de travail, composé de représentants de l'ICN, d'Infrabel, du SPF Bosa et du SPF Mobilité et Transport, prépare actuellement l'application de la loi du 22 mai 2003 à Infrabel. À l'issue de ces travaux, l'incidence de la consolidation d'Infrabel sur le solde de financement 2018 et 2019 pourra être évaluée<sup>167</sup>.

#### **4.3 Périmètre de consolidation du pouvoir fédéral**

L'Exposé général<sup>168</sup> du budget contient une énumération des organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation du pouvoir fédéral, ainsi qu'une analyse de leur incidence sur le solde de financement et sur la dette<sup>169</sup>. Cette énumération n'est toutefois pas complète. Le SPF Bosa souligne que les organismes mentionnés couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral.

---

<sup>167</sup> D'après les estimations de l'ICN, la consolidation d'Infrabel en 2017 a eu un effet positif de 64,4 millions d'euros sur le solde de financement du pouvoir fédéral.

<sup>168</sup> Exposé général, chapitre 5, p. 155-162. Le tableau 2 contient un aperçu de l'incidence sur le solde de financement (par organisme) et le tableau 3 de l'incidence sur la dette.

<sup>169</sup> Article 46 de la loi du 22 mai 2003.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/ **56**

## CHAPITRE II

# Budget général des dépenses - Sections

### Section 02 - SPF Chancellerie du Premier ministre

#### Programme 02.36.1 - Politique de siège

Le programme 02.36.1 – Politique de siège reprend 130,8 millions d'euros de crédits d'engagement et 44,9 millions d'euros de crédits de liquidation. La politique de siège regroupe depuis 2016 les dépenses de l'Etat fédéral relatives aux organisations internationales qui possèdent leur siège ou une représentation en Belgique. Avant ce regroupement, les dépenses étaient réparties entre les budgets des différents départements<sup>170</sup>.

Par une décision du conseil des ministres du 14 mars 2013, la Belgique s'est engagée à construire pour fin 2017 un bâtiment pour la *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) sur le site du Shape à Casteau. Au cours de la même année, l'Otan a décidé de construire sur le même site un nouveau quartier général du Shape (New HQ Shape). En tant que pays hôte (*host nation*), la Belgique assume l'étude et la gestion des deux dossiers. Elle a dès lors créé une équipe de gestion de projet (*Project Management Team - PMT*) au sein de la Défense.

Les coûts de la construction du bâtiment de la NCIA sont à la charge de la Belgique. Le conseil des ministres du 18 décembre 2015 a estimé le coût de la nouvelle construction à 84,3 millions d'euros et avait fixé la date de mise à disposition à fin 2019. L'Otan prend à sa charge les coûts de construction du nouveau quartier général du Shape (*NATO Security Investment Program - NSIP*).

Le projet de budget initial 2019 prévoit un crédit d'engagement de 85,1 millions d'euros et un crédit de liquidation de 0,5 million d'euros pour les frais de construction du projet NCIA<sup>171</sup>. La Cour des comptes fait observer que les crédits inscrits à cet effet dans le budget général des dépenses des années 2017<sup>172</sup> et 2018<sup>173</sup> n'ont pas été utilisés. Cette situation résulte du fait que la NCIA n'a pas encore défini ses besoins et ne les a pas encore soumis à l'approbation des autorités compétentes de l'Otan. Pour le moment, il n'est donc pas

<sup>170</sup> Intérieur, Affaires étrangères, Défense, Finances et Politique scientifique.

<sup>171</sup> Allocation de base 36.14.72.00.01.

<sup>172</sup> Allocation de base 36.10.72.00.01 avec un crédit d'engagement de 84,3 millions d'euros et un crédit de liquidation de 13,4 millions d'euros.

<sup>173</sup> Allocation de base 36.10.72.00.01 avec un crédit d'engagement de 83,9 millions d'euros et allocation de base 36.10.54.41.01 avec un crédit d'engagement de 1,2 million d'euros.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/ **57**

possible de faire des prévisions fiables quant à la date à laquelle la construction du bâtiment de la NCIA sera entamée. En outre, la formulation de besoins différents ou supplémentaires aura une incidence sur le budget définitif de la nouvelle construction.

Comme indiqué ci-dessus, la Défense assume la gestion et l'étude des projets précités. Pour financer les coûts de personnel de la PMT dans le cadre du projet NCIA, le gouvernement a décidé, en conclave budgétaire du 1<sup>er</sup> octobre 2015, de transférer 4 millions d'euros des réserves de l'ancien fonds budgétaire 16.3<sup>174</sup> vers le nouveau fonds budgétaire 16.4<sup>175-176</sup>. Au 11 octobre 2018, 1 million d'euros avait été liquidé<sup>177</sup>.

Par souci d'exhaustivité, la Cour souligne que le projet relatif au bâtiment de la NCIA prévoit aussi la construction d'un parc d'antennes. Les crédits nécessaires sont compris dans l'enveloppe de 85,1 millions d'euros<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Fonds de remplacement des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>175</sup> Fonds de remplacement des recettes provenant de prestations pour tiers, de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>176</sup> Article 2.16.22 de la loi du 18 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016.

<sup>177</sup> Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/009, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019. Section 16. Ministère de la Défense nationale*, p. 16-17. Les crédits destinés au fonctionnement de la PMT ne sont pas repris dans des allocations de base distinctes. Cependant, les informations transmises par la Défense permettent pour l'instant de tabler sur un coût annuel de 0,5 million d'euros.

<sup>178</sup> Le projet de budget général des dépenses 2019 prévoit 1,8 million d'euros de crédits d'engagement pour la construction du parc d'antennes. Il prévoit 0,5 million d'euros de crédits de liquidation pour 2019 et 1,3 million d'euros pour 2020.

## Section 12 – SPF Justice

### 1 Situation générale des crédits

Les crédits alloués par le présent projet de budget s'élèvent à 1.932,4 millions d'euros en engagement et 1.932,5 millions d'euros en liquidation, soit des augmentations respectives de 128,1 millions d'euros et 77,6 millions d'euros par rapport au budget ajusté de 2018. Les variations les plus significatives sont présentées ci-dessous.

#### *Inscriptions de crédits provenant de provisions*

Une partie des crédits auparavant prévus au sein de deux provisions - provision interdépartementale et provision destinée à la lutte contre le terrorisme - a été inscrite directement au sein de la section 12. Il s'agit, en engagement et en liquidation, de 53,9 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme et de 30,8 millions d'euros destinés à de nouvelles initiatives.

Ces crédits sont notamment destinés au personnel des établissements pénitentiaires pour un montant global de 20,9 millions d'euros, soit 4 millions d'euros dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>179</sup> et 16,9 millions d'euros dans le cadre des nouvelles initiatives (renforcement du personnel). Les crédits pour le personnel statutaire passent ainsi de 373 millions d'euros en 2018 à 394,5 millions d'euros dans le présent projet.

En ce qui concerne les juridictions ordinaires, 39,8 millions d'euros sont inscrits dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, dont 23,4 millions d'euros pour les frais de justice en matière pénale et 9,5 millions d'euros pour la rémunération du personnel statutaire<sup>180</sup>. L'ordre judiciaire reçoit également, dans le cadre des nouvelles initiatives, essentiellement pour des dépenses de personnel, 8,9 millions d'euros pour le Collège des cours et tribunaux. Enfin, la Sûreté de l'Etat bénéficie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme de 6,7 millions d'euros.

#### *Crédits destinés à l'ordre judiciaire*

Un montant de 9,7 millions d'euros est déduit des économies<sup>181</sup> prévues sur l'enveloppe de personnel 2019 afin de poursuivre la procédure de recrutement, dans le cadre du remplacement « un pour un » des magistrats et du personnel judiciaire. Sur les 155 places vacantes de magistrats, publiées durant le second semestre 2017, 117 ont pu être pourvues et les places demeurées vacantes ont fait l'objet d'une nouvelle publication au Moniteur belge.

<sup>179</sup> Majoritairement au profit de l'allocation de base 51.01.11.00.03 (rémunérations du personnel statutaire), notamment pour le financement de la cellule 'extrémisme', des sections sécurisées et de l'extension du cadre des aumôniers et conseillers islamiques (3,85 millions d'euros).

<sup>180</sup> Notamment aux allocations de base 56.01.11.00.03 (rémunérations) et 56.03.12.11.40 (frais de justice).

<sup>181</sup> Conseil des ministres du 30 mars 2018, notification point 33, p. 5.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**59**

Les crédits destinés à l'aide juridique présentent aussi des modifications, détaillées au point 2 ci-dessous.

Enfin, un montant de 8,76 millions d'euros provenant des crédits de fonctionnement des juridictions ordinaires<sup>182</sup> est transféré à la dotation de l'Institut de formation judiciaire<sup>183</sup>, lequel est chargé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, de la mission légale supplémentaire de « la gestion stratégique et opérationnelle de la documentation juridique pour l'Ordre judiciaire »<sup>184</sup>.

#### *Crédits destinés aux établissements pénitentiaires*

Les crédits de dépenses relatifs aux frais médicaux des détenus, à la nourriture et à l'entretien des internés, soit l'intervention financière de l'INAMI pour couvrir les frais engagés par les maisons de soins et par les hôpitaux ainsi que les autres frais de médicaments et de matériel médical<sup>185</sup>, sont augmentés de 7,73 millions d'euros (et passent de 22,8 à 30,4 millions d'euros). La double inscription au budget général des dépenses et au budget des voies et moyens<sup>186</sup> met fin à l'utilisation d'un compte d'ordre pour le financement alternatif de ces frais médicaux et ainsi à une débudgétisation partielle.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, une partie significative du corps de sécurité<sup>187</sup> de la Direction générale des établissements pénitentiaires sera transférée vers la Direction générale de la police administrative (DAB) de la Police fédérale, conformément à l'article 2 de la loi du 12 novembre 2017<sup>188</sup> relative aux agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police. Le programme 12.51.6 est mis à zéro et un montant de 20,9 millions d'euros est transféré à la section 17 du présent projet de budget<sup>189</sup>.

<sup>182</sup> Allocation de base 56.02.12.11.01.

<sup>183</sup> Allocation de base 56.61.41.40.01.

<sup>184</sup> Article 38 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et la gestion des connaissances et portant création de l'Institut de formation judiciaire, modifié par l'article 243 de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges (« Législation pot-pourri V »).

<sup>185</sup> Article 56, §3bis, de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé.

<sup>186</sup> Respectivement à l'allocation de base 51.32.12.11.31. et à l'article 47.20.31.

<sup>187</sup> Le corps de sécurité est entre autres chargé du transfert des détenus des établissements pénitentiaires vers les bâtiments judiciaires, du transport des détenus vers les hôpitaux et du maintien de l'ordre dans les cours et tribunaux.

<sup>188</sup> Loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police

<sup>189</sup> Un montant résiduaire de 1,29 million fait l'objet d'une redistribution vers le programme 12.51.0 (dépenses de personnel).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/60

## **2 Programme 12.56.11 – Aide juridique de deuxième ligne**

Les crédits limitatifs d'engagement et de liquidation ont été portés à 92,8 millions d'euros pour les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique et à 7,5 millions d'euros pour les bureaux d'aide juridique.

Ces crédits font l'objet, en engagement, de corrections techniques à la hausse, à savoir 46,84 millions d'euros pour la rétribution des avocats<sup>190</sup> et 4,13 millions d'euros pour les frais des bureaux d'aide juridique<sup>191</sup>. Cette augmentation compense la diminution des crédits d'engagement, réalisée lors du contrôle budgétaire 2018, et prend en compte l'existence d'un arriéré relatif à 2017.

Les crédits variables du fonds<sup>192</sup> s'élèvent à 9,26 millions d'euros pour les rétributions des avocats et à 0,8 million d'euros pour les bureaux. Ils ont été réduits de respectivement 5,5 millions d'euros et 0,5 million d'euros sur la base des recettes perçues pour les neuf premiers mois de cette année, à savoir 8,37 millions d'euros<sup>193</sup>.

Sur la base des montants prévus pour la rétribution des avocats (au moins 102 millions d'euros en engagement et liquidation), de la nouvelle réglementation en vigueur au 1er septembre 2016<sup>194</sup>, notamment la nouvelle nomenclature qui attribue moins de points pour les mêmes prestations que dans le système précédent - ce qui implique une augmentation corrélative de la valeur du point - et de la note de calcul<sup>195</sup> fournie par les organes stratégiques du ministre de la Justice, la valeur du point peut être établie à 75 euros.

En principe, le taux de TVA de 21 % aurait dû être applicable sur les prestations des avocats destinés à l'aide juridique (et des huissiers de justice dans le cadre de l'assistance judiciaire) à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018. Le gouvernement a décidé de reporter cette entrée en vigueur à une date indéterminée<sup>196</sup>.

---

<sup>190</sup> Allocation de base 12.56.11.34.41.45.

<sup>191</sup> Allocation de base 12.56.11.34.41.46.

<sup>192</sup> Allocations de base 12.56.11.34.41.49 et 50.

<sup>193</sup> Juridictions civiles (et Conseil d'État) : 6,66 millions d'euros et amendes pénales : 1,71 million d'euros.

<sup>194</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1999 concernant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne et relatif au subside pour les bureaux d'aide juridique et arrêté ministériel fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats.

<sup>195</sup> Pour déterminer la valeur d'un point, on prend le montant des indemnités, inscrit au budget de l'année durant laquelle l'année judiciaire concernée s'achève. Ce montant est majoré du montant des contributions propres payées par l'ayant droit (notamment les tickets modérateurs) et des indemnités de procédure perçues, et, enfin, diminué des tickets modérateurs éventuellement remboursés. Le montant obtenu est divisé par le nombre total de points des avocats. Le résultat représente la valeur du point.

<sup>196</sup> Communication publiée sur le site internet du SPF Finances le 7 septembre 2018.

## **Section 13 – SPF Intérieur**

### **1 Évolution générale des crédits**

Les crédits, inscrits à la section 13 du projet de budget 2019, augmentent de 53,5 millions d'euros en engagement et de 58,2 millions d'euros en liquidation, par rapport au budget ajusté 2018, en passant de 1.482,4 millions d'euros à 1.535,8 millions d'euros en engagement et de 1.480,5 millions d'euros à 1.538,7 millions d'euros en liquidation.

#### *Inscription de crédits provenant de provisions*

Une partie des crédits auparavant prévus au sein de deux provisions - provision interdépartementale et provision destinée à la lutte contre le terrorisme - a été inscrite directement au sein de la section 13. Il s'agit, en engagement et liquidation, de 5,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme et de 13,6 millions d'euros destinés à de nouvelles initiatives.

Ces crédits sont alloués à :

- l'Organne pour la coordination de l'analyse et de la menace (Ocam)<sup>197</sup>, dont les crédits passent de 1,6 à 3 millions d'euros en engagement et liquidation, essentiellement pour des dépenses de personnel ;
- au Centre de crise<sup>198</sup>, dont les crédits limitatifs passent de 4,3 à 12,6 millions d'euros, en engagement et liquidation, essentiellement pour des frais de personnel non statutaire et des frais de fonctionnement ;
- l'Office des étrangers<sup>199</sup>, essentiellement pour les centres spécifiques pour personnes en séjour irrégulier et des frais de personnel. Les crédits limitatifs passent de 136,4 à 141,9 millions d'euros ;
- aux centres intégrés d'appel d'urgence 112<sup>200</sup> dont les crédits augmentent de 3,1 millions d'euros ;
- Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), pour 0,1 million d'euros provenant de la provision pour la lutte contre le terrorisme.

#### *Autres augmentations*

Les crédits inscrits au programme pour le financement des communes, des régions et autres institutions<sup>201</sup> augmentent de 12,9 millions d'euros, essentiellement en raison de

<sup>197</sup> Division organique 13.66. Cette division reçoit 0,4 million d'euros pour les nouvelles initiatives et 1 million d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>198</sup> Division organique 13.50. Cette division reçoit 5,1 millions d'euros pour les nouvelles initiatives et 3,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>199</sup> Division organique 13.55. Cette division reçoit 5,0 millions d'euros pour les nouvelles initiatives et 0,9 million d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>200</sup> Division organique 13.63. Le programme 13.63.0 reçoit des crédits pour le personnel statutaire en vue de nouvelles initiatives.

<sup>201</sup> Programme 13.40.4-Financement des communes, des régions et autres institutions.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**62**

l'indexation des différents subsides. Des crédits sont, par ailleurs, inscrits à hauteur de 10,7 millions d'euros en engagement et de 12,7 millions d'euros en liquidation, afin de permettre l'organisation des élections prévues en 2019<sup>202</sup>.

Les crédits affectés à la politique de sécurité et de prévention<sup>203</sup> augmentent de 9,2 millions d'euros, dont 7,7 millions d'euros pour les subsides aux pouvoirs locaux dans le cadre des plans d'actions subsidiés et mesures gardiens de la paix<sup>204</sup>.

L'évolution des crédits consacrés à l'asile et la migration d'une part et à la protection civile d'autre part est examinée ci-dessous.

## **2 Asile et Migration**

### *Dotation Fedasil*

La dotation à Fedasil<sup>205</sup> s'élève à 261,7 millions d'euros dans le projet de budget général des dépenses 2019, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros par rapport à 2018.

Ce crédit a été établi sur la base des propositions initiales de cet organisme. L'inspection des Finances et le SPF Bosa avaient tous deux estimé que ces propositions étaient irréalistes car elles n'étaient pas fondées sur la situation réelle de l'Agence et plus particulièrement sur la politique d'accueil, adoptée lors du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2018. Les moyens budgétés ne permettraient en effet de maintenir que 14.242 places au lieu des 16.629 retenues par le gouvernement<sup>206</sup>.

Selon le SPF Bosa, l'insuffisance des moyens nécessaires à l'exécution des missions de Fedasil en 2019 atteindrait ainsi 32,7 millions d'euros.

Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a décidé de ne pas inscrire de crédits pour couvrir cette insuffisance, tant au sein de la section 13 que dans une provision interdépartementale générale ou spécifique<sup>207</sup>. En contrepartie, Fedasil serait autorisé à prélever sur ses réserves financières les moyens nécessaires dans le courant de l'année<sup>208</sup>.

<sup>202</sup> Programme 13.54.9-Population et élection.

<sup>203</sup> Division organique 13.56.

<sup>204</sup> Allocation de base 56.81.43.22.01. Les plans d'actions subsidiés ayant été conclus pour une durée de 4 ans (cycle 2014-2017), il doit être tenu compte de la mise en œuvre du nouveau cycle à partir de 2018 et des encours 2014-2017 à liquider puisque les subsides octroyés donnent lieu au versement d'une avance de 80% lors de publication de l'arrêté, le solde (20%) étant liquidé au terme d'un contrôle financier.

<sup>205</sup> Allocation de base 40.42.41.40.44.

<sup>206</sup> PV de la réunion bilatérale du 12 juin 2018, pp. 7-14.

<sup>207</sup> Il n'y a notamment plus de provision spécifiquement consacrée à l'accueil des réfugiés.

<sup>208</sup> Notifications du budget initial 2019-2021 du 26 juillet 2018, pp. 5 et 6. Ces réserves sont actuellement évaluées à quelque 110 millions d'euros.

**Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/63**

Une technique identique a été mise en place pour la dotation 2018, pour un montant de 61,0 millions d'euros<sup>209</sup>.

La Cour des comptes fait remarquer que si ce prélèvement est effectué, il devra être intégré dans la fixation du solde structurel 2019 de l'entité I et, partant, de l'effort budgétaire<sup>210</sup> de celle-ci.

*Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration et la sécurité intérieure*

Les crédits inscrits à la division organique 13.71, pour le financement des dépenses du Fonds européen, liées à l'asile et la migration dans le cadre de la programmation 2014-2020, sont supérieurs de 11,2 millions d'euros à ceux de l'exercice précédent. Ce fonds dispose en outre d'une autorisation d'engagement de 50,9 millions d'euros, ce qui lui permet d'engager des dépenses à due concurrence, même en l'absence de recettes. Il est également autorisé à présenter une position débitrice jusqu'à concurrence de 33,1 millions d'euros. La Cour constate que le Fonds concentre 78% de l'ensemble des positions débitrices autorisées en liquidation, soit 42,2 millions d'euros<sup>211</sup>. Cette position débitrice est en augmentation constante depuis 2017 et les justificatifs ne donnent aucun aperçu du rythme ou de la manière dont le Fonds pourrait retrouver son équilibre.

### 3 Sécurité civile

Les crédits affectés à la sécurité civile<sup>212</sup> augmentent de 4,5 millions d'euros, en vue essentiellement de l'organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers et des interventions en faveur des centres de formation<sup>213</sup>.

En ce qui concerne la réforme de la Protection civile, l'accord du gouvernement du 4 avril 2017 stipulait que les missions de première ligne seraient assurées par les zones de secours et que la Protection civile évoluerait vers un service d'intervention spécialisé de deuxième ligne. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la protection civile ne disposera plus que de deux unités opérationnelles<sup>214</sup>, l'une en Wallonie (Crisnée), l'autre en Flandre (Brasschaat). La fermeture des quatre unités doit permettre une économie de 0,6 million d'euros au cours de l'année budgétaire 2019<sup>215</sup> mais des moyens supplémentaires sont

<sup>209</sup> Pour 2018, le solde SEC s'élève à -69,8 millions d'euros (voir Exposé général, p. 159, tableau 2).

<sup>210</sup> L'Exposé général, page 161, précise en effet que, dans son évaluation, le gouvernement est parti de l'hypothèse d'un solde SEC de Fedasil en équilibre pour 2019.

<sup>211</sup> Budget général des dépenses, p.537.

<sup>212</sup> Division organique 13.54.

<sup>213</sup> Allocation de base 13.54.80.43.12.12.

<sup>214</sup> Arrêté royal du 8 octobre 2017 déterminant l'implantation des unités de la Protection Civile.

<sup>215</sup> Les crédits de fonctionnement en liquidation pour la Protection civile (programme 13.54.2) passant de 4,2 millions d'euros en 2018 à 3,6 millions d'euros en 2019.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/64

octroyés à deux zones de secours<sup>216</sup> pour la reprise de membres du personnel d'unités supprimées de la Protection civile<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> 583.000 euros pour la zone Flandre orientale 1 (sur l'allocation de base 54.80.43.54.05) et 453.000 euros pour la zone de secours Hainaut centre (sur l'allocation de base 54.80.43.54.06).

<sup>217</sup> C'est ainsi que l'article 2.13.1 des dispositions légales 2019 est complété de manière à permettre l'octroi de ces subsides.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019 / **65**

## **Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement**

### **1 Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement**

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement<sup>218</sup> s'élèvent à 1.218,4 millions d'euros<sup>219</sup> en 2019, en tenant compte des adaptations à l'indice des prix et aux taux de change, des obligations de paiement déjà engagées et de l'économie supplémentaire de 30 millions d'euros<sup>220</sup>. Dans la note de solidarité, l'administration n'envisage pas pour le moment d'une éventuelle sous-utilisation des crédits destinés à la coopération au développement en 2019<sup>221</sup>.

En ce qui concerne l'imputation SEC des contributions aux banques de développement, en particulier la contribution à la 18<sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'*International Development Association* (IDA)<sup>222</sup>, l'ICN estimait dans son avis provisoire du 7 juin 2017 que, lorsqu'un droit certain est créé et que son montant est connu, le montant total de la contribution doit être imputé au moment de la naissance du droit, indépendamment du calendrier de paiement. Ce principe n'est toutefois applicable que dans la mesure où la contribution est inconditionnelle (ou « *unqualified* ») et non lorsqu'elle est conditionnelle (ou « *qualified* »)<sup>223</sup>.

Dans sa confirmation de la nouvelle contribution à la 18<sup>e</sup> reconstitution de l'IDA du 8 mai 2018<sup>224</sup>, le ministre des Finances précise expressément que seule la première tranche de liquidation de 19,2 millions d'euros (2018) constitue un engagement inconditionnel. Les autres tranches, représentant au total 312,1 millions d'euros (2019-2026), sont conditionnelles. En effet, elles requièrent l'approbation annuelle du budget fédéral par le Parlement. Après cette approbation, ces contributions sont allouées

<sup>218</sup> Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

<sup>219</sup> Contre 1.226,7 millions d'euros en 2018.

<sup>220</sup> Conformément à la trajectoire d'économies linéaires du 15 octobre 2014. Voir également *Exposé général du budget initial 2019 - Note de solidarité*, p. 135-139.

<sup>221</sup> La note de solidarité estime les dépenses qui peuvent être considérées comme éligibles à l'aide publique au développement (l'APD) à 1.195,2 millions d'euros. La différence de 23,2 millions d'euros avec les crédits de liquidation relatifs à la coopération au développement concerne des dépenses qui ne sont pas des dépenses APD. Par contre, pour 2018, l'administration tient compte d'une sous-utilisation de 109,5 millions d'euros des crédits destinés à la coopération au développement. En effet, le gouvernement a bloqué, dans le courant de l'année 2018, les crédits 2018 pour la coopération au développement à concurrence de ce montant.

<sup>222</sup> Il s'agit de l'affiliation à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2020. Cela concerne une cotisation de base de 297,1 millions d'euros et une cotisation complémentaire de 34,2 millions d'euros, servant à compenser la remise de dette accordée aux pays pauvres les plus endettés. Voir aussi les deux arrêtés royaux du 7 décembre 2017. Outre ces contributions à la coopération au développement, la Belgique a aussi octroyé un prêt sans intérêt de 241,1 millions d'euros (via le SPF Finances).

<sup>223</sup> Dans son avis, l'ICN a précisé qu'il demanderait la confirmation d'Eurostat à ce sujet. Eurostat est en train d'élaborer une *guidance note* en la matière et ne souhaite pas encore se prononcer.

<sup>224</sup> Dans l'*Instrument of Commitment* (le document formel et l'instrument juridique par lesquels la Belgique confirme qu'elle s'engage à contribuer).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**66**

inconditionnellement à l'IDA. L'incidence sur le budget peut ainsi être reprise chaque année dans le résultat selon la méthode SEC. La justification du budget 2019 tient compte d'une contribution de 34,1 millions d'euros pour 2019 et de 48,1 millions d'euros pour 2020<sup>225</sup>.

Pour le moment, l'IDA ne tient pas compte des contributions conditionnelles lors de la reconstitution de son capital. Elle clôturera définitivement à la mi-2020 la 18<sup>e</sup> reconstitution et la participation de tous les pays à celle-ci. Ce n'est qu'à ce moment qu'on saura clairement si l'IDA accepte l'octroi conditionnel des contributions pour la durée restante des liquidations (2021 à 2026). En cas d'avis négatif de l'IDA, les contributions restantes (229,9 millions) devront, d'un point de vue SEC, être imputées intégralement en 2020 pour conserver la participation de la Belgique à la reconstitution.

La cellule stratégique du ministre des Finances souligne que la Belgique peut encore modifier son mode de paiement jusqu'à la mi-2020 et que pour le moment, l'IDA se limite à prendre note des intentions belges.

## **2 Société belge d'investissement pour les pays en développement**

Le Parlement a modifié récemment la loi organique de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)<sup>226</sup>. Un nouveau contrat de gestion sera conclu entre l'État belge et BIO sur la base de la loi organique modifiée<sup>227</sup>. La loi autorise BIO à réaliser des investissements avec un rendement financier inférieur aux taux requis auparavant. L'ICN a recommandé au gouvernement de considérer de telles participations à faible rendement comme un transfert de capital.

La Cour souligne que la nouvelle allocation de base 54 44 61.42.01 (Subsides au capital de BIO) inscrite dans le projet de budget 2019 fait suite à cette recommandation. Le gouvernement prévoit à cet effet 50 millions d'euros pour les cinq prochaines années, dont 2 millions d'euros à liquider en 2019. La contribution doit encore être confirmée dans le nouveau contrat de gestion et grèvera le solde de financement, contrairement aux autres investissements réalisés par BIO<sup>228</sup>.

---

<sup>225</sup> Aux allocations de base 54-33-54.42.09 (respectivement 30,6 millions d'euros et 43,1 millions d'euros) et 54-33-54.42.07 (respectivement 3,5 millions d'euros et 5 millions d'euros).

<sup>226</sup> Doc. parl., Chambre, 18 octobre 2018, DOC 54 3212/007, *Projet de loi modifiant la loi du 3 novembre 2011 relative à la création de la Société belge d'investissement pour les pays en développement et la loi du 23 novembre 2017 portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de développement, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale*.

<sup>227</sup> Le contrat de gestion existant avec BIO court normalement jusqu'au 15 avril 2019 (voir l'article 10 du contrat de gestion du 1<sup>er</sup> avril 2014 entre l'État belge et BIO).

<sup>228</sup> Qui présentent un rendement suffisant et sont donc imputés en tant que participations dans le budget (code SEC 8).

## Section 16 – Défense

### **1 Généralités**

Les crédits d'engagement s'élèvent à 4.358,9 millions d'euros, soit une baisse de 7.719 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté (12.078 millions d'euros), qui s'explique par le fait que, d'après le plan d'investissement de la Vision stratégique, les grands programmes d'investissement doivent être engagés en 2018.

Les crédits de liquidation s'élèvent à 2.609 millions d'euros, soit une hausse de 93,8 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté, laquelle résulte principalement d'une augmentation des crédits aux programmes 16.50.0 – Subsistance (+35,7 millions d'euros) et 16.50.1 - Entraînement (+66,8 millions d'euros).

### **2 Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense »**

Des crédits d'engagement, à hauteur de 1.962 millions d'euros, ont été inscrits dans le projet de budget 2019 initial pour poursuivre la mise en œuvre du plan d'investissement dans le cadre de la Vision stratégique<sup>229</sup>. Ces moyens résultent en grande partie (1.377,3 millions d'euros) du report en 2019 d'engagements prévus initialement en 2018. Il s'agit de l'acquisition de six chasseurs de mines, du remplacement des véhicules LMV (*Light Multirole Vehicle-Lynx*) et de l'acquisition d'appareils de communication et de matériel d'entraînement pour la simulation de duels (Minidra)<sup>230</sup>.

L'article 3 de la loi de programmation militaire du 23 mai 2017<sup>231</sup> prévoit que les liquidations ne sont possibles qu'à partir de 2020. Le conseil des ministres a adopté le 31 août 2018 un avant-projet de loi ajoutant une disposition à l'article 3 de la loi de programmation militaire qui autorise de verser en 2018 et 2019 les acomptes engagés contractuellement. Le gouvernement tient compte de ces acomptes (respectivement 88,5 millions d'euros en 2018 et 242 millions d'euros en 2019) pour la stabilisation des dépenses en matière de défense (« *halt any decline in defence expenditure* » – voir le point 4 ci-dessous).

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses de la Défense ne contient que des informations sommaires sur les investissements stratégiques. Vu l'importance budgétaire des investissements des prochaines années, la Cour estime qu'il serait opportun d'intégrer des informations plus détaillées dans ce

<sup>229</sup> Programme 16.50.2 – Renouvellement de l'équipement. Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/009, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019 – Ministère de la Défense nationale*, p. 39-41.

<sup>230</sup> Les grands contrats d'acquisition suivants ont été engagés en 2018 dans le cadre de ce plan (situation fin octobre 2018) : avions de combat (4.011,4 millions d'euros), véhicules Camo (1.575 millions d'euros), frégates (1.228,3 millions d'euros), avion ravitailleur (258 millions d'euros), simulateur A400M (65 millions d'euros), *Light Troop Transport Vehicle* (LTTV – 46,7 millions d'euros), *Multi-Role Radio* (MRR - 34,2 millions d'euros) et Awacs (33,5 millions d'euros).

<sup>231</sup> Loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**68**

document, telles qu'une actualisation de la liste des investissements prévus pour la période 2016-2030, annexée à la loi précitée, les calendriers de paiement et de livraison prévus et un état d'avancement des projets d'acquisition (marchés publics).

### **3 Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme »**

Le conseil des ministres du 20 octobre 2016 a décidé de transférer 200 millions d'euros des anciens fonds budgétaires 16.1<sup>232</sup>, 16.2<sup>233</sup> et 16.3<sup>234</sup> vers le nouveau fonds budgétaire 16.4<sup>235</sup>. La Défense peut utiliser ce montant au cours de la période 2016-2019 pour engager et liquider à court terme des investissements urgents.

À la suite de changements dans les projets d'investissement initiaux, le plan d'investissement a été revu<sup>236</sup>. Outre l'engagement déjà prévu en 2019 lors du contrôle budgétaire 2018 pour l'acquisition d'armement de bord pour les *Light Troop Transport Vehicles* (4 millions d'euros), des crédits d'engagement supplémentaires ont été inscrits dans le projet de budget 2019 initial (23,1 millions d'euros) pour l'acquisition de systèmes de transmission et de communication.

La Cour des comptes fait observer que ces adaptations entraînent le report des délais de paiement et de livraison aux années suivantes.

Le conclave budgétaire du 20 octobre 2016 a décidé que le transfert de 200 millions d'euros devait être neutre au niveau SEC. Selon les règles du SEC, l'acquisition de matériel militaire ne doit être intégrée dans le solde de financement qu'au moment de la livraison (voir le point 5 ci-dessous).

Pour l'année budgétaire 2019, la Défense attend des livraisons pour un montant de 115,2 millions d'euros. Vu le crédit de liquidation de 96,8 millions d'euros, le gouvernement devra donc appliquer une correction SEC de -18,4 millions d'euros au solde de financement.

### **4 Stabilisation des dépenses en matière de défense**

Lors du sommet de l'OTAN qui s'est tenu au Pays de Galles (les 4 et 5 septembre 2014), il a été décidé que les États membres qui ne consacrent pas 2 % de leur PIB en matière de défense devaient mettre fin à toute baisse ultérieure des dépenses (« *halt any decline in*

<sup>232</sup> Fonds pour prestations contre paiement.

<sup>233</sup> Fonds de remplacement des recettes provenant de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>234</sup> Fonds de remplacement des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>235</sup> Fonds de remplacement des recettes provenant de prestations pour tiers, de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministère de la Défense.

<sup>236</sup> Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, octobre 2018, p. 51-53. Disponible sur le site internet de la Cour des comptes.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **69**

*defence expenditure ») et évoluer vers la norme de 2 % fixée par l'Otan au cours de la prochaine décennie.*

Avec sa Vision stratégique, le gouvernement entend inverser la tendance budgétaire négative pour le département, en stabilisant pendant le reste de la législature le montant des dépenses en matière de défense au niveau de 2016 (0,922 % du PIB).

Sur la base des prévisions de l'OCDE concernant le PIB 2019 (469.633 millions d'euros), les moyens en matière de défense doivent donc atteindre au moins 4.330 millions d'euros en 2019.

Le projet de budget 2019 initial de la Défense inclut 2.611,3 millions d'euros de crédits de liquidation<sup>237</sup>. Il reprend également les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1.527,8 millions d'euros en 2019), les montants prévus pour la défense dans les provisions (20,9 millions d'euros)<sup>238</sup> et diverses dépenses d'autres départements liées à la défense (65,4 millions d'euros en 2019)<sup>239</sup>. Pour atteindre le pourcentage visé de 0,922 % du PIB, il manque donc 104,6 millions d'euros.

Comme ce fut déjà le cas dans le budget 2018 ajusté<sup>240</sup>, le conclave budgétaire du 26 juillet 2018 a accordé des moyens de liquidation supplémentaires à la Défense pour 2019 à concurrence de 242,2 millions d'euros<sup>241</sup>. Ce crédit figure dans la provision interdépartementale et doit permettre à la Défense de verser des acomptes (voir le point 2 ci-dessus). Si le droit de tirage est utilisé intégralement, les efforts en matière de défense atteindraient 0,951 % du PIB en 2019.

La Cour des comptes réitère son observation antérieure selon laquelle l'intégration des crédits d'investissement dans la provision interdépartementale indique que ces dépenses sont incertaines et que les montants ne sont pas encore déterminés. Par conséquent, il est possible que la stabilisation des dépenses en matière de défense au niveau de 2016 soit compromise<sup>242</sup>. En ordre subsidiaire, la Cour souligne que la Défense n'a jusqu'à présent pas encore utilisé en 2018 le droit de tirage, accordé dans le budget 2018 ajusté, sur la provision interdépartementale pour verser des acomptes (88,5 millions d'euros).

---

<sup>237</sup> Section 16 et section 01-Dotations (programme 6-activité 3).

<sup>238</sup> Il s'agit des crédits réservés pour l'opération *Vigilant Guardian* (18 millions d'euros), pour Osint (1,1 million d'euros) et les indemnisations (1,8 million d'euros).

<sup>239</sup> Par exemple, la politique de siège avec notamment les crédits destinés au Shape à Casteau (SPF Chancellerie), la gestion de la crise civile (SPF Affaires étrangères) et le navire de recherche Belgica (SPP Politique scientifique).

<sup>240</sup> Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3035/001, *Ajustements des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2018. Exposé général*, p. 83.

<sup>241</sup> Dimension Air (132,6 millions d'euros), dimension Terre (70,5 millions d'euros) et dimension Mer (39,1 millions d'euros).

<sup>242</sup> Doc. parl., Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 121.

**Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/70****5 Corrections SEC**

Le projet de budget 2019 initial comprend des crédits de liquidation de 154,4 millions d'euros pour l'apurement d'obligations contractées par le passé lors du renouvellement de l'équipement majeur. Les livraisons attendues par la Défense à cet effet en 2019 (169,1 millions d'euros) ont une incidence négative de 14,7 millions d'euros sur le solde de financement. Si l'on ajoute les livraisons dans le cadre du plan d'investissement à court terme (18,4 millions d'euros – voir le point 3 ci-dessus), les investissements de la Défense auront une incidence SEC négative de 33,1 millions d'euros en 2019.

Le crédit précité de 242,2 millions d'euros (voir les points 2 et 4 ci-dessus) donne lieu à une correction SEC supplémentaire de + 242 millions d'euros. Compte tenu des livraisons prévues en 2019 (-33 millions d'euros), la correction SEC globale pour la Défense entraîne donc une amélioration du solde de financement à hauteur de 209 millions d'euros<sup>243</sup>.

La Défense précise que l'incidence SEC négative des livraisons militaires en 2019 sera aussi limitée grâce au report du calendrier de livraison des avions de transport A400M, dont les deux premiers ne seront livrés qu'en 2020 (le calendrier initial prévoyait la livraison de trois appareils en 2019), ce retard a une incidence SEC positive de 327,6 millions d'euros en 2019. La Cour des comptes souligne que les soldes de financement subiront une incidence SEC négative similaire au cours des prochaines années lors de la livraison du matériel.

---

<sup>243</sup> Voir aussi la Partie I – Point 4 du présent rapport.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**71**

## Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré

### 1 Évolution des crédits

Le projet de budget initial 2019 de la Police fédérale augmente de 160,96 millions d'euros en engagement et de 156,62 millions d'euros en liquidation, par rapport au budget ajusté de 2018. Cette augmentation porte essentiellement sur les crédits de personnel (131,52 millions d'euros en engagement et en liquidation).

De cette augmentation de crédits, 110,7 millions d'euros étaient auparavant inscrits en liquidation au sein de deux provisions - la provision interdépartementale et la provision destinée à la lutte contre le terrorisme. Il s'agit de crédits à hauteur de 36,5 millions d'euros en engagement et en liquidation, destinés à soutenir de nouvelles initiatives en matière de personnel et de crédits consacrés à des dépenses récurrentes en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, à hauteur de 78,2 millions d'euros en engagement et de 74,2 millions d'euros en liquidation. De plus, le gouvernement a accordé à la Police fédérale 13,27 millions d'euros en vue du remplacement de chaque membre du personnel opérationnel qui quitte cette dernière<sup>244</sup>.

Une partie de ces crédits concernent les rémunérations de policiers qui viennent de terminer leur formation ou qui la termineront dans le courant de l'année 2019 et dont l'engagement a eu lieu en 2017 ou en 2018. Ces crédits étaient auparavant inscrits dans les provisions et sont maintenant inscrits dans le budget de la police.

Par ailleurs, de nouveaux engagements doivent être effectués : en effet, après avoir recruté 621 équivalents temps plein (ETP) en 2018, la Police fédérale prévoit d'en engager 1039 en 2019 et 908 en 2020. De plus, le corps de sécurité du SPF Justice sera progressivement intégré à la Police au cours de l'année 2019<sup>245</sup>, au sein de la Direction générale de la Police administrative<sup>246</sup>.

### 2 Nouvelle modification de la structure budgétaire

La modification de la structure du budget de la police fédérale a été poursuivie, et ce dans le but de regrouper, d'une part, tous les coûts de personnel, et, d'autre part, tous les coûts de fonctionnement, indépendamment des programmes auxquels ils étaient rattachés. La Cour avait déjà souligné le manque de transparence qu'une telle structure induirait<sup>247</sup>. De nouveaux regroupements de crédits ont été opérés au sein de ce budget afin d'éviter des

<sup>244</sup> Notifications du contrôle budgétaire 2018 – Conseil des ministres du 30 mars 2018.

<sup>245</sup> Dans le cadre de la création d'un corps multidisciplinaire de sécurisation. Loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police, parue au Moniteur du 27 novembre 2017.

<sup>246</sup> Division organique 41 de la section 17.

<sup>247</sup> Doc. parl., Chambre, 16 décembre 2016, DOC 54 2108/003 Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 187.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**72**

dépassements de crédits et donc des blocages sur les programmes. Quatre nouvelles divisions organiques ont ainsi été créées<sup>248</sup>. La nouvelle version du budget permet cependant de distinguer les inconvénients<sup>249</sup> des rémunérations et autres allocations et permet ainsi plus de transparence. Cette distinction aurait pu toutefois s'opérer par l'ajout d'allocations de base au sein des différents programmes

De manière générale, la mise en place de cette nouvelle structure s'opère au détriment de la spécialité budgétaire et de la structure du budget par programmes.

---

<sup>248</sup> Voir *justification du budget général des dépenses, section 17*, Doc. parl., Chambre, DOC 54 3295/010, p. 3. Toutes les transcodifications se trouvent aux pages 2 à 7 du document.

<sup>249</sup> Les inconvénients sont les coûts relatifs aux heures supplémentaires, au travail de nuit et de week-end.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**73**

## **Section 18 – SPF Finances**

### **1 Aperçu général**

Les crédits de liquidation inscrits à la section 18 s'établissent à 1.995,8 millions d'euros, en diminution de 33,8 millions d'euros par rapport aux estimations ajustées de l'exercice 2018, en raison de la réalisation, en 2018, d'une opération de régularisation d'avances autorisées par les bureaux des services patrimoniaux, du recouvrement non fiscal et des douanes et accises, qui avait nécessité l'inscription d'un crédit de 50,2 millions d'euros<sup>250</sup>.

### **2 Monnaie Royale de Belgique**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Monnaie royale de Belgique a été érigée en SACA. Le gouvernement a finalement supprimé ce statut et a intégré la Monnaie Royale de Belgique dans l'administration générale de la Trésorerie<sup>251</sup>. La dotation actuelle<sup>252</sup> est dès lors supprimée (-3,4 millions d'euros) et un fonds organique a été créé au sein du SPF Finances pour les opérations monétaires de la Monnaie royale de Belgique<sup>253</sup>.

Ce fonds organique sera alimenté, d'une part, par une recette exceptionnelle de 200 millions d'euros<sup>254</sup>, représentant des valeurs disponibles du Fonds monétaire qui avaient été transférées au SACA pour assurer la continuité de ses missions et, d'autre part, par les opérations annuelles de monétisation, estimées à 33,5 millions d'euros pour 2019<sup>255</sup>. Les dépenses liées aux opérations de démonétisation<sup>256</sup> sont estimées à 10 millions d'euros pour 2019 et seront couvertes par ces recettes.

La loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions financières et fiscales diverses et portant des mesures en matière de contrats de concession, qui a créé le SACA Monnaie royale de Belgique, devra être modifiée, ainsi que la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

### **3 Mesures en faveur de la Grèce**

Les crédits d'engagement et de liquidation, sont inscrits dans le présent projet de budget d'une part pour le plan de soutien à la Grèce, approuvé par l'Eurogroupe<sup>257</sup> - *Agreement*

<sup>250</sup> Allocation de base 40.03.03.20.01. voir DOC 54 3037/005, p.123, Commentaires et observations de la Cour sur les projets d'ajustement du budget pour l'année budgétaire 2018, doc. Parl., Chambre,.

<sup>251</sup> Le personnel étant fortement réduit à la suite de la fermeture des ateliers, l'intégration au sein des services du SPF se justifiait pour des raisons organisationnelles.

<sup>252</sup> Allocation de base 40.07.41.30.31.

<sup>253</sup> Il s'agit d'une part, des opérations de monétisation (lorsque la Banque nationale de Belgique met des pièces en circulation, elle verse la contrevaleur à la MRB (recettes pour l'État) et d'autre part, des opérations de démonétisation (les pièces retirées de la circulation voient leur contrevaleur remboursée à la BNB – dépenses pour l'État). Dans les deux cas, il s'agit d'opérations sans impact sur le solde de financement.

<sup>254</sup> Article 46.30.02. Cette recette doit permettre de faire face à d'éventuelles démonétisations importantes.

<sup>255</sup> Article 97.00.01.

<sup>256</sup> Allocation de base 61.09.92.00.01.

<sup>257</sup> Allocation de base 61.18.35.20.01.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**74**

*on Net Financial Assets (ANFA)*, au montant de 38,5 millions d'euros, et d'autre part pour la participation de la Belgique au *Securities Markets Program (SMP)*<sup>258</sup>, au montant de 57,4 millions d'euros. Les crédits inscrits au budget 2018 ne seront, quant à eux, pas liquidés.

#### *Securities Markets Program*

En novembre 2012, les États membres de la zone euro se sont engagés à transférer à la Grèce l'équivalent des revenus provenant des avoirs du programme SMP<sup>259</sup> des banques centrales de l'Eurosystème, qui se rapportaient à des obligations du gouvernement grec. La Belgique devait initialement verser 351 millions d'euros pour la période 2013-2037. Cependant, suite au non-respect des modalités du programme par la Grèce au cours de l'année 2014, le programme d'aide a été suspendu<sup>260</sup>.

Depuis le 20 août 2018, date à laquelle la Grèce est sortie de son programme d'ajustement économique structurel, de nouvelles mesures d'allégement de la dette grecque à moyen terme ont été mises en oeuvre. Ces mesures concernent notamment le remboursement d'un montant équivalent aux bénéfices SMP de 2014 (1,8 milliard d'euros), en ce compris les 68 millions d'euros versés par la Belgique, et la réactivation du transfert des montants équivalents aux bénéfices SMP et ANFA à partir de l'exercice 2017<sup>261</sup>. Le transfert de ces bénéfices dépendra du respect par la Grèce de la politique définie dans le programme d'aide économique.

En décembre 2018, le MES devrait effectuer un versement de 644 millions d'euros à la Grèce, en utilisant d'abord les fonds disponibles sur son compte (dont 28,3 millions d'euros provenant de la contribution belge, ce qui dégradera le solde de financement de la Belgique). Des paiements d'un montant identique devraient être effectués par le MES en juin et décembre de chaque année, et ce jusqu'en juin 2022.

Dans le cadre du programme SMP, la Belgique devra encore transférer au MES un montant global de 115,8 millions d'euros dont 31,8 millions d'euros en 2019. Les crédits inscrits dans le présent budget sont surestimés de 25,6 millions d'euros.

---

<sup>258</sup> Allocation de base 61.18.35.20.02.

<sup>259</sup> Le programme SMP a permis de racheter sur le marché secondaire entre mai 2010 et septembre 2012 des obligations émises par des États de la zone euro, dont la Grèce, afin de rassurer les marchés financiers concernant les pays de la zone euro en difficultés.

<sup>260</sup> Le montant dû (68 millions d'euros) par la Belgique pour cette même année et déjà transféré n'a pas été versé à la Grèce mais est resté sur un compte distinct du *Mécanisme européen de stabilité (MES)*.

<sup>261</sup> En raison de la suspension du système, les montants dus pour 2015 et 2016 ne doivent plus être payés.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **75**

*Agreement on Net Financial Assets*

En février 2012, dans le cadre du programme ANFA, les États membres de la zone euro se sont engagés à transférer à la Grèce l'équivalent des profits sur les titres publics grecs, acquis par leurs banques centrales pour leur propre compte. La Belgique devait ainsi initialement verser 181,1 millions d'euros pour la période 2012-2020 dans le cadre de ce plan de soutien.

Ce transfert a été revu à la baisse (100,4 millions d'euros), à la suite de l'annulation des sommes dues pour 2015 et 2016 ainsi que de corrections techniques portant sur la période de paiement et sur les montants dus par année. Actuellement, le montant global encore dû par la Belgique s'élève à 27,0 millions d'euros.

Le montant à transférer au SME en 2019 est fixé à 11,3 millions d'euros, le crédit repris dans les propositions budgétaires est dès lors surestimé de 27,2 millions d'euros.

## Section 19 – Régie des bâtiments

La Régie des bâtiments gère le patrimoine immobilier de l'État et reçoit à cet effet des dotations qui sont inscrites à la section 19 du budget. Elle reçoit aussi une dotation inscrite à la section 01 pour les investissements dans les palais royaux et leur entretien. Ces dotations sont constituées de transferts de revenus pour le financement des dépenses courantes (code SEC 4) et de transferts en capital pour le financement des dépenses d'investissement (code SEC 6).

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation de ces transferts, sur la base du budget de la Régie, dont le tableau budgétaire figure à la partie II<sup>262</sup> du présent projet de loi.

### 1 Transferts en capital

*Dotation d'investissement (allocation de base 55.21.61.41.03)*

Grâce à cette dotation, la Régie paie la majeure partie des dépenses relatives aux investissements et aux travaux de rénovation et de restauration. Lors du dépôt du projet de loi budgétaire, le programme d'investissement 2019 n'avait pas encore été approuvé<sup>263</sup>. La Régie estime les dépenses à 99,9 millions d'euros, qu'elle financera par :

- une dotation d'investissement de 84,2 millions d'euros, calculée à partir du crédit de l'année précédente ;
- une subvention de la Loterie nationale de 2,3 millions d'euros<sup>264</sup> ;
- les recettes de la vente d'immeubles, à hauteur de 13,4 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que l'utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles, en vue du financement des dépenses d'investissement, passe de 5,4 millions d'euros en 2018 à 13,4 millions d'euros. L'engagement de la moitié des projets prévus en 2017 n'a été conclu qu'en décembre 2017, l'encours estimé fin 2018 (75,3 millions d'euros) est largement supérieur à celui des années précédentes. Pour résorber cet encours, la Régie utilise encore 5 millions d'euros des recettes de la vente d'immeubles. Par ailleurs, le conseil des ministres du 4 avril 2014 avait décidé de financer le projet Érasme-Sud<sup>265</sup> avec ces recettes. Un montant de 3 millions d'euros est nécessaire à cet effet en 2019.

---

<sup>262</sup> Doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3294/001, *Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019*, p. 620-627.

<sup>263</sup> La Régie a toutefois élaboré un programme opérationnel pluriannuel qui mentionne nominativement tous les projets d'une valeur de plus de 3 millions d'euros. Une enveloppe est prévue chaque année pour les projets dont la valeur est inférieure à 3 millions d'euros.

<sup>264</sup> Grâce à cette subvention, la Régie finance la restauration du patrimoine national.

<sup>265</sup> Le projet Érasme fait partie du Pacte national pour les investissements stratégiques, comme signalé lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2018 (p. 3-4). Ce projet est aussi repris dans la clause de flexibilité, telle que mentionnée dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 29). La Régie construira de nouveaux bâtiments pour Sciensano sur le site Érasme-Sud. Le coût de ce projet avait été estimé initialement à 84,3 millions d'euros

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**77**

Eu égard aux décisions prises dans le cadre de différents projets de rénovation ou de construction<sup>266</sup>, la dotation d'investissement et les recettes provenant de la vente d'immeubles vont devoir augmenter les prochaines années<sup>267</sup>. Au moment du dépôt du projet de loi budgétaire, la Régie ne disposait pas encore d'un programme pluriannuel des ventes. La Cour ne peut donc pas vérifier si la Régie pourra réaliser ses objectifs de vente au cours des années à venir.

Par ailleurs, la Cour souligne que la Régie devrait, dans son budget de recettes, qualifier de subvention d'investissement la subvention de la Loterie nationale, qu'elle utilise pour financer les travaux de restauration du patrimoine national (2,3 millions d'euros), plutôt que de subvention de fonctionnement (code SEC 6 au lieu de 4).

*Dotation pour l'entretien et la rénovation du Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 55.21.61.41.08)*

La dotation, qui s'élève à 1,8 million d'euros, est en voie de disparation et ne sera utilisée au cours de la période 2019-2021 que pour liquider les dépenses relatives aux engagements en cours.

Les dépenses découlant des nouveaux engagements seront financées par la dotation d'investissement (notamment la restauration des façades du Palais de justice de Bruxelles). Un montant de 2,2 millions d'euros a été prévu en 2019 pour la première phase de la restauration<sup>268</sup>. La Cour n'a pas reçu d'information actualisée quant à l'affectation de ces moyens en 2019. Les dépenses relatives à la première phase des travaux sont estimées à 25,1 millions d'euros et seront liquidées à partir de 2021. Par conséquent, la dotation d'investissement sera encore davantage grecée à ce moment.

La Cour relève enfin que la provision interdépartementale prévoit aussi un montant de 2 millions d'euros pour la deuxième phase de la restauration du Palais de justice de Bruxelles. Le conseil des ministres a décidé, lors du conclave budgétaire de juillet 2018, que le mécanisme de financement adéquat devait encore être examiné plus en détail.

*Dotation pour travaux de première installation (allocation de base 55.22.61.41.01)*

Cette dotation (18 millions d'euros) permet à la Régie de payer les dépenses relatives aux travaux de première installation dans des bâtiments loués. Jusqu'au projet de budget 2018,

et a entre-temps été porté à 114 millions d'euros. La Régie doit financer ce projet au moyen des recettes de la vente d'immeubles et éventuellement des crédits de la dotation d'investissement.

<sup>266</sup> Notamment les décisions du conseil des ministres du 4 avril 2014 « Érasme-Sud » (coût estimé : 114 millions d'euros), du 18 novembre 2016 « Masterplan pour les prisons » (coût estimé : 180,8 millions d'euros) et du 7 juillet 2017 « Centre d'accueil Neder-over-Hembeek » (coût estimé : 10 millions d'euros).

<sup>267</sup> Évolution de la dotation d'investissement : 2019 : 84,2 millions d'euros ; 2020 : 106,4 millions d'euros ; 2021 : 126,4 millions d'euros. Évolution des recettes de la vente d'immeubles pour compléter la dotation d'investissement : 2019 : 13,4 millions d'euros ; 2020 : 49 millions d'euros et 2021 : 64,4 millions d'euros.

<sup>268</sup> Les phases 1 et 2 de ces travaux de restauration font partie du Pacte national pour les investissements stratégiques, comme signalé lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2018 (p. 3-4). Ces projets sont aussi repris dans la clause de flexibilité telle que mentionnée dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 29).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**78**

ces dépenses étaient encore intégrées dans la dotation loyer<sup>269</sup>. La Régie estime les dépenses pour 2019 à 38,3 millions d'euros. Elle apurera le déficit de 20,3 millions d'euros avec les recettes de la vente d'immeubles et avec la réserve financière (voir aussi « Utilisation des recettes de la vente d'immeubles »).

## **2 Transferts de recettes**

### *Dotation pour couvrir les loyers (allocation de base 55.22.41.40.01)*

À partir de 2019, les dépenses relatives aux travaux d'adaptation sont financées au moyen de la dotation pour les travaux de première installation (voir ci-dessus). Cependant, dans la note justificative, ces deux dotations sont encore mentionnées et affectées comme formant un tout. La Cour estime qu'il serait judicieux d'opérer également la scission dans ce document. La Régie estime les dépenses liées aux loyers à 470,3 millions d'euros. Or, la dotation s'élève à 462,3 millions d'euros. La Régie apurera le déficit de 8 millions d'euros avec les recettes de la vente d'immeubles et avec sa réserve financière.

### *Dotation fonctionnement propre (allocation de base 55.22.41.40.02)*

Cette dotation (87,3 millions d'euros) permet essentiellement à la Régie de liquider les traitements, salaires, indemnités et frais de fonctionnement de son propre personnel. La Régie estime ces dépenses à 96,4 millions d'euros. Elle utilisera 9,1 millions d'euros de recettes propres pour pouvoir payer toutes les dépenses<sup>270</sup>.

Les crédits de personnel sont estimés à 69,7 millions d'euros. En 2017, les dépenses de personnel se sont élevées à 57,6 millions d'euros (90 % des crédits de personnel). La Régie parvient difficilement à recruter suffisamment de personnel en temps voulu et à le conserver<sup>271</sup>. En outre, il n'existe pas encore de plan de personnel actualisé en raison des réformes<sup>272</sup>. Il est possible qu'une partie des crédits de personnel soit à nouveau inutilisée en 2019<sup>273</sup>.

### *Dotation financement alternatif (allocation de base 55.22.41.40.04)*

Cette dotation (49,2 millions d'euros) permet à la Régie de payer les amortissements en capital des emprunts, les intérêts et les redevances de disponibilité dans le cadre des contrats DBFM. La Régie estime ces dernières à 27 millions d'euros. La Régie aura aussi

<sup>269</sup> Comme ces travaux ont un caractère durable et ont été qualifiés de dépenses d'investissement dans le budget de la Régie, la Cour a demandé de reprendre ces dépenses dans une allocation de base de code SEC 6. *Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/005 « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018 ».*

<sup>270</sup> Les recettes propres se composent essentiellement des revenus locatifs.

<sup>271</sup> Voir aussi Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 53-55. Disponible sur le site internet de la Cour des comptes.

<sup>272</sup> Pour améliorer le service à la clientèle, un plan de transformation a été élaboré dans le cadre du *Redesign*. Le cabinet restreint a aussi approuvé la décision de principe de transformer la Régie des bâtiments en une société anonyme de droit public.

<sup>273</sup> La Régie avait aussi bloqué en 2018 les crédits de personnel à hauteur de 10 millions d'euros pour payer les dépenses dans le cadre de la transaction Résidence Palace.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**79**

recours aux contrats DBFM pour les nouvelles prisons de Termonde, Haren et Anvers et pour le Masterplan III pour les prisons<sup>274</sup>. Les besoins de crédits augmenteront dès lors fortement à partir de 2022. La Régie estime que la dotation s'élèvera à 122,8 millions d'euros en 2023, dont 105,5 millions d'euros concerteront des redevances DBFM. La Cour des comptes rappelle que ces redevances devront être payées pendant 25 ans et grèveront les budgets futurs.

### **3 Utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles et de la réserve financière**

Comme mentionné ci-dessus, la Régie paiera une partie (13,4 millions d'euros) des dépenses relatives aux projets d'investissement, une partie (8 millions d'euros) des loyers et une partie (20,3 millions d'euros) des dépenses relatives aux travaux de première installation, au moyen des recettes de la vente d'immeubles (33,7 millions d'euros) et de sa réserve financière (8 millions d'euros).

La Régie constitue sa réserve financière avec la partie non utilisée des recettes de la vente d'immeubles et la partie non utilisée des diverses dotations<sup>275</sup>.

L'article 335, § 4 de la loi-programme du 22 décembre 1989 prévoit que la Régie peut utiliser les recettes de la vente d'immeubles pour financer ses missions<sup>276</sup>. Cette disposition légale n'est pas davantage détaillée<sup>277</sup>. Il n'existe encore aucune règle pour la partie non utilisée des dotations. De ce fait, les dotations peuvent être utilisées pour couvrir des dépenses auxquelles elles n'étaient pas destinées, ce qui est contraire au principe de la spécialité du budget. La Cour des comptes recommande donc une nouvelle

---

<sup>274</sup> Le conseil des ministres du 18 novembre 2016 a approuvé le Masterplan III pour les prisons. Ce plan prévoit quatre nouvelles prisons dans le cadre d'une construction DBFM (Bourg-Léopold, Lantin, Verviers, Vresse-sur-Semois) et trois nouveaux CPL (Alost, Paifve, Wavre) dans le cadre d'une formule DBFMO.

<sup>275</sup> La réserve financière s'élevait à 123,2 millions d'euros fin 2017 (source : comptes annuels 2017). Les recettes de la vente d'immeubles se sont élevées à 35,2 millions d'euros en 2016 et à 49,7 millions d'euros en 2017.

<sup>276</sup> Dans le deuxième ajustement du budget 2017, la Régie a été autorisée à utiliser ces recettes tant pour ses dépenses de fonctionnement que pour ses dépenses d'investissement.

<sup>277</sup> Ainsi, la loi du 22 mai 2003 dispose que certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses, mais que l'objet de ces dépenses doit être défini.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**80**

fois<sup>278</sup> de prendre un arrêté de financement définissant les règles d'utilisation des diverses dotations et de la réserve<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> Voir aussi :

- Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 53-55 ;
- Cour des comptes, 174<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2017, p. 63-68 ;
- Cour des comptes, 173<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2016, p. 59-66 ;
- Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/005 « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018 », p. 125-127 ;
- Doc. parl., Chambre, DOC 54 2411/002 « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017 », p. 149-153.

<sup>279</sup> En vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017, les services de l'administration générale liquident et paient les dotations après la publication du budget général des dépenses au Moniteur belge.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**81**

## **Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement**

### **1      Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca)**

#### **Fipronil**

L'Afsca reçoit une dotation de 96,6 millions d'euros pour exécuter ses missions dans le cadre de la sécurité alimentaire<sup>280</sup>. Cette dotation est calculée sur la base des crédits de l'année précédente. La Cour des comptes vérifie l'affectation de cette dotation, sur la base du budget de l'Agence, qui est repris dans la partie II<sup>281</sup> du projet de loi, et de la note de justification<sup>282</sup>.

L'Afsca estime les recettes à 173,2 millions d'euros et les dépenses à 189,7 millions d'euros. Le déficit de 16,5 millions d'euros est lié à la décision du gouvernement d'octroyer une compensation aux entreprises victimes de la crise du fipronil.

Le régime de compensation a été prévu dans la loi du 21 novembre 2017<sup>283</sup>. Cette loi prévoit que les compensations sont financées par les réserves de l'Afsca, selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en conseil des ministres.

La procédure budgétaire a été fixée lors du conclave budgétaire 2018 (septembre 2017). L'Afsca a été invitée à verser 30 millions d'euros de ses réserves au Trésor en 2018 (article de recettes 46.40.05). Un crédit de dépenses équivalent a été inscrit au budget du SPF Bosa, sous le programme 06.80.1<sup>284</sup>. La partie non utilisée des crédits de dépenses devra être reversée à l'Afsca.

L'arrêté royal du 17 décembre 2017 fixe la procédure et les modalités d'exécution concernant les compensations en faveur des entreprises du secteur primaire<sup>285</sup>. Le coût est estimé à 11,7 millions d'euros. En principe, toutes les compensations seront payées à

<sup>280</sup> L'Afsca est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

<sup>281</sup> Doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3294/001, *Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019*, p. 631-635.

<sup>282</sup> Doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, *Justification des budgets des organismes administratifs publics à gestion ministérielle*.

<sup>283</sup> Loi du 21 novembre 2017 relative à des compensations en faveur d'entreprises touchées par la crise du fipronil.

<sup>284</sup> Le SPF Bosa assure le paiement des dossiers d'indemnisation approuvés. Les entreprises touchées doivent introduire leur demande d'indemnisation auprès d'un guichet unique Fipronil, créé auprès du SPF Bosa. Chaque dossier et proposition doivent être soumis à une commission composée de représentants de l'Afsca, du SPF Économie et du SPF Bosa. Cette commission rend un avis sur la compensation à verser et le ministre de l'Agriculture approuve cette dernière.

<sup>285</sup> Il s'agit des entreprises du secteur avicole.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**82**

la charge de l'année budgétaire 2018. Par conséquent, le SPF Bosa devra reverser environ 18,3 millions d'euros à l'Afsca en 2018.

Le gouvernement a aussi élaboré entre-temps un régime de compensation pour les secteurs de la transformation et de la distribution. Le conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2018 a approuvé le projet d'arrêté fixant les procédures et les modalités d'exécution pour ces secteurs. Le coût de cette compensation a été estimé à 15,5 millions d'euros. Il a été décidé de travailler avec une enveloppe fermée. Les compensations ne seront versées qu'une fois que tous les dossiers auront été introduits, de sorte que le budget ne pourra en principe pas être dépassé. L'Afsca versera 16,5 millions d'euros à la charge de ses réserves au Trésor en 2019. Un million d'euros supplémentaire a été prévu pour financer le coût des procédures de recours.

#### **Brexit**

À la suite du Brexit, l'Afsca devra recruter et former, pour le 29 mars 2019, 60 collaborateurs supplémentaires en vue du contrôle des importations et exportations. Lors du dépôt du présent projet de budget, l'Afsca devait encore soumettre un dossier au conseil des ministres. Les crédits de dépenses n'en tiennent pas encore compte<sup>286</sup>.

#### **2 Programme 25.55.9 – Fonds destiné à la responsabilisation climat**

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation en matière climatique et en fixe les principes. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est définie pour chaque région. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, elle se voit imposer un malus financier.

Le SPF Santé publique est responsable du financement du régime de bonus/malus. Le Fonds budgétaire destiné à la responsabilisation climat a été créé à cette fin<sup>287</sup>. Les recettes du fonds se composent de la part fédérale des revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission et des malus versés par les régions lorsqu'elles n'atteignent pas leurs objectifs. En sa qualité d'administrateur du registre, le SPF Santé publique est chargé de la perception des revenus belges provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission<sup>288</sup>.

Le SPF estime les revenus belges provenant de la mise aux enchères de ces droits à 213,3 millions d'euros pour 2019. Les revenus sont calculés sur la base de la quantité de

<sup>286</sup> L'Afsca estime le coût de ces recrutements supplémentaires à 5,5 millions d'euros.

<sup>287</sup> Loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

<sup>288</sup> Accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission (articles 2 et 11, 2<sup>e</sup>).

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**83**

droits d'émission à vendre (19,2 millions de droits) et du prix moyen par droit d'émission (qui est de 11,1 euros selon le calcul du SPF<sup>289</sup>). La Cour souligne que le prix des droits d'émission<sup>290</sup> a fortement progressé ces derniers mois. Le prix moyen pour les mois de janvier à octobre 2018 s'élève à plus de 14 euros. Il est dès lors possible que les revenus de 2019 soient plus élevés.

9,05 %<sup>291</sup> (19,3 millions d'euros) des revenus belges sont destinés à l'État. Ces crédits sont repris dans le budget des voies et moyens<sup>292</sup> et affectés au fonds budgétaire. Par souci de prudence, il n'a pas été tenu compte dans les recettes des malis estimés à payer par les régions si elles n'atteignent pas leurs objectifs. Le SPF estime ces malis à 0,8 million d'euros<sup>293</sup>.

Les moyens du fonds servent au SPF pour financer les bonis financiers réalisés par les régions. Le projet de budget actuel<sup>294</sup> reprend les bonis de 2017 (7,3 millions d'euros). La Cour souligne que le SPF n'a pas encore payé les bonis de 2015 et 2016 parce que les chiffres d'émission n'ont pas encore été fixés par arrêté royal. Ceux-ci sont estimés à 10,2 millions d'euros. Il est donc possible que les dépenses soient plus élevées en 2019.

### **3 Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano**

Sciensano est un organisme public doté de la personnalité juridique créé par la loi du 25 février 2018, qui résulte de la fusion de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva). L'organisme assure un soutien à la politique de santé par la recherche scientifique, des avis d'expert et des prestations de service. L'efficience, le service axé sur le client et l'innovation sont au cœur de son activité.

D'après la loi organique, le contrat de gestion doit préciser le mode de calcul de la dotation annuelle<sup>295</sup>. Lors du dépôt du présent projet de budget, ce contrat de gestion n'avait pas encore été conclu. L'intervention de l'État est calculée pour le moment sur la base des crédits budgétaires 2018 qui étaient inscrits aux programmes 25.56.3 « ISP » et 25.56.4 « Cerva »<sup>296</sup>.

---

<sup>289</sup> Prix moyen entre janvier et avril 2018.

<sup>290</sup> Source : <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures>.

<sup>291</sup> Article 39 de l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.

<sup>292</sup> Article 36.90.03 « Revenus de la mise aux enchères de droits d'émission ».

<sup>293</sup> *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 3293/001, p. 536.

<sup>294</sup> Allocation de base 55.92.45.30.01.

<sup>295</sup> Loi du 25 février 2018, article 29, § 2.

<sup>296</sup> Sciensano n'est pas repris dans la liste des organismes à consolider pour déterminer le solde SEC 2019 (95,9 millions d'euros) (*Exposé général*, p. 156-161). Voir à ce sujet Partie III – Chapitre I.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**84**

#### **4 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)**

L'AFMPS reçoit une dotation de 26,7 millions d'euros afin de réaliser ses missions dans le cadre de la surveillance de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des médicaments et des produits de santé<sup>297</sup>. Cette dotation est calculée à partir des crédits de l'année précédente. La Cour des comptes vérifie l'affectation de cette dotation, sur la base du budget de l'Agence, qui est repris dans la partie II<sup>298</sup> du budget général des dépenses, et de la note de justification<sup>299</sup>.

L'AFMPS présente un budget en équilibre. Elle estime les recettes et les dépenses à 84,4 millions d'euros<sup>300</sup>.

La Cour des comptes constate que les crédits de dépenses estimés sont supérieurs de 16 millions d'euros (24%) aux réalisations de la dernière année complète connue (2017). La note de justification ne précise pas la cause de cet écart. L'AFMPS a besoin de près de 6 millions d'euros pour une série de projets et le Brexit. La note de justification ne mentionne qu'un montant global pour les différentes catégories de dépenses.

Le gouvernement a décidé en 2018 de financer lui-même l'évaluation des essais cliniques. Il a dès lors augmenté la dotation à l'AFMPS de 10,6 millions d'euros lors du premier ajustement du budget 2018. La part de la dotation dans les estimations de dépenses de l'AFMPS est ainsi passée à 30 %<sup>301</sup>.

Dans ses commentaires sur le budget 2018 ajusté, la Cour avait souligné que l'AFMPS surestime systématiquement les crédits de dépenses et que l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'AFMPS ne s'appuie pas sur des critères quantifiables. Comme l'affectation de l'intervention majorée pour l'analyse des essais cliniques n'avait pas été définie avec précision, il n'était pas exclu qu'elle soit utilisée à d'autres fins. Dans sa réponse, la ministre a signalé que l'AFMPS tient une comptabilité analytique pour

<sup>297</sup> L'AFMPS est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

<sup>298</sup> *Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019*, p. 620-627.

<sup>299</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, *Justification des budgets des organismes administratifs publics à gestion ministérielle*.

<sup>300</sup> La Cour des comptes attire l'attention sur une différence de 9,3 millions d'euros entre les crédits de dépenses et les estimations de recettes repris dans les tableaux budgétaires et la note de justification.

Le SPF Bosa a réduit par erreur les articles 12.21 et 36.20 de 4,4 millions d'euros. Il a signalé à l'AFMPS que cette erreur serait rectifiée lors du contrôle budgétaire 2019. Par ailleurs, un montant de 4,9 millions d'euros n'est pas inscrit à l'article 12.11 (non limitatif) parce que la loi de financement de l'AFMPS n'a pas encore été modifiée en ce qui concerne l'article de recettes correspondant 36.90. D'après l'AFMPS, cela sera rectifié lors du contrôle budgétaire 2019 ou en ayant recours à l'article 91 de la loi du 22 mai 2003.

<sup>301</sup> Pour pouvoir présenter un budget en équilibre, la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'AFMPS a été modifiée par la loi du 11 mars 2018 relative au financement de l'AFMPS. Les nouvelles dispositions prévoient notamment que 80 % des excédents budgétaires éventuels sont restitués aux parties prenantes.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**85**

permettre de monitorer les dépenses. Elle a assuré que les moyens non utilisés de l'intervention majorée seraient reversés dans le budget des voies et moyens de l'État<sup>302</sup>.

La note de justification de l'année budgétaire 2019 mentionne qu'environ 2,8 millions d'euros de la dotation majorée ne seront pas utilisés<sup>303</sup>. La Cour fait observer que ce montant n'est pas repris comme recette estimée<sup>304</sup> dans le budget des voies et moyens 2019<sup>305</sup>.

### **5 Allocation de base 25.51.82.4220 01 – Dotation à eHealth**

eHealth est la plateforme électronique des pouvoirs publics belges permettant de partager les données médicales de manière sûre et correcte entre les différents prestataires de soins.

La plateforme eHealth, une institution publique de sécurité sociale, reçoit notamment une dotation annuelle du SPF Santé publique. La dotation inscrite dans le présent projet de budget passe de 2,2 millions d'euros à 2,4 millions d'euros. La note de justification ne précise pas à quelle fin cette augmentation sera utilisée.

Le budget de l'Inami a été majoré à concurrence d'un montant identique pour différents projets relatifs à eHealth. Les explications reçues des organes de gestion de l'Inami permettent de déduire qu'il s'agit de trois projets :

- la mise sur pied de centres de test pour tester les applications dans le cadre des soins de santé mobiles (mHealth) ;
- la mise sur pied d'un système d'évaluation des applications eHealth ;
- la création d'un fonds d'implémentation pour promouvoir l'accès aux applications mobiles sur le lieu de travail.

D'après le cabinet, ces projets ont été comptés en double et il serait préférable de répartir les moyens supplémentaires à partir du budget de l'Inami.

---

<sup>302</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 15 juin 2018, DOC 54 3036/003, p. 58, *Rapport fait au nom de la commission des Finances et du Budget sur les projets de loi contenant le premier ajustement du et du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018*.

<sup>303</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, p. 378.

<sup>304</sup> Article 46.40.04 « Remboursements en provenance de l'AFMPS suite à des dotations partiellement utilisées ».

<sup>305</sup> *Budget des voies et moyens*, p. 91-65.

## Section 33 – SPF Mobilité et Transports

### Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire

#### *RER et infrastructures prioritaires*

Conformément à la décision du conseil des ministres du 31 mars 2017, des crédits pour les investissements en capacité ferroviaire complémentaire de la SNCB et d'Infrabel ont été inscrits dans le projet de budget 2019, à hauteur respectivement de 10,29 millions d'euros en liquidation<sup>306</sup> et de 71,57 millions d'euros en liquidation<sup>307</sup>, pour réaliser les infrastructures prioritaires et le RER.

En effet, ce conseil des ministres avait prévu un financement complémentaire pour le RER et les infrastructures de 1 milliard d'euros à la charge de l'État, courant jusqu'en 2031.

Par ailleurs, des crédits à hauteur de 52,33 millions d'euros sont également prévus à la charge du fonds RER<sup>308</sup>.

Dans le cadre du pacte national d'investissements stratégiques, les notifications du conseil des ministres du 26 juillet 2018<sup>309</sup> prévoient les investissements suivants (crédits de liquidation)<sup>310</sup> : 52,33 millions d'euros pour le RER et 78,97 millions d'euros pour les priorités ferroviaires régionales.

Le gouvernement belge s'est également adressé à la Commission européenne afin d'obtenir, pour une série d'investissements dont font partie ces projets, l'application de la clause de flexibilité<sup>311</sup>.

Le premier montant de 52,33 millions d'euros correspond au financement prévu par le Fonds RER pour 2019, tel que repris dans les justifications.

Le second montant de 78,97 millions d'euros correspond au total des montants prévus pour la SNCB et Infrabel pour le RER et les priorités ferroviaires régionales, à la charge du financement complémentaire d'un milliard d'euros. Les montants définitifs seront déterminés dans un nouvel arrêté royal modifiant l'arrêté royal fixant les règles provisoires, prévu avant la fin de l'année, et qui mettra à jour la répartition du milliard,

<sup>306</sup> Allocations de base 51.11.51.11.04-Investissement en capacité ferroviaire complémentaire au profit de la SNCB.

<sup>307</sup> Allocations de base 51.11.51.11.53-Investissement en capacité ferroviaire.

<sup>308</sup> « Répartition indicative du financement », justifications DOC 54 3295/017, p. 117.

<sup>309</sup> Conseil des ministres du 26 juillet 2018 – notifications budgétaires 2019-2021, p.3-4.

<sup>310</sup> Ces projets s'inscrivent dans le cadre du document « Revision of the investment clause – position paper » transmis aux autorités européennes (Voir commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget 2018, p.81).

<sup>311</sup> Le pacte national d'investissements stratégiques est abordé au sein de la partie I-Exposé général du présent rapport.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/**87**

en concordance avec les chiffres repris dans la notification du conseil des ministres du 26 juillet dernier et de l'accord de coopération<sup>312</sup>.

Enfin, dans le cadre des nouvelles initiatives, un crédit de 126.000 euros a été prévu<sup>313</sup> dont l'objectif est de répondre aux recommandations de la Cour<sup>314</sup> qui portent sur le rôle du SPF Mobilité et Transports et le contrôle des investissements des sociétés ferroviaires et les contrôles spécifiques<sup>315</sup> qui lui incombent. Cela se traduit par un renforcement en personnel de 2 ETP supplémentaires.

---

<sup>312</sup> Accord de coopération entre l'Etat fédéral et les trois Régions relatif au financement des infrastructures ferroviaires stratégiques - Deuxième lecture (conseil des ministres du 13 juillet 2018).

<sup>313</sup> Allocation de base 33.51.01.11.00.03.

<sup>314</sup> Réseau express régional (RER) - Mise en oeuvre et financement - Rapport adopté le 25 janvier 2017 en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 mars 2016, voir pages 40 et 126.

<sup>315</sup> Sur la base des articles relatifs au RER repris dans les contrats de gestion 2008-2012, le SPF doit :  
-contrôler la bonne imputation des dépenses de chacune des trois sociétés du groupe SNCB à la charge du fonds RER ;  
-analyser les rapports annuels d'Infrabel et de la SNCB-Holding concernant l'utilisation du fonds RER ;  
-analyser le rapport annuel de la SNCB concernant la dotation spécifique perçue en vue de couvrir le déficit d'exploitation lié à l'exploitation du RER.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**88**

## **Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale**

### **1 Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence**

Le budget initial 2019 prévoit les montants suivants pour les deux principaux postes de dépenses de cette section :

- subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale : 1.128,7 millions d'euros<sup>316</sup> ;
- subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 : 99,7 millions d'euros<sup>317</sup>.

Eu égard au caractère incertain de ces crédits, il a été décidé en conclave budgétaire de réexaminer ultérieurement les effets-volume (107,8 millions d'euros) sur ces postes de dépenses<sup>318</sup>. Le gouvernement réestimera les crédits dans les prochains mois sur la base de chiffres plus récents du nombre de bénéficiaires, qui peut varier fortement, et ajustera, si nécessaire, les crédits lors du contrôle budgétaire 2019.

Dans le passé, la Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que le crédit inscrit pour les subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale pourrait être sous-estimé<sup>319</sup>. Le tableau ci-dessous montre que le crédit alloué a été presque intégralement utilisé les années précédentes, après avoir été augmenté en cours d'année.

Tableau – Crédits de liquidation pour la période 2015-2019 (en millions d'euros)

<b>Année</b>	<b>Alloué</b>	<b>Utilisé</b>	<b>Augmentation pendant l'année</b>
2015	747,6	743,8	22
2016	880,3	873,9	102,7
2017	1.041,1	1.039,9	104,2
2018	1.130,0	935,9*	45**
<b>2019***</b>	<b>1.128,7</b>		

\* : Utilisation au 30 septembre 2018

\*\* : Lors du conclave budgétaire de juillet 2018, le gouvernement a décidé d'augmenter le crédit de 45 millions d'euros

\*\*\* : Projet de budget

Source : *Cour des comptes*

<sup>316</sup> Allocation de base 55.11.43.52.16 – Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale.

<sup>317</sup> Allocation de base 55.12.43.52.23 – Subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965.

<sup>318</sup> Comme estimés lors de la concertation bilatérale, dont 92,8 millions d'euros en ce qui concerne les subventions liées au revenu d'intégration sociale et 15 millions d'euros en ce qui concerne les subventions dans le cadre de la loi du 2 avril 1965.

<sup>319</sup> Voir Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État : budget ajusté 2015 (DOC 54 1026/002, p. 101), budget initial 2016 (DOC 54 1351/002, p. 178), budget initial 2017 (DOC 54 2108/003, p. 206), budget initial 2018 (DOC 54 2689/003, p. 231) et budget ajusté 2018 (DOC 54 3037/005, p. 132) et Cour des comptes, « Dépenses et exécution des mesures budgétaires », 175<sup>e</sup> Cahier, Partie I, p. 56-57. Disponible sur [www.courdescountes.be](http://www.courdescountes.be)

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**89****2 Novaprime**

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014<sup>320</sup> prévoyait une harmonisation des « grandes lois » relatives à l'intégration sociale<sup>321</sup>, qui aurait aussi des conséquences sur l'application Novaprime. Celle-ci permet au SPP Intégration sociale de gérer les demandes de remboursement des CPAS. Cette harmonisation n'a toutefois pas eu lieu, de sorte que le budget 2019, soit le dernier exercice du gouvernement actuel, ne prévoit pas de crédits de fonctionnement pour procéder aux adaptations de Novaprime.

---

<sup>320</sup> Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 34.

<sup>321</sup> À savoir la loi de base du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et la loi du 2 avril 1965 concernant le droit à l'aide sociale.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/90

## CHAPITRE III

# Dépenses de la sécurité sociale

## 1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 101.260,9 millions d'euros pour 2019.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2017	Dépenses attendues 2018	Dépenses estimées 2019
Prestations	85.260,3	88.453,6	90.899,0
Frais de fonctionnement	2.212,7	2.276,5	2.287,8
Autres dépenses	8.005,8	7.928,8	8.074,1
<b>Total</b>	<b>95.478,8</b>	<b>98.658,9</b>	<b>101.260,9</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2018) et Exposé général 2019

Un montant de 90.899,0 millions d'euros (89,77%) des dépenses consolidées est consacré au paiement des prestations et au remboursement des dépenses de soins de santé.

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses de prestations<sup>322</sup> augmentent en 2019 de 974,2 millions d'euros (+2,32%) par rapport aux dépenses attendues pour 2018. L'augmentation est surtout liée à des facteurs de volume, à l'indexation et aux mesures prises. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail progressent de 368,2 millions d'euros (+4,46%) et les dépenses en matière de pensions des travailleurs salariés de 1.167,8 millions d'euros (+4,43%) en 2019. La hausse s'explique par une augmentation du nombre de jours indemnités (assurance indemnité) ou d'ayants droit (pensions). Les dépenses relatives au chômage, au chômage avec complément d'entreprise et au crédit temps de l'Onem diminuent de 402,6 millions d'euros (-5,84%) en 2019. Cette diminution découle d'un recul du nombre de bénéficiaires (des allocations de chômage essentiellement), qui résulte lui-même principalement des mesures successives prises en la matière.

<sup>322</sup> Les dépenses de prestations ne tiennent pas compte des nouveaux paramètres macroéconomiques du BFP du 6 novembre 2018. Voir partie I, point 2 du présent rapport.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2019/ **91**

Par rapport aux dépenses attendues pour 2018, les prestations estimées de l'Inasti augmentent de 95,4 millions d'euros (+2,19%), essentiellement en raison d'une actualisation des facteurs de volume.

L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé a été fixé à 26.534,5 millions d'euros pour 2019, ce qui représente une hausse de 978,6 millions d'euros (+3,83%) par rapport à 2018<sup>323</sup>.

Les dépenses relatives aux prestations des régimes hors Gestion globale diminuent de 6,9 millions d'euros en 2019. Cette baisse est surtout imputable à la diminution des dépenses dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer. Les dépenses relatives aux pensions publiques augmentent de 403,9 millions d'euros (+2,54%) en 2019 pour atteindre 16.318,0 millions d'euros.

## 2 Commentaires sur les mesures

### 2.1 Exécution des mesures 2017

Dans son Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale<sup>324</sup>, la Cour des comptes a analysé la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement, dans le cadre du budget 2017, pour limiter les dépenses et réaliser des recettes supplémentaires. Ces mesures avaient été estimées à 1.282,5 millions d'euros<sup>325</sup>.

La Cour a constaté que plusieurs mesures n'avaient pas été mises en œuvre (responsabilisation des employeurs et des travailleurs en cas d'incapacité de travail, mesure « norvégienne »<sup>326</sup>, écartement du travail des femmes enceintes, mesures relatives aux prestations paramédicales, etc.) ou n'étaient pas exécutées selon le calendrier prévu par le gouvernement (système de compensation appliqué par le SPF Finances aux cotisations ONSS, prolongation du temps d'attente pour l'obtention d'une indemnité d'incapacité de travail, renforcement des conditions d'accès au crédit-temps, harmonisation de l'interruption de carrière, rachat des périodes d'études pour le calcul de la pension, etc.). Les procédures d'avis, le défaut d'adoption des arrêtés d'exécution et la complexité technique sont les causes principales des retards.

De plus, l'incidence réelle des mesures entrées en vigueur au cours de l'année budgétaire est souvent difficile à déterminer.

<sup>323</sup> L'objectif budgétaire global est inférieur dans la décision du Conseil général de l'Inami du 15 octobre 2018 (voir ci-dessous, le point 2.3.2).

<sup>324</sup> Cour des comptes, Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale, pp. 44-53. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>325</sup> Ce montant ne comprend pas les mesures de lutte contre la fraude sociale. Voir Partie II, Chapitre II, point 3.3 de ce rapport.

<sup>326</sup> Il s'agit de l'utilisation d'un questionnaire spécifique pour évaluer l'incapacité de travail.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**92**

Puisque les mesures budgétaires sont une composante importante de la politique de sécurité sociale, la Cour des comptes a recommandé à nouveau aux IPSS d'élaborer des systèmes appropriés pour en évaluer les effets.

## **2.2 Appréciation générale des mesures 2019**

La Cour des comptes constate que plusieurs mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas été suffisamment concrétisées, ce qui crée un risque que les mesures ne soient pas appliquées à temps. Pour d'autres mesures, La Cour ne dispose pas de toutes les hypothèses de calcul nécessaires pour en vérifier le montant annoncé.

Il est renvoyé pour plus d'informations aux commentaires formulés ci-dessous, ainsi qu'au chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, points 2 et 3.

## **2.3 Mesures spécifiques**

Les mesures qui donnent lieu à des observations, sont commentées ci-après. Elles sont classées dans le secteur où leur incidence financière est la plus significative.

### **2.3.1 Mesures non réparties**

#### *Enveloppe bien-être*

Le gouvernement a fixé l'enveloppe bien-être à 273,9 millions d'euros pour 2019. Ce montant n'est pas repris dans les dépenses de la sécurité sociale, mais est compris dans la provision interdépartementale<sup>327</sup>. Lorsque sa répartition entre les branches et les régimes sera connue, les dépenses seront transférées de la provision vers la sécurité sociale.

La Cour des comptes fait observer que cette méthode entraîne une diminution des dépenses de la sécurité sociale dans le budget initial 2019, ce qui a une incidence sur la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés<sup>328</sup>.

#### *Autres économies non réparties*

Le budget initial 2019 prévoit une économie non répartie de 200 millions d'euros pour la responsabilisation des employeurs, des travailleurs et des médecins dans le cadre de la réinsertion des travailleurs en incapacité de travail ainsi qu'une économie de 16 millions d'euros pour les emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée. La Cour des comptes fait observer que les mesures en matière de responsabilisation avaient été inscrites pour la première fois dans le budget 2016, mais qu'elles n'ont toujours pas été concrétisées. La Cour n'a pas reçu d'information sur l'estimation de cette économie.

---

<sup>327</sup> Voir Partie III, Chapitre I, point 2 du présent rapport.

<sup>328</sup> Voir la Partie II, Chapitre II – Recettes de la sécurité sociale.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **93**

La mesure décidée dans le cadre du budget initial 2018 en matière d'emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée et les invalides n'a pas encore été mise en œuvre non plus.

### **2.3.2 Inami-Soins de santé**

Lors de la confection du budget en juillet 2018, le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global à 26.534,5 millions d'euros. Les dépenses autorisées (c'est-à-dire l'objectif budgétaire réduit à concurrence de la sous-utilisation structurelle de 141,9 millions d'euros) s'élèvent à 26.392,6 millions d'euros. Pour limiter les dépenses estimées à l'objectif autorisé, le gouvernement a pris des mesures à hauteur de 503,3 millions d'euros<sup>329</sup>.

#### *Objectif budgétaire*

Sur la base de nouvelles estimations des dépenses attendues, le Conseil général de l'Inami a fixé l'objectif budgétaire global à 26.518,3 millions d'euros le 15 octobre 2018<sup>330</sup>. Il a également apporté des modifications aux mesures décidées par le gouvernement en juillet 2018.

**Tableau – Mesures dans le cadre de l'objectif budgétaire global (en milliers d'euros)**

	<b>Montant Exposé général</b>	<b>Montant Conseil général</b>
<b>Déficit estimé</b>	<b>503.343</b>	<b>477.372</b>
Économies plus élevées liées à des mesures existantes	70.700	46.500
Suppression des dépenses relatives à l'aide médicale urgente <sup>331</sup>	20.000	20.000
Nouvelles économies de dépenses relatives aux médicaments	114.300	120.990
Économies grâce à la mise en œuvre du Plan d'action en matière de contrôle	20.723	
Correction technique concernant les spécialités pharmaceutiques	193.000	0

<sup>329</sup> Voir l'Exposé général, p. 205-206.

<sup>330</sup> En raison de la baisse des indices (indice santé et indice-pivot), qui entraîne une diminution de l'objectif budgétaire de 17,7 millions d'euros. Par ailleurs, l'objectif a été relevé de 1,5 million d'euros à la suite de l'augmentation des dépenses estimées relatives aux médicaments avec convention.

<sup>331</sup> Reprises dans les dépenses du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

## Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ 94

Réduction des dépenses à concurrence du montant de la cotisation compensatoire 2019	105.343	0
Sous-utilisation structurelle au niveau des dépenses relatives au prix de la journée d'hospitalisation	50.000	
Suppression de doublons	147.955	
Réduction de la sous-utilisation structurelle	71.204	

*Source : Exposé général 2019 et décision du Conseil général de l'Inami*

La part des nouvelles économies dans les mesures est de 141,7 millions d'euros. Ces économies concernent les prestations pharmaceutiques (121 millions d'euros) et le Plan d'action en matière de contrôle (20,7 millions d'euros)<sup>332</sup>.

Deux mesures décidées en juillet 2018 ont été supprimées. La première concerne la correction technique sur les dépenses nettes relatives aux prestations pharmaceutiques, d'un montant de 193 millions d'euros. D'après les notifications, cette correction résultait d'une nouvelle estimation des dépenses nettes relatives aux médicaments. La diminution des dépenses à concurrence du montant de la cotisation compensatoire 2019 (105,3 millions d'euros)<sup>333</sup> a aussi été supprimée<sup>334</sup>.

À la place de ces mesures, le Conseil général a réduit l'objectif relatif au prix de la journée d'hospitalisation (budget des moyens financiers des hôpitaux) et inscrit l'économie découlant de la mise en œuvre du Plan d'action en matière de contrôle. Par ailleurs, les montants repris deux fois dans les estimations budgétaires ont été supprimés. Il s'agit des dépenses relatives à l'hospitalisation des assurés étrangers qui habitent ou séjournent en Belgique (100 millions d'euros) et des dépenses du budget de missions de l'Inami qui étaient financées par des moyens de l'objectif budgétaire (48 millions d'euros). Enfin, la sous-utilisation structurelle dans le cadre de l'objectif budgétaire a été réduite de 71,2 millions d'euros.

#### *Mesures en dehors de l'objectif budgétaire global*

Les décisions relatives à l'objectif budgétaire global ont aussi une incidence sur les autres dépenses budgétaires en matière de soins de santé. En effet, pour les doublons et la sous-utilisation, l'Inami ne recevait pas auparavant de financement, ce qui donnait lieu à l'inscription de « montants négatifs » dans le budget des soins de santé (c'est-à-dire des

<sup>332</sup> Le Plan d'action 2018-2020 comprend, outre des chapitres distincts, relatifs à la collaboration ainsi qu'à l'échange et à la gestion des données, plusieurs mesures structurelles, des mesures de lutte contre la fraude et des actions de promotion de l'efficacité des soins de santé.

<sup>333</sup> La Partie II, Chapitre II, du présent rapport contient des explications sur cette recette.

<sup>334</sup> Dans sa proposition de répartition de l'objectif budgétaire global, le Comité de l'assurance avait critiqué ces deux mesures. Concernant la correction de 193 millions d'euros, il s'est interrogé sur la méthode utilisée qui, si elle s'avère irréalistique, nécessitera des économies supplémentaires. En outre, il estimait que la réduction des dépenses à concurrence des recettes provenant des cotisations compensatoires ne contribuait pas à la maîtrise des dépenses.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**95**

montants qui étaient déduits des dépenses). Grâce à la suppression des doublons, ces « dépenses négatives » disparaissent, de sorte que les besoins de financement augmentent de 219,2 millions d'euros. L'Inami a dès lors pris les mesures complémentaires suivantes.

Des recettes supplémentaires à hauteur de 113,3 millions d'euros ont été inscrites au budget pour :

- le produit de la cotisation compensatoire sur le dépassement attendu des prestations pharmaceutiques en 2019 (105,3 millions d'euros) ;
- le Plan d'action en matière de contrôle (7 millions d'euros) ;
- d'autres mesures (1 million d'euros).

Du côté des dépenses, les mesures suivantes ont été prises :

- le report de 2019 à 2020 du remboursement aux entreprises pharmaceutiques dans le cadre de la modulation de la cotisation<sup>335</sup> sur le chiffre d'affaires (42 millions d'euros) ;
- une diminution des frais d'administration des mutualités grâce au recouvrement auprès des entités fédérées d'un montant pour la gestion des compétences transférées (36,2 millions d'euros<sup>336</sup>) ;
- une diminution des dépenses pour l'accord social dans le secteur des soins, parce que ce montant est aussi repris dans l'objectif budgétaire (25,2 millions d'euros) ;
- des dépenses et des réestimations supplémentaires (15,4 millions d'euros).

L'ensemble des décisions budgétaires a pour effet d'augmenter le financement de l'Inami par les pouvoirs publics à concurrence de 12,1 millions d'euros.

#### *Évaluation des mesures*

La Cour des comptes a demandé des informations sur le mode de calcul des économies proposées. Il en ressort les constats suivants.

- Les économies ont été estimées pour une année complète. Or, l'application de certaines mesures requiert soit de nouvelles procédures ou dispositions réglementaires, soit une adaptation des procédures existantes, ce qui pourrait avoir pour effet que les mesures entrent en vigueur plus tard que prévu et que le montant des économies ne soit pas réalisé.
- L'objectif budgétaire partiel des prestations pharmaceutiques présente un dépassement structurel, notamment en raison de l'augmentation des dépenses

---

<sup>335</sup> Les entreprises qui investissent dans la recherche, le développement, l'innovation ou les possibilités de production ou qui limitent leurs dépenses de marketing bénéficient d'une réduction de cotisations sur leur chiffre d'affaires. La mesure est conforme au Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>336</sup> Le recouvrement est estimé à 39,3 millions d'euros, dont 3,1 millions d'euros pour l'assurance indemnité.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**96**

relatives aux médicaments pour lesquels une convention « article III(81) »<sup>337</sup> a été conclue. Puisque le gouvernement souhaite augmenter la transparence de ces conventions, la Cour des comptes insiste pour que l'évaluation annoncée du système soit réalisée<sup>338</sup>.

- À la suite de la suppression de la correction technique de 193 millions d'euros pour les prestations pharmaceutiques, le budget de ce secteur augmente. La Cour attire l'attention sur le fait que cet élément aura une incidence sur la fixation (ultérieure) de la cotisation compensatoire. En effet, le montant de celle-ci dépend, moyennant quelques corrections, de l'ampleur du dépassement de cet objectif. Par conséquent, une augmentation de l'objectif peut entraîner une diminution de la cotisation.
- Le montant des frais d'administration à recouvrer auprès des entités fédérées doit encore être calculé définitivement et recueillir l'aval de ces dernières.

### **2.3.3 Onem et emploi**

Outre celle relative au jobsdeal (économie de dépenses estimée à 90,4 millions d'euros)<sup>339</sup>, le domaine de l'emploi et du chômage fait l'objet des mesures suivantes.

- *E-commerce*

La mesure d'extension de l'e-commerce devait rapporter 43,9 millions d'euros en 2018. L'instauration d'un cadre spécifique pour faciliter le développement des activités de l'e-commerce peut se faire via une convention collective de travail ou le règlement du travail.

Le gouvernement a indiqué en juillet 2018 qu'il n'avait pas encore été tenu compte d'un effet retour fiscal de 20 millions d'euros pour l'année 2018.

En octobre 2018, le cabinet du ministre de l'Emploi a précisé que la mesure devait encore être implantée par les différentes commissions paritaires. Le rendement attendu initialement pour 2018 ne devrait pas être atteint. De plus, la Cour n'a pas obtenu d'information quant à l'estimation du rendement fiscal attendu.

- *Effet volume régime chômage avec complément d'entreprise (RCC)*

L'âge d'entrée du RCC pour restructuration ou pour entreprise en difficulté est porté à 59 ans en 2019. La mesure s'applique aux licenciements collectifs annoncés après le 31 décembre 2018 pour les entreprises en restructuration et aux demandes de reconnaissance comme entreprise en difficulté, introduites auprès du ministre de

<sup>337</sup> La dénomination renvoie à l'article 111 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2018 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des spécialités pharmaceutiques. D'après les estimations de la Commission de contrôle budgétaire, ces conventions représentaient environ 23,7% des dépenses relatives aux médicaments en 2017. Ce pourcentage est une estimation, parce qu'il n'est pas toujours possible d'identifier les médicaments sous contrat.

<sup>338</sup> Doc. parl., Chambre, 19 octobre 2017, DOC 54/2708/011, *Note de politique générale Politique de santé*, p. 33.

<sup>339</sup> Pour plus d'informations sur cette mesure, voir chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 2 de ce rapport.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**97**

l'Emploi après le 31 décembre 2018. Cet âge d'entrée du RCC pour restructuration ou pour entreprise en difficulté sera porté à 60 ans le 1er janvier 2020.

Le rendement attendu de 20 millions d'euros est réparti entre des dépenses moindres de chômage (7,4 millions d'euros) et des recettes sociales et fiscales supplémentaires (respectivement 8,3 millions d'euros et 4,3 millions d'euros).

L'adaptation de la réglementation était toujours en phase de discussion fin octobre. La concertation entre les partenaires sociaux n'a pas débouché sur un accord. En outre, si l'incidence financière en matière d'allocations de chômage est étayée, la Cour n'a pas obtenu d'informations quant à l'estimation de l'incidence au niveau des cotisations sociales<sup>340</sup> et des recettes fiscales.

- *Premiers emplois (starterjobs)*

Cette mesure est liée aux notifications des conseils des ministres antérieurs, précédemment appelées emplois jeunes, emplois tremplins et starterjobs. Initialement, la mesure visait à utiliser autrement les moyens disponibles pour les groupes à risques dans le but de créer des emplois tremplins. Cette mesure a été affinée à plusieurs reprises lors des conseils des ministres successifs pour finalement prévoir des conditions d'emploi intéressantes lors de l'engagement de jeunes travailleurs âgés moins de 21 ans.

Le conseil des ministre a décidé en juillet 2018 qu'un employeur qui recrute un jeune de 18, 19 ou 20 ans sera tenu d'effectuer deux calculs de salaire : un premier, sur la base d'un salaire minimum non réduit, un second, sur la base d'un salaire minimum réduit. La différence en salaire net est alors compensée par la prime nette payée par l'employeur. La loi du 26 mars 2018 sera adaptée dans ce sens. Le rendement attendu de cette mesure était de 9 millions d'euros supplémentaires en 2018 et 12 millions d'euros supplémentaires en 2019 (répartis à parts égales entre l'Onem et l'ONSS).

L'économie ne sera pas réalisée en 2018, faute d'adaptation effective de la réglementation.

La Cour n'a par ailleurs pas obtenu d'informations quant aux hypothèses de calcul qui ont été retenues pour le rendement attendu.

- *Réforme du système de chômage*<sup>341</sup>

La réforme du système de chômage vise à mieux utiliser les moyens actuels et augmenter le taux d'activité par :

- un renforcement de l'allocation de chômage durant maximum les 6 premiers mois de chômage;
- un renforcement de la dégressivité de l'allocation de chômage;

---

<sup>340</sup> Voir chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 3.1.

<sup>341</sup> Note du conseil des ministres du 25 juillet 2018 – 2018.01780.002.

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/**98**

- un renforcement du lien avec la formation, en collaboration avec les services de placement régionaux, afin de permettre une adaptation à la diversité régionale ;
- une conservation de l'allocation de chômage de troisième période au même niveau.

Le ministre de l'Emploi doit élaborer un projet d'arrêté royal mettant en œuvre ces mesures pour novembre 2018, avec une entrée en vigueur progressive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'adaptation de la réglementation est en cours d'analyse et le ministre étudie les différentes pistes, en concertation avec le service Réglementation de l'Onem.

#### **2.3.4 SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires**

##### *Pension pour inaptitude physique (fonctionnaires)*

La procédure de mise à la pension pour inaptitude physique est revue afin de renforcer les possibilités de réintégration professionnelle :

- Une période d'attente de deux ans est prévue lors de toute première demande. Une exception est toutefois prévue pour l'agent définitivement inapte à toute fonction, comptant au moins 36 années de carrière.
- Les conditions de mise à la pension pour inaptitude sont modernisées.

Les notifications budgétaires de 2016 prévoyaient déjà une réforme des pensions pour inaptitude, avec rendement estimé de 145 millions d'euros en 2019, sur la base d'une entrée en vigueur en 2017. Cette réforme n'a pas abouti. Son rendement estimé a été supprimé du budget 2019.

La réforme pour inaptitude reprise dans les notifications budgétaires de juillet 2018 repose sur un nouveau projet de loi, actuellement soumis aux partenaires sociaux. Son rendement est estimé à 34 millions d'euros pour l'allongement de la période d'attente, auxquels s'ajoutent 5 millions d'euros pour la modernisation des conditions de mise à la pension.

La Cour observe que les hypothèses de calcul du rendement ne sont pas suffisamment étayées.

##### *Pension à mi-temps*

La mesure vise à instaurer la pension à mi-temps dans les régimes de pension des travailleurs salariés et des indépendants ainsi que dans celui du secteur public, afin de permettre aux travailleurs, qui ont atteint l'âge anticipé ou légal de la retraite, de diminuer effectivement leur activité, en percevant déjà une partie de leur pension de retraite et en continuant à se constituer des droits de pension.

Concrètement, les travailleurs devront travailler à 50% et percevront 50% de leur pension initiale (pension à laquelle ils ont droit lors du passage en pension à mi-temps). Le montant de la pension est définitivement fixé à ce moment. Les périodes de travail après

Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/ **99**

la prise d'une pension à mi-temps génèrent, toutefois, des droits à une pension supplémentaire. La mesure devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

Les textes n'ayant été approuvés par le conseil des ministres qu'après la finalisation du budget initial 2019, l'Exposé général ne prend pas cette mesure en compte. Le volet secteur public est actuellement soumis à la négociation syndicale (avis des Commissions entreprises publiques, Comité A, comité militaire). Le volet secteur salarié a été soumis au Comité de gestion du SFP.

Le rendement de cette mesure sera estimé pour le prochain contrôle budgétaire.

#### *Corrections techniques*

Suite aux rectifications apportées par le comité de monitoring en juillet 2018, le gouvernement a décidé, le 26 juillet 2018, de corrections techniques portant sur le budget 2019, à hauteur de 82,6 millions d'euros. Elles portent sur le volume des prestations de pensions (économie de 132 millions d'euros pour 2019), sur la réforme des tantièmes et régimes préférentiels ainsi que de la pénibilité (économie moindre de 29,4 millions d'euros), et sur la mesure relative aux périodes assimilées (économie moindre de 20 millions d'euros).

##### *- Volume des prestations de pensions (salariés)*

Lors de la préfiguration budgétaire, le SFP a réestimé les dépenses de pensions pour 2018 à la hausse. Il a expliqué, à hauteur de 154 millions d'euros, la croissance des dépenses par l'augmentation, en mai 2018, du nombre de nouveaux bénéficiaires d'une pension de retraite et/ou d'un pécule de vacances, extrapolée sur toute l'année. L'estimation des dépenses de 2019 a également pris ce facteur en compte. Le gouvernement a décidé d'adapter, en juillet dernier, cet effet volume, en conservant l'augmentation de nouveaux bénéficiaires du mois de mai mais en ne l'extrapolant pas aux mois suivants. Il a en effet estimé que l'augmentation de mai était ponctuelle et ne perdurerait pas. Il a procédé en conséquence à une correction technique de 128,7 millions d'euros pour 2018 et de 132 millions d'euros pour 2019.

Sur la base des réalisations des neuf premiers mois 2018, les dépenses sont désormais estimées à 24.468,5 millions d'euros pour 2018, supérieures de 99,5 millions d'euros au montant estimé en juillet. Cette divergence est expliquée, à hauteur de 74,5 millions d'euros, par l'augmentation des bénéficiaires.

Au regard de ces éléments, la Cour estime que les corrections techniques apportées ne se justifient pas.

##### *- Réformes des tantièmes et régimes préférentiels et de la pénibilité (salariés et fonctionnaires)*

La correction de 29,4 millions d'euros opérée en raison du report de ces réformes au 1<sup>er</sup> janvier 2020 prend en compte les dépenses relatives au secteur pensions des salariés et celles du secteur pensions des fonctionnaires. Pour le secteur salariés, il s'agit d'une

**Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2019/100**

dépense moindre de 24,78 millions d'euros, liée au report de la réforme de la pénibilité. Pour le régime fonctionnaires, la correction consiste en une économie moindre de 53,82 millions d'euros, en raison du report des mesures de réforme des tantièmes et régimes préférentiels (économie moindre) et de la pénibilité (dépense moindre). Le comité de monitoring du 11 juillet 2018 avait déjà pris cette dernière information en compte.

- *Périodes assimilées (salariés)*

Les notifications budgétaires du 28 juillet 2017 mentionnaient que le ministre des Pensions élaborerait des propositions pour les périodes assimilées en matière de pensions. L'objectif du gouvernement était de valoriser davantage les périodes de travail dans le cadre du calcul de la pension, que les périodes d'inactivité. Le rendement estimé pour 2019 était de 20 millions d'euros.

Le gouvernement a décidé, en juillet 2018, de ne pas mettre en œuvre les mesures prises en juillet 2017. Une correction technique de 20 millions d'euros a donc été apportée aux estimations du comité de monitoring, qui prenait la mesure initiale en compte.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.  
*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

████████████████  
**ADRESSE**  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22  
[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)