

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 novembre 2014

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
BIJ DE ONTWERPEN VAN
STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2015

VERSLAG GOEDGEKEURD IN
DE ALGEMENE VERGADERING
VAN HET REKENHOF VAN 21 NOVEMBER 2014

Zie:

Doc 54 **0495/ (2014/2015):**
001: Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 novembre 2014

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS DE
BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2015

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES
DU 21 NOVEMBRE 2014

Voir:

Doc 54 **0495/ (2014/2015):**
001: Projet de loi.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch 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
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e 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 interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e 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

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Verdere uitwerking van het Europees begrotingstoezicht	6
2 Zesde staatshervorming	8
3 Macro-economische parameters	8
4 Conformiteit van de begroting 2015 met het stabiliteits-programma 2014-2017 en het ontwerpbegrotingsplan 2015	9
4.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	10
4.2 Afbouw van de overheidsschuld	11
5 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo	11
5.1 Overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid	11
5.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid	13
5.3 Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid ("Entiteit I" en "Entiteit II")	13
Deel II	14
Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	14
1 Beschikkend gedeelte van het wetsontwerp	14
2 Algemene evolutie van de ontvangsten	14
3- Fiscale ontvangsten	16
3.1 Algemene evolutie	16
3.2 Gebruikte ramingsmethode	17
3.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	18
4 Niet-fiscale ontvangsten	20
4.1 Evolutie van de niet-fiscale ontvangsten	20
4.2 Recuperatie van de alimentatievorderingen	21
Deel III	22
Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	22
Hoofdstuk I	22
Algemeen	22
1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting	22
2 Saldi van de organieke fondsen	23
Hoofdstuk II	24

Secties van de algemene uitgavenbegroting	24
Sectie 01 - Dotaties	24
Dotaties aan de gedeefedereerde entiteiten	24
Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	26
Organisatieafdeling 34 - Centrum voor Cybersecurity België	26
Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole	27
Sectie 12 – FOD Justitie	29
1 Personeelskredieten	29
1.1 Bezoldiging van de ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen	29
1.2 Personeelsuitgaven magistraten	29
1.3 Weddetoelagen - Laïciteit	30
2 Werkingskosten	30
3 Kredieten voor de recent geopende penitentiaire instellingen	31
4 Kredieten Optifed	32
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	33
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	35
Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	37
Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking	40
1 Arrest Grondwettelijk Hof	40
2 Gedetacheerden vanuit de zones	40
3 Dotaties aan de politiezones	40
4 Verhoging van het rekruteringsquotum voor de aanwerving van agenten voor de geïntegreerde politie	41
5 Programma 17.90.4 – Fonds 17/1 – prestaties en cessies van materieel en producten aan derden	42
6 Wetsbepaling 2.17.12	42
Sectie 18 – FOD Financiën	43
1 Programma 18.40.0 – Vergoeding bpost	43
2 Programma 18.40.0 – Gerechts- en vervolgingskosten	43
3 Programma 18.52.0 – Personeelskredieten douane en accijnzen	44
4 Programma 18.53.0 – Voorschotten op onderhoudsgeld	44
5 Programma 18.61.0 – Werkingskosten Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij	45
6 Programma 18.60.0 – Interestbonificatie groene leningen	45
7 Programma 18.61.1 – Plan voor steun aan Griekenland goedgekeurd door de Eurogroep	46
8 Programma 18.61.1 – Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF	46
9 Programma 18.61.1 – Wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds	47
Sectie 19 - Regie der Gebouwen	48
1 Raming van de kredieten	48
1.1 Programma voor de vermindering van huurcontracten	48
1.2 Belastingen en heffingen	48
1.3 Investeringsprogramma	48
2 Financieringsfonds bij de Regie	49
3 Gebruik van de alternatieve financiering voor de bouw van staatsgebouwen en impact op de schuld van de Regie der Gebouwen	49
Sectie 21 – Pensioenen	51

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	52
Programma 23.40.2 - Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen.	52
Sectie 24 – Sociale zekerheid	53
1 Programma's 24. 54.1 en 24.58.4– Evenwichtsdotaties aan het Globaal Beheer, stelsel zelfstandigen en stelsel werknemers	53
2 Programma 24.55.2- Gehandicapten	53
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	55
1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief	55
2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen	56
3 Programma 32.49.2 – Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast	57
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	58
1 bpost, NMBS/Infrabel/HR Rail en Beliris	58
2 Programma 33.22.2 – Begrotingsfonds Onderzoeksorgaan Scheepvaart	59
3 Programma 33.51.8 – Intermodaliteit	59
4 Onderfinanciering van het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol-beheerder van het burgerlijk luchtverkeer	59
Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	61
Programma 44.55.5 – Grootstedenbeleid	61
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	62
Programma 46.60.1 - Dotatie aan het Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet)	62
Deel IV	63
Sociale zekerheid	63
1 Inleiding	63
2 Transversale maatregelen	63
2.1 Maatregelen in verband met de index	63
2.2 Besparingen op de beheersbegrotingen van de OISZ	64
2.3 Onderbenutting van de uitgaven	64
2.4 Strijd tegen de sociale fraude	64
2.5 Welvaartsenveloppe	65
3 Globaal Beheer van de werknemers	65
3.1 Ontvangsten	65
3.2 Uitgaven	67
4 Globaal Beheer van de zelfstandigen	71
4.1 Ontvangsten	71
4.2 Uitgaven	71
5 RIZIV-Geneseskundige Verzorging	73
5.1 Ontvangsten	73
5.2 Uitgaven	74

Inleiding

Krachtens 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 deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 aanleiding geeft¹.

¹ Parl. St. Kamer, DOC 54 0494/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, DOC 54 0495/001 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 54-0496/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting) en Parl. St. Kamer, DOC 54 0497/002 tot /023 (verantwoording van de algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Verdere uitwerking van het Europees begrotingstoezicht

Om in overeenstemming te zijn met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack², het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, Fiscal Compact³ en Two-Pack⁴, werd bij wet van 10 april 2014 de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast⁵.

De wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 legde deze Europese begrotingsverplichtingen ook op aan de gemeenschappen en de gewesten⁶. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁷ coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

Het overzicht hieronder dat zich beperkt tot de aanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden, geeft weer of deze nieuwe verplichtingen werden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden:

Tabel – Overzicht van de Europese verplichting m.b.t. de ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de aangepaste comptabiliteitswet van 22 mei 2003

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Uiterlijke periode voor het indienen van het ontwerpbegrotingsplan aan Europa: 15 oktober (artikel 6 verordening 473/2013) ⁸	Ja	Een voorlopig ontwerpbegrotingsplan werd ingediend op 15 oktober 2014

² De Six Pack omvat vijf verordeningen en 1 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.

³ De 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.

⁴ De Two-Pack bestaat uit 2 verordeningen en is enkel van toepassing op de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

⁵ De wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
		en een definitieve versie 22 oktober 2014.
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober (artikel 4).	Neen	Algemene toelichting werd ingediend op 12 november 2014.
De algemene toelichting bevat een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (artikel 46).	Ja	Algemene toelichting, p. 62-63.
De algemene toelichting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld (artikel 46).	Ja	Algemene toelichting, p. 171-176.
De begroting van de federale Staat moet worden opgemaakt op basis van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (artikel 124/2 § 1).	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, september 2014.
Betekenisvolle afwijkingen tussen economische prognoses die werden weerhouden bij de opmaak van de federale begroting en de economische prognoses van de Europese Commissie of andere onafhankelijke instanties moeten in de algemene uitgavenbegroting worden toegelicht (artikel 124/2, § 1).	Ja	Algemene toelichting, p. 89-92.
De uitwerking van de begroting moet zich inschrijven in een begrotingskader op middellange termijn. Deze middellange termijn dekt de regeerperiode en minimaal een periode van 3 jaar. De jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning (artikel 124/3, § 1) ⁹ .	Ja	Algemene toelichting, p. 48-63.
De meerjarige begrotingsplanning moet gebaseerd zijn op de economische prognoses van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning, de eventuele actualisering en de afwijking van de jaarlijkse begroting ten opzichte van de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, § 2).	Ja	Algemene toelichting, p. 48-63. De meerjarenbegroting is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2015-2019 die het Federaal Planbureau in juni publiceerde. De cijfers voor het begrotingsjaar 2015 zijn gebaseerd op de economische begroting van september 2014.
De federale Staat publiceert relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting, zoals onder meer overheidsgaranties, oninbare leningen en uit de exploitatie van overheidsbedrijven voortvloeiende	Gedeeltelijk	Deze info is al gedeeltelijk terug te vinden op de website van de FOD Budget en Beheerscontrole (www.begroting.be), maar moet nog verder worden uitgebouwd ¹⁰ .

⁹ De meerjarige begrotingsplanning bevat volgende elementen:

- 1° algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;
- 2° prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- 3° een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën;
- 4° een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

¹⁰ Zie <http://www.begroting.be/NL/figures/Pages/EUreport.aspx>. Een eerste reeks van cijfers werden ondertussen op de website van de FOD Budget en Beheerscontrole gepubliceerd. Het betreft de cijfergegevens

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
verplichtingen, en informatie over participaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover het om economisch significante bedragen gaat (artikel 124/5).		
<i>Bron: Rekenhof</i>		

Zoals bovenstaande tabel aantoont, beantwoordt, behalve wat betreft de indieningsdatum, de federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) aan de recente Europese begrotingsvereisten.

2 Zesde staatshervorming

De uitvoering van de zesde staatshervorming heeft gevolgen gehad op de ontvangsten en uitgaven van de federale Staat en van de socialezekerheidsstelsels. Het Rekenhof wijdt hieraan een commentaar in de secties 01, 12, 19, 24 en 44 van de algemene uitgavenbegroting en bij de socialezekerheidsstelsels.

Voor het overige verwijst het Rekenhof naar de inlichtingen in de algemene toelichting, en meer bepaald naar de bladzijden 154 tot 164 over de tegemoetkomingen van de federale overheid in de financiering van de gemeenschappen en gewesten.

Tot slot vermeldt het dat de deelstaten vanaf 1 januari 2015 zelf de bevoegdheden zullen moeten financieren die hen werden overgeheveld overeenkomstig deze hervorming. Er wordt niettemin voorzien dat de federale Staat in 2015 nog bepaald van die bevoegdheden kan uitoefenen, onder voorbehoud van protocollen die moeten worden gesloten tussen die laatste en de betrokken deelstaten. In dat verband werd bepaald dat de kredieten die de Staat nodig heeft om deze taken tijdelijk te kunnen verzekeren, in de loop van het jaar door middel van een begrotingsaanpassing zullen worden toegekend. Daartegenover zal er een evenredige compensatie gebeuren op de dotaties waarin is voorzien voor de financiering van deze bevoegdheden voor de betrokken entiteiten¹¹.

3 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de begroting 2015 werden de ramingen van het Monitoringcomité van 17 september 2014 als vertrekbasis genomen¹². Deze ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 11 september 2014, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB).

inzake de overheidsgaranties, de niet-renderende leningen en de uitstaande schuld gerelateerd aan publieke-private samenwerkingen (PPS) geregistreerd buiten de balans van de overheid. Een tweede reeks cijfergegevens (onder andere de passiva van buiten de overheidsperimeter geklasseerde overheidsbedrijven en de portfolio van overheidsparticipaties in particuliere en overheidsbedrijven) zal in de loop de komende maanden gepubliceerd worden. De kwaliteit van de cijfergegevens zal de komende jaren verder moeten verbeterd worden.

¹¹ Overeenkomstig artikel 75, §1^{quater}, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

¹² De ramingen van het Monitoringcomité van 17 september 2014 zijn een actualisatie van de ramingen van het Monitoringcomité van 18 juli 2014 waarbij in de nieuwe ramingen met de economische begroting van het Federaal Planbureau van 11 september 2014 rekening wordt gehouden.

In de economische begroting van september 2014 wordt uitgegaan van een economische groei voor België van 1,1% in 2014 en 1,5% van het bbp in 2015. Het FPB stelt dat de Belgische groei van het bbp vanaf de tweede helft van het jaar 2014 geleidelijk aan kracht zou winnen door een voorzichtige herneming van de Europese conjunctuur en een verdere versteviging van de binnenlandse vraag. Daarnaast wijst het FPB er echter op dat het economische herstel van de eurozone moeizaam verloopt en de onzekerheid op internationaal vlak nog steeds groot is.

De economische groei voor België werd recenter door zowel het IMF als de Europese Commissie lager ingeschat¹³. Het IMF verwachtte in oktober 2014 voor België immers een groei van het bbp in 2014 en 2015 van respectievelijk 1,0% en 1,4%¹⁴. De Europese Commissie raamde in november 2014 de groei van het bbp voor België voor zowel 2014 als voor 2015 op 0,9% van het bbp¹⁵. Zoals wettelijk is vereist, wordt het verschil in de vooruitzichten tussen de economische begroting van het FPB en deze van Europese Commissie in de algemene toelichting toegelicht¹⁶.

De impact op het vorderingensaldo 2015 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) ingevolge een mogelijk lagere bbp groei met 0,5% wordt geraamd op 0,8 miljard euro¹⁷.

4 Conformiteit van de begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2014-2017 en het ontwerpbegrotingsplan 2015

Op 30 april 2014 werd het stabiliteitsprogramma van België 2014-2017 (na goedkeuring door de federale Ministerraad) overlegd met de gemeenschappen en gewesten op het Overlegcomité federale regering en Gemeenschaps- en Gewestregeringen (hierna: Overlegcomité). Rekening houdende met de verkiezingen werd er in het stabiliteitsprogramma gesteld dat zowel de begrotingsdoelstelling als de verdeling ervan indicatief waren en dus eventueel door de volgende regeringen konden worden bijgesteld.

Het stabiliteitsprogramma 2014-2017 was gebaseerd op de aanbevelingen van maart 2014 van de Hoge Raad van Financiën (hierna: HRF)¹⁸. Het begrotingstraject van de HRF stelde voor 2014 een structureel saldo van -1,4% van het bbp voorop. De HRF adviseerde om voor 2015 een verbetering van het structureel saldo van 0,7% van het bbp te realiseren waarbij het vorderingensaldo voor 2015 op -1,4% van het bbp zou uitkomen. Het voorgestelde traject zou eveneens leiden tot een vermindering van de schuldgraad met 1,8%. Voor 2016 werd een verbetering van het structureel saldo van eveneens 0,7% van het bbp vooropgezet, waarbij het structureel evenwicht in 2016 zou worden bereikt.

In het ontwerp van begrotingsplan zoals ingediend bij de Europese Commissie in oktober 2014 worden de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma bijgewerkt. Hierin wordt het voornemen opgenomen om in 2015 het structureel saldo te verbeteren met 0,7% (van -2,0% tot -1,3%) en het vorderingensaldo met 0,8% (van -2,9% tot -2,1%). Het

¹³ In de recent beschikbare ramingen van de groei voor België van de OESO (mei 2014) en de NBB (juni 2014) werd deze nog hoger ingeschat (voor 2014- 2015 respectievelijk 1,5% - 1,9% en 1,3% - 1,6%); zie ook Economische indicatoren nr. 2014-45 van 7 november 2014.

¹⁴ World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties, October 2014, p. 50.

¹⁵ European Economic Forecast, herfst 2014, p. 58-59.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 90-92.

¹⁷ Algemene toelichting, p. 62-63.

¹⁸ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2014-2017, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2014.

stelt echter dat rekening houdend met de gehanteerde groeihypothese en de doelstellingen voor het vorderingensaldo de schuldgraad 105,1% van het bbp zal bedragen. Het voorliggende begrotingsontwerp herneemt deze doelstellingen. Voor 2016, 2017 en 2018 worden verbeteringen van het structureel saldo van respectievelijk 0,7%, 0,5% en 0,1% van het bbp vooropgezet, waarbij het structureel evenwicht in 2018 zou worden bereikt.

Dit nieuwe traject van het begrotingsplan moet nog binnen het Overlegcomité worden besproken en vastgelegd bij de uitwerking van het volgende stabiliteitsprogramma.

4.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

De Belgische overheid heeft zich verbonden om de overheidsfinanciën in 2018 opnieuw structureel in evenwicht te brengen. In onderstaande tabel wordt het aangepaste groeipad weergegeven.

Tabel – Structureel en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)¹⁹

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Structureel saldo	-2,3%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	-0,1%	0,0%
Entiteit I	-2,2%	-2,2%	-1,5%	-0,8%	-0,2%	0,0%
Entiteit II	-0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Vorderingensaldo	-2,9%	-2,9%	-2,1%	-1,3%	-0,4%	0,0%
Entiteit I	-2,5%	-2,8%	-2,0%	-1,2%	-0,3%	0,0%
Entiteit II	-0,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%

Bron: Het ontwerp-begrotingsplan van België van oktober 2014, p.9 en 36 en de algemene toelichting p. 10 en 54

Het vorderingensaldo wordt opgemaakt voor "Entiteit I" die de federale overheid en de sociale zekerheid omvat en "Entiteit II" die betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden.

Het vorderingentekort wordt voor het begrotingsjaar 2015 geraamd op -2,1% van het bbp. Het tekort voor het jaar 2015 situeert zich voornamelijk bij de federale overheid. Voor "Entiteit II" (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) wordt een tekort van -0,2% vooropgesteld. Voor "Entiteit I" wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid.

Het structureel saldo wordt bepaald door het vorderingensaldo (-2,1%) te corrigeren met de door de regering geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke

¹⁹ De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen. Voor entiteit I vermeldt de algemene toelichting in voetnoot 1 (p.9) uitdrukkelijk dat de doelstelling 2015 -2,0% van het bbp is. Het verschil met het geraamde saldo (dat -1,9 % bbp bedraagt) wordt verklaard door een hogere besparing dan nodig was om deze doelstelling te bereiken (van +/- 0,2 miljard euro).

maatregelen (ongeveer -0,05% van het bbp)²⁰ en met een cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap (+0,9%)²¹.

Zoals aangehaald onder punt 3 van dit deel, gaat de Europese Commissie in zijn economische vooruitzichten die op 4 november jongstleden werden gepubliceerd ervan uit dat, bij ongewijzigd beleid, België mogelijk zijn budgettaire doelstellingen voor 2015 niet zal halen (zie tabel hieronder). De Europese Commissie schat immers het saldo op -2,8% van het bbp (i.p.v. -2,1% van het bbp), het structureel vorderingensaldo op -2,2% van het bbp (i.p.v. -1,3%) en de schuldgraad op 107,3% (in plaats van 105,1% van het bbp – zie punt 4.2).

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2015 – prognose EU en ontwerpbegrotingsplan (%bbp)

	Ontwerp- begrotingsplan	EU prognose herfst 2014
Structureel tekort 2014	-2,0	-2,6
Nominaal tekort 2014	-2,9	-3,0
Structureel tekort 2015	-1,3	-2,2
Nominaal tekort 2015	-2,1	-2,8

4.2 Afbouw van de overheidsschuld

De NBB becijferde de overheidsschuld voor 2013 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 413,2 miljard euro of 104,5% van het bbp²².

Door de lage economische groei in 2014 kan de endogene groei van de schuld in 2014 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo)²³ niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp waardoor de schuldgraad, bij een vorderingensaldo van -2,9%, zou toenemen met 1,1 procentpunt tot 105,6%.

Door de hogere groeiverwachtingen voor 2015 (en het lagere geraamde vorderingensaldo) zou de schuldgraad in 2015 afnemen met bijna 0,5 procentpunt tot 105,1%²⁴.

5 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

5.1 Overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid

Het saldo van de begroting van de federale overheid wordt geraamd op -9.359 miljoen euro²⁵. Het betreft de fiscale en de niet-fiscale middelen op kasbasis (49.731 miljoen euro

²⁰ De correctie 2015 betreft voornamelijk een eenmalige maatregel in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie (175,9 miljoen euro).

²¹ De cyclische component bedraagt 61% van de (negatieve) output gap (-1,5% van het bbp in 2015). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp. De output gap vermindert met 0,3 van het bbp ten opzichte van 2014 (-1,8% van het bbp).

²² Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, NBB, 7 oktober 2014.

²³ Er wordt voor 2014 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld van respectievelijk 11,5 en 0,9 miljard euro.

²⁴ Er wordt voor 2015 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld ten belope van respectievelijk 8,7 en 1,5 miljard euro.

²⁵ Algemene toelichting, p. 5.

en 5.084 miljoen euro) minus de primaire uitgaven van de secties 01 tot 46 (-51.324 miljoen euro) en de niet-schuld uitgaven van de sectie 51 - Rijksschuld (-12.850 miljoen euro²⁶).

Het vorderingensaldo van de federale overheid wordt geraamd op -8.031 miljoen euro of -1,9% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 14 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid²⁷. Bij de raming van de samenstellende delen van het vorderingensaldo van de federale overheid worden de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis geraamd. De raming van de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven gebeurt op kasbasis, waarbij de nodige correcties worden aangebracht:

- fiscale ontvangsten²⁸: de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis, waarbij geen rekening wordt gehouden met de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing, bedraagt 112.123 miljoen euro. Voor deze vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing wordt op de raming -3.082 miljoen euro in mindering gebracht²⁹. Rekening houdende met de afdrachten van de fiscale ontvangsten -59.018 miljoen euro en een correctie van +29 miljoen euro van het af te dragen saldo³⁰, bedragen de fiscale middelen van de federale regering 50.052 miljoen euro³¹;
- niet-fiscale ontvangsten³²: de niet-fiscale ontvangsten zoals ingeschreven in de rijksmiddelenbegroting ten bedrage van 5.084 miljoen euro moeten zoals in het verleden worden gecorrigeerd voor de ESR-code 8 ontvangsten (-832 miljoen euro) en voor een aantal verschillen in het moment van registratie (+475 miljoen euro). De niet-fiscale middelen bedragen hierdoor op ESR-basis 4.727 miljoen euro;
- primaire uitgaven³³: op de primaire uitgaven zoals ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting ten belope van -51.324 miljoen euro wordt, rekening houdende met 53 miljoen euro interesten, een onderbenutting toegepast van +600 miljoen euro. Daarnaast worden er zoals in het verleden correcties toegepast voor de bni-bijdrage (-3.261 miljoen euro), de primaire uitgaven schuldbegroting (-41 miljoen euro), de ESR-code 8 uitgaven (+1.935 miljoen euro) en voor een aantal verschillen in het moment van registratie (-71 miljoen euro). De primaire uitgaven bedragen hierdoor op ESR-basis -52.109 miljoen euro;
- interestlasten³⁴: de raming van de interestlasten op ESR-basis bedraagt -10.980 miljoen euro³⁵.

²⁶ Naast de interestlasten op economische basis (-10.921 miljoen euro) betreft dit de primaire uitgaven schuldbegroting (-41 miljoen euro), de uitgaven ESR-code 8 (-1.083 miljoen euro) en de interesten op de reserves van het Zilverfonds (-805 miljoen euro). Er moet worden opgemerkt in dat de uitgaven van sectie 51 de ESR-code 8 en de interesten op de reserves van het Zilverfonds geen invloed hebben op de berekening van het vorderingensaldo van de federale overheid.

²⁷ Algemene toelichting, p. 31.

²⁸ Algemene toelichting, p. 28, 31 en p.24.

²⁹ Rekening houdende met de correctie voor fiscale uitgaven inzake vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing van -3.082 miljoen euro is de ESR raming van de fiscale ontvangsten 2015 291 miljoen hoger dan de raming van de fiscale kasontvangsten.

³⁰ Neutralisering van de fiscale afdracht voor de ontvangsten uit effectisering.

³¹ In tabel 14 betreft dit de fiscale middelen (53.133 miljoen euro) minus de uitgave vrijstelling bedrijfsvoorheffing (-3.082 miljoen euro).

³² Algemene toelichting, p. 29 en 124.

³³ Algemene toelichting, p. 17 en 18.

³⁴ Algemene toelichting, p. 19.

³⁵ Naast de interestlasten op economische basis zoals ingeschreven in de sectie 51 - Rijksschuld (-10.921 miljoen euro) wordt rekening gehouden met de geraamde interesten van de andere secties en de te consolideren instellingen (respectievelijk -53 miljoen en -6 miljoen euro).

Het vorderingensaldo van de federale overheid bedraagt hierdoor, rekening houdende met bijkomende correcties voor het primair saldo van de te consolideren instellingen (+235 miljoen euro) en onverdeelde correcties (+44 miljoen euro), 8.031 miljoen euro.

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en door de FOD Budget en Beheerscontrole aanvullend verstrekte informatie heeft het Rekenhof kunnen vaststellen dat bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo voor de niet-fiscale ontvangsten rekening wordt gehouden met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten (die 158,4 miljoen euro hoger liggen, waarvan 148,7 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden³⁶). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd³⁷.

5.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 19 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven³⁸. De gegevens van de tabel worden in de commentaar toegelicht.

5.3 Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid ("Entiteit I" en "Entiteit II")

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid wordt geraamd op -8.681 miljoen euro of -2,1% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 20 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid³⁹.

"Entiteit I" omvat de federale overheid en de sociale zekerheid (zie respectievelijke punt 5.1 en 5.2).

"Entiteit II" omvat de gemeenschappen en de gewesten en de lokale besturen. Voor "Entiteit II" wordt in de algemene toelichting voor 2015 een saldo van -650 miljoen euro of -0,2% van het bbp vooropgesteld⁴⁰, waarbij dit saldo door de gemeenschappen en gewesten zal worden gerealiseerd⁴¹. Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die daarbij in aanmerking werden genomen (bijvoorbeeld recente begrotingscijfers)⁴².

³⁶ Zie commentaar bij de niet-fiscale ontvangsten (deel 2, punt 4.2).

³⁷ Volgens de ESR reglementering moeten deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten worden aangerekend. Indien een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen worden geïnd, kunnen de nodige correcties worden aangebracht. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

³⁸ Algemene toelichting, p. 43-45.

³⁹ Algemene toelichting, p. 47.

⁴⁰ Zie ook de Algemene toelichting, p. 9.

⁴¹ Het vorderingensaldo van -0,2% voor "Entiteit II" is in overeenstemming met het ontwerp-begrotingsplan van oktober 2014.

⁴² Ingevolge de richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten moeten de lagere overheden (vanaf 2014) driemaandelijkse begrotingsgegevens beschikbaar stellen. De Hoge Raad van Financiën stelde in maart 2012 dat deze vereiste voor de Belgische lokale overheden een uitdaging vormt.

DEEL II

Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

1 Beschikkend gedeelte van het wetsontwerp

In artikel 11, c, worden de overdrachten inzake gewestelijke belastingen, interesten en boeten, ontvangen voor het Vlaams Gewest geraamd op 4.227,8 miljoen euro. Dit bedrag bevat echter nog de registratierechten en successierechten, terwijl het Vlaams gewest vanaf 1 januari 2015 zelf voor de dienst van die belastingen instaat. Het in te schrijven bedrag zou bijgevolg minstens 3.860,9 miljoen euro minder moeten bedragen (dit is het bedrag van de in 2013 gerealiseerde ontvangsten inzake registratie- en successierechten).

Om dezelfde reden is het bedrag van de totale door de federale Staat⁴³ ontvangen fiscale middelen met hetzelfde bedrag overschat.

2 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2015 bedragen 113.872,9 miljoen euro, zijnde een daling van 0,4% ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 (-457,9 miljoen euro) en een stijging van 3,2% ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 (+3.519,7 miljoen euro). De afdrachten bedragen 59.056,8 miljoen euro. Ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 en de vermoedelijke ontvangsten 2014 dalen deze afdrachten respectievelijk met 772,2 miljoen euro (zijnde 1,3%) en 1.755,8 miljoen euro (zijnde 2,9%).

⁴³ Algemene toelichting, tabel 12, p.28.

Tabel – De totale lopende en kapitaalontvangsten (in miljoen euro)

	Gerealiseerde ontvangsten 2013	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014	Initieel 2015
Totale ontvangsten	114.330,8	110.353,2	113.872,9
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>102.593,1</i>	<i>105.383,2</i>	<i>108.748,9</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>11.737,7</i>	<i>4.970,0</i>	<i>5.124,0</i>
Totale afdrachten	59.829,0	60.812,6	59.056,8
<i>Europese Unie</i>	<i>2.485,2</i>	<i>2.572,4</i>	<i>2.574,1</i>
<i>Gewesten</i>	<i>18.775,1</i>	<i>18.762,9</i>	<i>23.521,1</i>
<i>Gemeenschappen</i>	<i>22.280,3</i>	<i>22.701,5</i>	<i>23.371,2</i>
<i>Sociale Zekerheid</i>	<i>15.677,4</i>	<i>16.157,7</i>	<i>8.926,6</i>
<i>Diversen</i>	<i>611,0</i>	<i>618,1</i>	<i>663,8</i>
Totale ontvangsten	54.501,8	49.540,6	54.816,1
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>42.829,0</i>	<i>44.609,8</i>	<i>49.731,6</i>
<i>Niet fiscale ontvangsten</i>	<i>11.672,8</i>	<i>4.930,8</i>	<i>5.084,5</i>
Percentage van de rijksmiddelen	47,7%	44,9%	48,1%

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

Het saldo, ten belope van 54.816,1 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo blijft zo goed als status quo (+0,6% of +314,3 miljoen euro) ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 en stijgt met 10,6% (+5.275,5 miljoen euro) ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten 2014. Het aandeel van de rijksmiddelen ten opzichte van de totale ontvangsten (48,1%) stijgt zowel ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 (47,7%) als ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 (44,9%). De rijksmiddelen worden verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

De stijging van de totale ontvangsten komt integraal ten goede aan de rijksmiddelen ten nadele van de afdrachten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ingevolge de zesde staatshervorming 11.063,4 miljoen euro voor de dotaties aan de gemeenschappen begrepen is in de primaire uitgaven en dus moet worden gefinancierd met de rijksmiddelen. Verder zijn ten gevolge van de zesde staatshervorming binnen de afdrachten grote verschuivingen merkbaar. Zo stijgt de afdracht aan de gewesten ten opzichte van 2013 en 2014 met telkens ongeveer 25%. Ook de afdrachten aan de gemeenschappen en de diverse kleinere toewijzingsfondsen stijgen licht⁴⁴. Deze stijging

⁴⁴ Voor wat betreft de gemeenschappen bedraagt deze stijging +4,9% voor 2013 en +3,0% voor 2014. De diverse kleinere toewijzingsfondsen stijgen ten opzichte van 2013 en 2014 met respectievelijk 8,6% en 7,4%, waarbij

is vooral toe te schrijven aan het toegewezen gedeelte van de personenbelasting⁴⁵. De afdracht aan de Europese Unie blijft ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 stabiel.

De afdrachten aan de sociale zekerheid daarentegen dalen met respectievelijk 43,1% en 44,8% ten opzichte van 2013 en 2014. Deze daling is in hoofdzaak toe te schrijven aan een verminderde afdracht van de BTW-ontvangsten en de bedrijfsvoorheffing⁴⁶ als gevolg van de zesde staatshervorming.

Volledigheidshalve wordt meegegeven dat de opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en de terugbetaling van effecten in portefeuille) op 45.427,2 miljoen euro worden geraamd⁴⁷. Deze ontvangsten komen evenwel volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

3. Fiscale ontvangsten

3.1 Algemene evolutie

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden geraamd op 112.122,5 miljoen euro. In vergelijking met het bedrag voorzien in de gerealiseerde ontvangsten 2013 bedraagt de stijging 5,4% (+ 5.730,7 miljoen euro). Ten opzichte van de geraamde gerealiseerde ontvangsten 2014 bedraagt de stijging 3.872,4 miljoen euro, zijnde een stijging van 3,6%.

In het verslag van het Monitoringscomité van 17 september 2014 dat heeft gediend voor de initiële begroting 2015, werden de fiscale ontvangsten (ESR-basis) voor 2015 geraamd op 112.426,8 miljoen euro. Deze daling van 304,3 miljoen euro is toe te schrijven aan de fiscale maatregelen zoals deze werden beslist tijdens het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 voor een negatief bedrag van 303,7 miljoen euro. Door deze maatregelen dalen de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing met 1.567,3 miljoen euro. Daarentegen stijgen de inkomsten uit de voorafbetalingen met 591,5 miljoen euro, de inkomsten uit de douane en accijnzen met 101,6 miljoen euro en de BTW- en registratie-inkomsten met bedrijfsvoorheffing 101,2 miljoen euro. De bijkomende fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2014 worden besproken onder punt 3.3.

Voor het bepalen van de afdrachten en de rijksmiddelenbegroting wordt vertrokken vanuit de geïnde kasontvangsten (i.p.v. de ESR-ontvangsten).

Zoals bovenstaande tabel aantoont bedragen de totale fiscale ontvangsten op kasbasis 108.748,9 miljoen euro. Het verschil met de raming van de totale fiscale ontvangsten op ESR-basis (3.372,6 miljoen euro) is in hoofdzaak toe te schrijven aan de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (46.251,0 miljoen euro) immers bruto

vooral de afdracht aan het toewijzingsfonds RSZPPO en het toewijzingsfonds politiezones in het kader van de verkeersveiligheid stijgt (zie algemene toelichting, p. 25-26 en 117).

⁴⁵ Algemene toelichting, tabel 12A, p. 116. Ten opzichte van 2013 stijgt het toegewezen gedeelte van de personenbelasting (waaronder de fiscale autonomie) met 4.753,5 miljoen euro. Ten opzichte van 2014 bedraagt de stijging +4.533,6 miljoen euro.

⁴⁶ Algemene toelichting, p. 25-26 en 117.

⁴⁷ Algemene toelichting, tabel 1, p. 94. Rijksmiddelen, Titel III - Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo, p 88.

geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden op de bedrijfsvoorheffing⁴⁸. Deze correctie wordt geraamd op 3.081,8 miljoen euro.

Indien met deze afdrachten (59.018,2 miljoen euro⁴⁹) en met de dotatie aan de gemeenschappen (11.063,4 miljoen euro) wordt rekening gehouden bedragen de resterende rijksmiddelen op kasbasis 43.752,7 miljoen euro⁵⁰, zijnde een daling van 10.749,1 miljoen euro ten opzichte van 2013 (-19,7%) en een daling van 5.787,9 miljoen euro ten opzichte van 2014 (-11,7%).

3.2 Gebruikte ramingsmethode

De ontvangsten uit de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedesaggregeerde macro-economische methode. Sinds 2014 worden deze ontvangsten op ESR-basis geraamd en daarna naar de ontvangsten op kasbasis omgezet. Tot 2013 gold het omgekeerde. De overige posten van de fiscale ontvangsten werden berekend door de bevoegde fiscale administraties⁵¹.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op een aantal onzekerheden die mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op de geraamde fiscale ontvangsten 2015.

Bij de berekening van de geraamde ontvangsten 2015 werd rekening gehouden met de economische prognoses zoals vooropgesteld in de economische begroting van september 2014, zijnde een economische groei van 1,5% en een inflatie van 1,3%. De Europese Commissie vertrekt in haar herfstprognose voor 2015 voor België vanuit een economische groei van 0,9% en een inflatie van eveneens 0,9%. Het IMF daarentegen blijft in zijn prognose voor 2015 voor België uitgaan van een economische groei van 1,4% en een inflatie van 1%⁵².

Ter vergelijking wordt meegegeven dat in het monitoringsverslag van 18 juli 2014 nog werd uitgegaan van een economische groei van 1,8% (i.p.v. 1,5%) en de geraamde ontvangsten 2015 op ESR-basis geraamd op 112.857,0 miljoen euro (i.p.v. 112.426,8 miljoen euro).

Een andere raming is de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het voorafgaande jaar (2014). Bij de opmaak van de ontvangstenbegroting 2015 werden de vermoedelijke ontvangsten 2014 op ESR-basis geraamd op 108.250,1 miljoen euro (monitoringsverslag van 17 september 2014). Op kasbasis werden deze ontvangsten geraamd op 105.383,2 miljoen euro. Op basis van de laatste beschikbare nota m.b.t. de geïnde ontvangsten

⁴⁸ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2015 worden geraamd op 3.081,8 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt. Zie tevens algemene toelichting, p. 105. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁴⁹ De totale afdrachten bedragen 59.057,2 miljoen euro, waarvan 59.018,5 miljoen euro uit de fiscale ontvangsten en 39 miljoen euro uit de niet-fiscale ontvangsten.

⁵⁰ De fiscale rijksmiddelen op kasbasis bedragen 49.731,6 miljoen euro. De dotatie aan de gemeenschappen moet met de rijksmiddelen worden gefinancierd. Voor een gedetailleerde bespreking van de fiscale ontvangsten wordt verwezen naar de algemene toelichting, p. 118-122.

⁵¹ Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverterstelling, de registratierechten, de successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (BTW).

⁵² Zoals gestipuleerd in artikel 9 van de wet van 10 april 2014 tot wijziging van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003, wordt in de algemene toelichting (p. 90-92) het verschil tussen de economische parameters van het Federaal Planbureau en de Europese Commissie kort toegelicht.

2014 (eind oktober 2014)⁵³ worden de vermoedelijke kasontvangsten voor 2014 geraamd op 103,729,3 miljoen euro. Deze lagere geraamde ontvangsten op kasbasis zullen zich mogelijk ook vertalen in lagere ontvangsten op ESR-basis en dus een invloed hebben op de geraamde ontvangsten 2015⁵⁴.

3.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor de begroting 2015 bedraagt 378,0 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (681,8 miljoen euro), en anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (-303,7 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014.

Tabel 5 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2015" bij de algemene toelichting (DOC 54 0494/001, p. 109) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat deze maatregelen, ondanks hun weerslag, in de begrotingsdocumenten nauwelijks worden toegelicht. Wel hebben de fiscale administraties van de FOD Financiën en in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise en -ondersteuning de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters m.b.t. de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht. Dit was evenwel niet het geval voor de maatregelen 'bestrijding van de fiscale fraude' waarvan wordt verwacht dat de bijkomende opbrengst 75 miljoen euro bedraagt.

Zowel de herziening van de budgettaire ramingen van de bestaande fiscale maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen worden hieronder besproken.

3.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschattingen van reeds vroeger genomen maatregelen (+681,8 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. De budgettaire belangrijkste herzieningen hebben betrekking op:

- de evolutie van het tarief voor de aftrek voor risicokapitaal (744,8 miljoen euro);
- de afschaffing en beperking van de belastingverminderingen voor energiebesparingen (328,5 miljoen euro);
- de fiscale uitgaven (-187,7 miljoen euro);
- de verlaging van de BTW op elektriciteit van 21% naar 6% (-132,9 miljoen euro);
- de verhoging van de werkbonus (-66,0 miljoen euro);
- de verhoging van de bedrijfsvoorheffing op uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (-16,0 miljoen euro);
- de beperking van de belastingvermindering voor dienstencheques (12,3 miljoen euro).

⁵³ Zoals opgemaakt door de stafdienst voor Beleidsexpertise en -ondersteuning van de FOD Financiën.

⁵⁴ De maandelijkse nota's ter opvolging van de fiscale ontvangsten worden enkel opgemaakt op kasbasis. Een daling van de kasontvangsten leidt niet automatisch tot een daling van de ontvangsten op ESR-basis. Immers bij de raming van de ESR-ontvangsten wordt tevens rekening gehouden met de verwachte inkohiering. De ontvangsten op ESR-basis zullen pas gekend zijn begin 2015.

Op basis van de door de administratie verstrekte informatie meent het Rekenhof dat de budgettaire weerslag van deze herzieningen voldoende zijn onderbouwd en/of gedocumenteerd.

3.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 nam de regering een aantal nieuwe fiscale maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2015 op - 303,7 miljoen euro wordt geraamd⁵⁵.

Een aantal fiscale maatregelen hebben betrekking op⁵⁶:

- de indexering van de accijnzen (23 miljoen);
- de hervorming en verhoging van de accijnzen op tabak (100 miljoen);
- de onderwerping van de intercommunales aan de vennootschapsbelasting (200 miljoen);
- de integratie en vereenvoudiging van de griffierechten (20 miljoen);
- de bijdrage van de financiële sector (100 miljoen);
- de verhoging van de taks op de beursverrichtingen (80 miljoen);
- de liquidatiebonus (50 miljoen);
- de harmonisering van de BTW-grondslag (10 miljoen);
- de niet-indexering van een deel van de fiscale uitgaven (46 miljoen);
- de strijd tegen de fiscale fraude (75 miljoen);
- rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen (30 miljoen);
- de vervroegde inning van de anticipatieve heffing op het pensioensparen (300 miljoen);
- de verhoging van de forfaitaire beroepskosten (- 450 miljoen).

Voor de meeste fiscale maatregelen van het begrotingsconclaaf van oktober 2014 blijken de aan het Rekenhof overgemaakte budgettaire ramingsgegevens voldoende onderbouwd en/of gedocumenteerd. De ramingswijze die is gehanteerd voor sommige maatregelen geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Zo wijst het Rekenhof erop dat voor een aantal maatregelen de tijdens het begrotingsconclaaf in aanmerking genomen ramingen afwijken van de nadien door de FOD Financiën gemaakte berekeningen.

Inzake de 'rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen' raamt het begrotingsconclaaf de opbrengst van deze maatregel op 30 miljoen euro. De FOD Financiën stelt echter een kost van 113 miljoen euro voorop. Het Rekenhof merkt op dat aangezien het nieuwe regime in essentie minder streng wordt gemaakt dan voorheen, zowel wat het toepasselijk tarief (vermindering van 309% naar 103% of 51,5%) als wat het toepassingsveld betreft, het weinig aannemelijk is dat dit tot een toename van de ontvangsten zou leiden (+ 30 miljoen, zoals voorzien in de begroting 2015).

Ook de maatregel inzake de 'bijdrage van de financiële sector', waarbij vanaf 2016 een deel van het prudentieel eigen vermogen dat de bank- en verzekeringssector verplicht moet aanhouden, uitgesloten wordt van de berekeningsbasis van de notionele

⁵⁵ Cf. Tabel 5, algemene toelichting, p. 109.

⁵⁶ De fiscale maatregel in verband met "Juridische constructies/doorkijkbelasting" staat niet vermeld in bovenstaande opsomming en wordt niet verder besproken aangezien deze pas ingaat vanaf aanslagjaar 2016 en pas vanaf dan gebudgetteerd staat (120 miljoen euro). Bovendien zijn de toepassingsmodaliteiten ervan nog niet volledig uitgewerkt.

intrestaftrek, geeft aanleiding tot een ramingsverschil van 90 miljoen euro. Het begrotingsconclaaf raamt de opbrengst op 100 miljoen euro, terwijl de FOD Financiën de geraamde opbrengst beperkt tot + 10,2 miljoen euro.

Er moet echter worden opgemerkt dat de hiervoor vermelde minderontvangsten volledig zouden worden gecompenseerd door meerontvangsten inzake andere fiscale maatregelen, in het bijzonder de hervorming van de belasting op de zgn. 'liquidatiebonus'. In de hypothese dat de ondernemingen 25% van hun winsten reserveren en verder aan de voorwaarden van de maatregel voldoen, raamt de studiedienst van de FOD Financiën de meerontvangst op 236,5 miljoen euro, of bijna vijfmaal meer dan de opbrengst weerhouden tijdens het begrotingsconclaaf (50 miljoen euro). Wordt de hypothese echter bijgesteld in de zin dat de ondernemingen 15% van hun winsten reserveren, daalt de geraamde opbrengst tot 141,9 miljoen euro⁵⁷.

Verder merkt het Rekenhof op de begrote opbrengsten van andere fiscale maatregelen, zoals bv. de indexerings van de accijnzen (+23 miljoen euro), de verhoging van de accijnzen op tabak (+100 miljoen euro), de geplande harmonisering van de BTW-grondslag (+ 10 miljoen euro), de verhoging van de forfaitaire beroepskosten (-450 miljoen) en de bijdrage van de financiële sector (+ 100 miljoen euro), zullen afhangen van nog nader te definiëren concrete toepassingsmodaliteiten en nog te moduleren uitvoeringsbesluiten en eventuele overgangsmaatregelen. In deze context is het moeilijk om reeds budgettaire effecten te gaan kwantificeren of te evalueren.

Het Rekenhof merkt ook op dat enkele maatregelen een verschuiving naar voor inhouden van bepaalde fiscale opbrengsten, ten nadele van latere begrotingsjaren. Dit is met name het geval voor de hervormde belasting op de liquidatiebonus, alsook voor de anticipatieve heffing op het pensioensparen.

Tot slot werden tijdens het begrotingsconclaaf een aantal niet-fiscale maatregelen genomen, die de fiscale ontvangsten beïnvloeden. Het betreft:

- het effect van de indexsprong (-467,9 miljoen euro, waarvan -682,4 miljoen euro aan minderinkomsten uit bedrijfsvoorheffing en + 214,5 miljoen euro aan bijkomende vennootschapsbelasting);
- de fiscalisering van de welvaartsenveloppe (-310,5 miljoen euro);
- de sociale begeleiding van de indexsprong (-127 miljoen euro).

Op basis van de verkregen informatie is het Rekenhof niet in staat om de budgettaire impact van deze maatregelen te beoordelen.

4 Niet-fiscale ontvangsten

4.1 Evolutie van de niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten ingeschreven in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting voor 2015 worden geraamd op 5.084,5 miljoen euro. Na toepassing van de ESR-correcties belopen ze uiteindelijk nagenoeg 4.727 miljoen euro, d.i. een lichte daling ten opzichte van het bedrag dat de Staat waarschijnlijk in de loop van 2014 zal innen, namelijk 4.933

⁵⁷ De studiedienst wijst er in zijn nota op dat er actueel geen enkel element voorhanden is om een keuze tussen de hypothesen te maken. De andere hypothesen zijn of een onderneming de reserve binnen de vijf jaar zal gebruiken voor het uitkeren van gewone dividenden en de datum van de gehele of gedeeltelijke ontbinding van de onderneming.

miljoen euro. In de algemene toelichting is een overzicht opgenomen van de bewegingen die aan de oorsprong van die ontwikkeling liggen⁵⁸.

4.2 Recuperatie van de alimentatievorderingen

Er is in de rijksmiddelenbegroting een specifiek artikel ingeschreven voor het aanrekenen van de gerecupereerde bedragen op de voorschotten die de belastingadministratie heeft toegekend aan bepaalde begunstigden van alimentatiegelden⁵⁹.

De in dat verband geplande ontvangsten voor 2015 worden in de begrotingstabellen geraamd op 159,8 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat dit bedrag in feite overeenstemt met het encours van de ten voordele van de Staat vastgestelde rechten op 31 december 2014. Het beantwoordt dus niet aan de bepaling van de wet houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat, krachtens welke de raming van de ontvangsten betrekking moet hebben op de rechten die tijdens het begrotingsjaar⁶⁰ worden vastgesteld ten voordele van de dienst. Op basis van de verantwoordingen als bijlage bij de rijksmiddelenbegroting beloopt het bedrag dat in de begrotingstabellen moet worden opgenomen in werkelijkheid 33,7 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat die overschatting van de vastgestelde rechten geen enkele invloed heeft op het bepalen van het vorderingensaldo van de Staat, rekening houdend met het feit dat dit saldo wordt opgesteld op basis van de werkelijk geïnde kasontvangsten uit hoofde van de terugbetaling van die voorschotten (11,1 miljoen euro).

⁵⁸ Algemene toelichting, Parl. St. Kamer, DOC 54 0494/001, p.123 tot 128.

⁵⁹ « Terugvordering van alimentatiegelden », hoofdstuk 1, sect. II, §2, art. 58.20.03.

⁶⁰ Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

DEEL III

Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

HOOFDSTUK I

Algemeen

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting

De in deze ontwerpbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (107.369,2 miljoen euro) stijgen met 5.312,3 miljoen euro ten opzichte van de kredieten van het jaar 2014 (102.056,9 miljoen euro)⁶¹.

Die stijging heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen toe met 3.047,9 miljoen euro, waarvan 3.116,5 miljoen euro voor herfinanciering van de schuld en -68,6 miljoen euro voor de niet-schuld uitgaven (voornamelijk interesten). Daarnaast stijgt de bni-bijdrage, zoals ingeschreven in sectie 52, met 124 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 2.140,4 miljoen euro tot 51.323,6 miljoen euro. Ten gevolge van de zesde staatshervorming nemen de kredieten immers toe met 3.169,1 miljoen euro (11.063,5 miljoen euro dotaties aan de gemeenschappen, -6.170,9 miljoen evenwichtsdotatie aan de sociale zekerheid en -1.723,5 miljoen euro geschrapte kredieten naar aanleiding van overdrachten van de activiteiten naar de gemeenschappen en gewesten). Daarnaast is er in 2015 niet langer een ESM-dotatie (-556,3 miljoen euro).

Rekening houdende met bovenstaande veranderingen wijzigen de toegestane vereffeningskredieten met -472,3 miljoen euro (van 40.732,4 miljoen euro naar 40.260,1 miljoen euro). Deze wijziging betreft voornamelijk een stijging van de dotaties aan de Pensioendienst (+487,1 miljoen euro), een stijging van de dotaties voor de financiering van de hervorming van de civiele veiligheid (+45,8 miljoen euro) en de besparingen zoals vastgelegd op het begrotingsconclaf (-1.100,4 miljoen euro)⁶².

⁶¹ Algemene uitgavenbegroting, p. 10.

⁶² Algemene toelichting, p. 17.

2 Saldi van de organieke fondsen

Het Rekenhof stelt vast dat in 2015 de saldi van de organieke fondsen opnieuw zullen toenemen. Bij de opmaak van de begroting werd het principe gehanteerd dat de fondsen zo veel mogelijk dezelfde positieve resultaten moeten realiseren van voorgaande jaren. Het te bereiken resultaat voor elk fonds werd verhoogd met hun aandeel in de lineaire besparingen.

Voor alle fondsen van de federale overheid groeit het beschikbaar saldo voor toekomstige vereffeningen in 2015 aan met 81,0 miljoen euro tot 1.702,4 miljoen euro⁶³. De eventuele aanwending van deze middelen kan een negatieve impact hebben op de begrotingssaldi van de volgende jaren.

De onderstaande tabel geeft ter illustratie de evolutie van de fondsen met een belangrijk saldo weer.

Tabel – Vereffeningssaldi fondsen: vergelijking van de beschikbare saldi 2015 met 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
12-62-4 – Bijzonder Fonds tot Hulp aan de Slachtoffers	92,3	107,3	15,0	16,3%
13-56-7 – Fonds voor Europese topontmoetingen te Brussel	59,6	64,5	4,9	8,1%
14-42-1 – Gebouwenfonds	333,4	336,8	3,4	1,0%
16-50-2 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munities	96,0	85,6	-10,4	-10,8%
16-50-3 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen	61,2	76,8	15,6	25,5%
17-90-4 – Fonds voor prestaties tegen betaling	47,9	57,6	9,7	20,2%
33-55-2 – Fonds Beliris	512,0	522,5	10,5	2,1%
Andere fondsen	419,0	451,3	32,3	7,7%
Totaal	1.621,4	1.702,4	81,0	5,0%

Bron: algemene uitgavenbegroting, p. 11 - 41

⁶³ Algemene uitgavenbegroting, p. 41.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 01 - Dotaties

Dotaties aan de gedefedereerde entiteiten

In de dotatiebegroting is een nieuwe afdeling 35 « Dotaties aan de gemeenschappen (6^e staatshervorming) opgenomen. Die afdeling heeft betrekking op de federale dotaties beoogd in de artikelen 47/4 en 48/1 ⁶⁴ van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 58duodecies van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Het gaat om de bevoegdheden die op 1 januari 2015 worden overgedragen naar de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daar de verantwoordingen van sectie 01 « Dotaties » ⁶⁵ geen uitleg geven over de bepaling van de ingeschreven kredieten noch over de gefinancierde bevoegdheden, worden de bedragen ervan in de onderstaande tabel in detail weergegeven.

⁶⁴ Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁶⁵ Parl. Stuk Kamer DOC 54 0497/002, p. 30.

Tabel – Bevoegdheden overgedragen naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (in duizend euro)

Bevoegdheden	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	Totaal
Gezinsbijslag	3.627.729	2.158.976	43.284	773.826	6.603.814
Ouderenzorg	2.176.787	1.093.672	23.381	303.221	3.597.060
Gezondheidszorg en hulp aan personen	472.034	257.732	5.696	128.644	864.106
Ziekenhuisinfrastructuur	0	0	0	0	0
Justitiehuizen	51.738	34.611	602	0	86.951
Interuniversitaire attractiepolen	0	0	0	0	0
Kosten van het beheer van de gezinsbijslag	-117.721	-70.059	-1.405	-25.111	-214.296
Overgangsmechanisme	0	0	0	-88.404	-88.404
Totaal	6.210.566	3.474.931	71.557	1.092.176	10.849.231
Ingeschreven bedragen	6.328.287	3.544.990	72.962	1.117.287	11.063.527
Verschil	-117.721	-70.059	-1.405	-25.114	-214.296

Bron: toepassing van de wettelijke bepalingen, op basis van de parameters die in aanmerking werden genomen voor het uitwerken van de initiële begroting 2015

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, is in de krachtens de wet bepaalde bedragen het bedrag dat de aftrek voor de totale kosten van het administratief beheer en de betaling van de gezinsbijslag vertegenwoordigt niet opgenomen. Dat bedrag is echter opgenomen in de in de begroting ingeschreven dotaties.

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Organisatieafdeling 34 - Centrum voor Cybersecurity België

In de uitgavenbegroting van de FOD Kanselarij voor het jaar 2015 is een nieuwe organisatieafdeling opgenomen onder de titel « Centrum voor Cybersecurity België ». Er is in dat programma geen specifiek krediet voor het jaar 2015 ingeschreven.

In het regeerakkoord van 10 oktober 2014⁶⁶ werd bepaald dat de regering het Centrum voor Cybersecurity België zal operationaliseren, waarvan het principe werd goedgekeurd in de Ministerraad van 19 december 2013. Dat centrum zal inzonderheid worden belast met het uitwerken van een strategie inzake cyberveiligheid voor België.

In datzelfde akkoord wordt ook vermeld dat dit centrum een coördinerende rol zal krijgen, dat het beleidsadvies geeft en dat het initiatieven zal nemen om bedrijven, consumenten en openbare diensten te adviseren en te beschermen.

De oprichting van dit centrum was aanvankelijk in 2014 geprogrammeerd maar werd uitgesteld naar 2015. De globale kostprijs van dat programma wordt op acht miljoen euro geraamd, waarvan vijf miljoen voor investeringen⁶⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat hiervoor geen enkel krediet is ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting bij de organisatieafdeling. De projecties inzake de aanwending van de in de interdepartementale provisie ingeschreven kredieten verwijzen evenmin naar die specifieke uitgave, in tegenstelling tot wat na afloop van het begrotingsconclaaf was bepaald⁶⁸.

Volgens de oriëntatienota van de eerste minister zullen de nodige begrotingskredieten in het kader van de begrotingscontrole 2015 in de begroting van de FOD Kanselarij worden ingeschreven.

⁶⁶ Zie pp. 147 tot 149.

⁶⁷ Beleidsverklaring van de eerste minister, Parl. St. Kamer DOC 54 0020/15 p4.

⁶⁸ Cf. de commentaar van het Rekenhof in verband met de interdepartementale provisie ingeschreven in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting.

Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole

Interdepartementale provisie

De interdepartementale provisie die in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven, werd voor 2015 vastgelegd op 296,1 miljoen euro⁶⁹, hetzij meer dan het dubbel van het bedrag dat werd toegekend in 2014 (145,3 miljoen euro).

Zoals in de algemene toelichting⁷⁰ wordt aangestipt, zullen de kredieten in die provisie worden gebruikt voor de financiering van bepaalde specifieke en onontbeerlijke uitgaven, naargelang de noden in de loop van het begrotingsjaar.

Er werden vooreerst middelen op ingeschreven om het hoofd te bieden aan de risico's op ontoereikende kredieten als gevolg van de algemene besparingsmaatregelen die in het begrotingsconclaaf werden goedgekeurd. De raming gaat uit van 67,3 miljoen euro personeelsuitgaven en 100 miljoen euro investeringsuitgaven.

Daarnaast worden er kredieten ingeschreven om specifieke uitgaven te financieren, namelijk de achterstallige competentiepremies (geraamd bedrag: 40 miljoen euro), de gerechtskosten (40 miljoen euro) en het programma Optifed (30,3 miljoen euro).

Tot slot werd in de provisie ook een marge van 18,5 miljoen euro zonder welbepaalde bestemming geïntegreerd.

Het Rekenhof heeft in het verleden herhaaldelijk opgemerkt dat de draagwijdte van de goedkeuring van de begroting door de wetgever werd beperkt wanneer een beroep wordt gedaan op die provisie. Het weinig nauwkeurige opschrift van het krediet in kwestie en de groepering van uitgaven van zo uiteenlopende aard op één enkele basisallocatie geven de regering immers veel mogelijkheden om die middelen in de loop van het begrotingsjaar te verdelen. Daarenboven zijn de in de algemene toelichting opgenomen vooruitzichten inzake de aanwending van de provisionele kredieten slechts indicatief.

Het Rekenhof onderstreept in de tweede plaats dat de Ministerraad op 15 oktober laatstleden een structurele maatregel heeft gemaakt van de inschrijving van die provisie van 167 miljoen euro om het hoofd te bieden aan ontoereikende kredieten die in de loop van het jaar worden vastgesteld als gevolg van de besparingsmaatregelen, aangezien bepaald is dat ze elk jaar tot het einde van de legislatuur opnieuw zal worden ingeschreven.

Tot slot kan het Rekenhof niet uitsluiten dat diezelfde kredieten niet hoog genoeg zijn om het hoofd te bieden aan de risico's op ontoereikende kredieten waarmee men in 2015 geconfronteerd zou kunnen worden. Het verwijst in dat verband naar de commentaar die het formuleert in dit verslag, en meer in het bijzonder bij de secties 12 (Justitie), 16 (Landsverdediging) en 18 (Financiën).

Het Rekenhof stelt daarenboven vast dat de Ministerraad op 15 oktober laatstleden in die interdepartementale provisie geen ramingen voor diverse uitgaven meer heeft opgenomen die er tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de begroting in

⁶⁹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

⁷⁰ Algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 136 en 137.

waren verwerkt⁷¹. Ze omvat voortaan meer bepaald niet meer de kredieten die bestemd zijn om de meerkosten voor de Staat te dekken van de stijging met 21 % van de advocatenkosten (15 miljoen euro), voor de financiering van de Cybersecurity strategie (10 miljoen euro) en voor de werken die moeten gebeuren aan de SHAPE-site (minstens 4 miljoen euro). Die specifieke toewijzingen worden voortaan vervangen door een « marge » van 18,5 miljoen euro.

⁷¹ En die de verschillende FOD's dus niet in de kredietaanvragen hebben verwerkt.

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Personeelskredieten

De voor de FOD Justitie voor 2015 in totaal toegekende personeelskredieten bedragen, na de vermindering van 4% of 53,3 miljoen euro, 1.258,9 miljoen euro.

1.1 Bezoldiging van de ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen

De bezoldiging van de statutaire en contractuele ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen bedroeg in 2013 428,6 miljoen euro en wordt voor 2014 geraamd op 447,2 miljoen euro. Het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet voorzien van 424,4 miljoen euro⁷². Voor het begrotingsjaar 2014 raamt de FOD Justitie het tekort op de personeelsenveloppe, bestemd voor de penitentiaire instellingen, op 5,7 miljoen euro miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat, in het kader van de zesde Staatshervorming volgens het protocolakkoord gesloten tussen de minister van Justitie en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de helft van het over te dragen personeel van de gesloten jeugdinstelling te Tongeren, mogelijk tot einde 2018 werkzaam zal blijven als federale ambtenaren. Hoewel de weddemassa voor deze ambtenaren zal worden ingekort op de dotatie, werden hiervoor op de begroting van de FOD Justitie geen kredieten voorzien⁷³.

1.2 Personeelsuitgaven magistraten

De bezoldiging van de magistraten⁷⁴ bedroeg in 2013 284,7 miljoen euro en wordt voor 2014 geraamd op 286,8 miljoen euro. Voor 2015 wordt een krediet van 256,5 miljoen euro ingeschreven, of 30 miljoen euro lager dan de in 2013 en 2014 uitbetaalde bezoldigingen. Deze daling (8,8 miljoen euro) wordt gecompenseerd door de creatie van 3 bijkomende programma's, m.n.:

- het College van hoven en rechtbanken met zijn steundienst (programma 12.56.7);
- het College van het Openbaar Ministerie met zijn steundienst (programma 12.56.8);
- het Hof van Cassatie (programma 12.56.9)⁷⁵.

Aangezien het toegestane krediet lager ligt dan het verbruik van de vorige jaren is het waarschijnlijk reëel dat dit krediet ontoereikend zal zijn voor de bezoldiging van de magistraten, benoemd in het bestaande wettelijk kader van de rechterlijke orde.

Het Rekenhof wijst er ook op dat er geen bijkomende personeelskredieten worden toegekend voor de opvulling van het kader van de rechterlijke orde, zoals voorzien in de BHV-wet⁷⁶. De FOD Justitie raamt de bijkomende personeelskost op 4,5 miljoen euro.

⁷² De vermindering van het toegestane krediet is voor 10,2 miljoen euro het gevolg van het wegvallen van programma 51.5 'Jeugdbescherming' ingevolge de zesde staatshervorming.

⁷³ Het Rekenhof ontving geen informatie van de FOD Justitie over de hiermee gepaard gaande kredieten.

⁷⁴ Basisallocatie 12.56.04.11.00.03.

⁷⁵ Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke macht, artikelen 9, 10, 12, 13, 14 en 15.

⁷⁶ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Artikel 66 stelt dat de algemene uitgavenbegroting voorziet in middelen om in 2014

1.3 Weddetoelagen - Laïciteit

De erkenning en organisatie van de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen wordt geregeld in de wet van 21 juni 2002⁷⁷ en haar uitvoeringsbesluiten. De Centrale Raad bestaat uit een federaal secretariaat, 12 provinciale centra en 44 lokale centra. De wedden van de afgevaardigden worden ten laste genomen door de Schatkist⁷⁸.

Het Rekenhof merkt op dat het verbruik in 2013 (14,5 miljoen euro) en het geraamde verbruik voor 2014 (15,1 miljoen euro) meer dan 3 miljoen euro hoger liggen dan het krediet dat wordt ingeschreven in het huidig begrotingsontwerp (11,4 miljoen euro). Bovendien stelt de administratie dat er in 2015 3 bijkomende lokale centra zullen worden erkend. Aangezien de wedden van de bijkomend benoemde afgevaardigden ten laste zijn van de FOD Justitie zal het hiervoor toegekende krediet onvoldoende zijn⁷⁹.

2 Werkingskosten

De FOD Justitie kampt reeds jaren met een structurele betalingsachterstand. Een volledig overzicht van de schulden is niet bekend omdat de FOD Justitie nog geen veralgemeend gebruik maakt van SAP-Fedcom, waardoor niet alle schulden onmiddellijk worden geboekt. Omdat vanuit SAP-Fedcom geen actuele betalingsachterstand kan worden opgemaakt, worden door de FOD hiervan ramingen gemaakt die regelmatig worden bijgewerkt, op basis van de betalingsachterstand die op 31 december 2014 wordt geraamd op meer dan 182,9 miljoen euro.

Door de lineaire besparingsmaatregel van 20% op de werkingskredieten voor het begrotingsjaar 2015 zullen deze van de FOD Justitie dalen met 63,0 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat de door de FOD Justitie geraamde betalingsachterstand met de bij het huidig begrotingsontwerp toegekende kredieten niet zal kunnen worden weggewerkt. Bij afwezigheid van andere maatregelen zullen de toegestane kredieten mogelijk niet volstaan om alle onderstaande uitgaven te vereffenen:

- Werkingskosten van de penitentiaire inrichtingen⁸⁰ ter dekking van de algemene werking (uniformen, bureaubenodigheden, energie, ...). Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 25,8 miljoen euro en 27,5 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 23,8 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 15,7 miljoen euro. In het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet van 24 miljoen euro voorzien.
- Voeding en onderhoud van de gedetineerden⁸¹. Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 16,7 miljoen euro en 16,9 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 13,4

100 % van het kader in te vullen, rekening houdend met de nodige termijnen voor de aanwervingsprocedure. Als de voor de gewone rechtscollages ingeschreven kredieten van de FOD Justitie niet volstaan, zullen ze worden aangevuld door middel van de interdepartementale provisie.

⁷⁷ Wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.

⁷⁸ Basisallocatie 12.59.10.11.00.03 – Laïciteit.

⁷⁹ Om alle erkende en in 2015 te erkennen, nog openstaande, betrekkingen in het kader van de erediens en laïciteit in te vullen raamde de FOD Justitie de nodige bijkomende kredieten op 13,4 miljoen euro.

⁸⁰ Basisallocatie 12.51.02.12.11.01.

⁸¹ Basisallocatie 12.51.11.12.11.31

miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 3,6 miljoen euro. In het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet van 16,8 miljoen euro voorzien.

- Werkingskosten van de medische dienst van de penitentiaire inrichtingen⁸². Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 16 miljoen euro en 13,8 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 12,3 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 6,8 miljoen euro. In het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet van 12,0 miljoen euro voorzien.
- Medische kosten ten behoeve van de gedetineerden en de geïnterneerden⁸³. Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 22,5 miljoen euro en 12,1 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 8,3 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 42,6 miljoen euro. In het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet van 7,9 miljoen euro voorzien.
- Werkingskosten van de Rechterlijke Orde⁸⁴. Het verbruik voor 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 58,7 miljoen euro en 59,2 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 52,4 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 26,0 miljoen euro. Het krediet voor het jaar 2015 bedraagt 48 miljoen euro.
- Gerechtskosten⁸⁵. De afgelopen jaren moest de FOD een steeds hoger bedrag aan onbetaalde facturen overdragen naar volgende begrotingsjaren. Zo werd in 2012 bijna 30 miljoen euro en in 2013 54,7 miljoen euro overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 64,4 miljoen euro. Het tekort voor 2014 wordt geraamd op 88,2 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat het voor het begrotingsjaar 2015 ingeschreven krediet van 71,2 miljoen euro, dat met 16,7 miljoen euro daalt ten opzichte van het begrotingsjaar 2014, lager ligt dan de geraamde achterstand aan het einde van 2014. Het wijst er bovendien op dat ingevolge de nieuwe interneringswet van 5 mei 2014 en de richtlijn 2010/64/EU m.b.t. het recht op tolken en vertaling bij strafprocedures de uitgaven de komende jaren wellicht nog zullen toenemen.

3 Kredieten voor de recent geopende penitentiaire instellingen

De recent geopende gevangenissen van Marche, Beveren en Leuze werden gebouwd met een DBFM-contract⁸⁶. Het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Gent⁸⁷ wordt uitgebaat door een privé-partner.

- Het toegekende krediet van 10,5 miljoen euro⁸⁸ zal mogelijk niet volstaan voor de betaling van de DBFM-vergoeding. Bij een volledige bezetting met 312 gedetineerden⁸⁹ bedraagt deze vergoeding 13,1 miljoen euro.

⁸² Basisallocatie 12.51.31.12.11.01

⁸³ Basisallocatie 12.51.32.12.11.31

⁸⁴ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01

⁸⁵ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40

⁸⁶ Design, Build, Finance, Maintain & Operate (Ontwerp, Bouw, Financiering, Onderhoud en Beheer).

⁸⁷ Het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Antwerpen wordt wellicht niet operationeel in 2015.

⁸⁸ Basisallocatie 12.51.71.12.11.35.

⁸⁹ De FOD Justitie hield bij de opmaak van de begroting rekening met een overbezetting van 46 gedetineerden, met een bijkomende vergoeding van 0,4 miljoen euro.

- Het toegekende krediet van 9,4 miljoen euro⁹⁰ zal mogelijk niet volstaan voor de betaling van de contractuele vergoeding, die door de FOD Justitie wordt geraamd op 12 miljoen euro, aan het consortium dat het FPC te Gent uitbaat.

4 Kredieten Optifed

In het kader van Optifed werden tijdens de Ministerraad van 31 maart 2014 15 projecten goedgekeurd met een financiële impact van 10 miljoen euro. De nodige kredieten werden hiervoor toegekend via de interdepartementale provisie van de FOD B&B. Het grootste deel van deze projecten wordt aangewend voor de financiering van recurrente uitgaven. De FOD Justitie vraagt voor 2015 de verdere financiering van eerder ingediende projecten voor een bedrag van 7,5 miljoen euro, waarvan 3 miljoen euro is bestemd voor de betaling van bezoldigingen en toelagen aan statutaire ambtenaren.

Net zoals in 2014 heeft de FOD Justitie een trekkingsrecht op de interdepartementale provisie van 10 miljoen euro en moet hij hiervoor dossiers met de concrete projecten voor 2015 voorleggen aan de minister van Begroting en aan de Ministerraad, na voorafgaandelijk advies van de inspectie van financiën. Het Rekenhof herhaalt zijn opmerking dat, mocht het de bedoeling zijn de projecten binnen deze programma's blijvend te ondersteunen, de kredieten voor de dekking van de recurrente kosten moeten worden voorzien op de betrokken begrotingsprogramma van de FOD Justitie i.p.v. in de interdepartementale provisie.

⁹⁰ Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.54.8 – Financiering van de prezones en de hulpverleningszones

In het kader van de hervorming van de civiele veiligheid en de brandweerdiensten, die voortvloeit uit de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, zullen de gemeentelijke brandweerdiensten vanaf 1 januari 2015 worden geïntegreerd in 34 hulpverleningszones. Deze werden in de overgangsfase van de aan de gang zijnde hervorming voorafgegaan door zogenaamde operationele prezones. De nieuwe juridische entiteiten zullen over eigen budgetten beschikken om te functioneren en om hun opdrachten te verzekeren.

Deze budgetten worden door de Staat gefinancierd via een federale basisdotatie en bijkomende federale dotaties, waarop verdeelsleutels worden toegepast. De federale basisdotatie is in de begroting voor 2015 vastgelegd op 31,7 miljoen euro⁹¹. De bijkomende federale dotaties, toegekend voor de harmonisatie van de barema's, het mandaat van de zonecommandanten, de eindeloopbaanregelingen en de hulp bij rekruteringen en investeringen, bedragen in de begroting voor 2015 65,4 miljoen euro in vastleggingskrediet en 65,0 miljoen euro in vereffeningskrediet⁹². De toelagen aan de brandweerdienst van Brussel-Hoofdstad⁹³ en de toelagen inzake de cursussen voor brandweerlieden⁹⁴ vloeien tevens geheel of gedeeltelijk voort uit de hervorming van de brandweerdiensten. Hiervoor worden in de begroting voor 2015 kredieten ingeschreven ten belope van respectievelijk 2,6 miljoen euro en 13,5 miljoen euro. Ook de investeringskredieten voor materieel⁹⁵, waarvoor 15,3 miljoen euro in vastleggingskrediet en 16,2 miljoen euro in vereffeningskrediet werden ingeschreven, vloeien gedeeltelijk voort uit deze hervorming.

Deze ingeschreven kredieten zijn niet voldoende toegelicht in de verantwoording bij de begroting.

Meer concreet vloeien deze ingeschreven kredieten voort uit het financieringsplan voor de hervorming, dat in maart 2014 werd aangenomen en dat een toename van de betreffende middelen tot 2018 voorziet.

⁹¹ Basisallocatie 54.80.43.54.01 – Toelagen aan de hulpverleningszones met het oog op de oprichting van de toekomstige hulpverleningszones in het kader van de hervorming van de brandweerdiensten.

⁹² Basisallocatie 54.80.43.54.02 – Toelagen aan de hulpverleningszones met het oog op het financieren van de hervorming, de aanschaf van bijzonder materieel en uitrustingsvoorwerpen en het verzekeren van de aanwerving van de brandweer.

⁹³ Basisallocatie 54.80.45.35.03 – Toelagen aan de brandweerdienst van Brussel-Hoofdstad voor de aanschaf van bijzonder materieel en uitrustingsvoorwerpen.

⁹⁴ Basisallocatie 54.60.43.12.12 – Inrichten van cursussen voor officieren van de brandweerdiensten en voor brandweerlieden en bijdrage ten gunste van de opleidingscentra.

⁹⁵ Basisallocatie 54.20.63.21.08 – Investeringskrediet voor aanschaffing voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de intercommunales en de gemeenten van materieel en uitrustingsvoorwerpen betreffende de werking van brandweerdiensten.

Tabel - Financieringsplan hervorming Civiele Veiligheid (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	2016	2017	2018
1. Basisdotatie 34 zones	32,364	31,292	31,292	31,292	31,292
2. Bijkomende dotaties	19,563	65,159	95,876	99,092	102,308
2.1 Hulp bij rekruteringen en investeringen	19,563	42,063	69,563	69,563	69,563
2.2 Harmonisatie barema's		19,205	19,205	19,205	19,205
2.3 Mandaat zonecommandanten		0,674	0,674	0,674	0,674
2.4 Eindeloopbaanregeling		3,216	6,433	9,649	12,866
3. Dotatie DBDMH	1,633	2,633	3,133	3,633	4,133
4. Indirecte hulp	25,542	28,493	33,836	36,969	36,463
4.1 Subsidie vorming	10,387	13,338	18,681	21,808	21,308
4.2 Subsidie materieel voor de 34 zones	15,155	15,155	15,155	15,155	15,155
Totaal	79,102	127,577	164,137	170,980	174,196

Bron: algemene uitgavenbegroting, p. 11 - 41

In het nieuwe federaal regeerakkoord⁹⁶ werd vooropgezet dat de inspanningen voor de financiering van de hervorming zullen worden voortgezet.

⁹⁶ Federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 141.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Afdeling 54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD)

In 2014 bedroeg de begroting voor de Ontwikkelingssamenwerking 1.355,75 miljoen euro. Het beschikbare budget bedraagt in 2015 1.223,08 miljoen euro, wat een daling is met 9,8 %.

Wat de kredietaanvragen van DGD betreft, heeft de Regering⁹⁷, naast een besparing van 13,37 miljoen euro in het kader van de bilaterale vergaderingen, beslist 150 miljoen euro te besparen op de vereffeningskredieten, met dienovereenkomstig een aanpassing van de vastleggingskredieten. Deze besparing zal lineair moeten toenemen om in 2019 270,3 miljoen euro te bereiken en zal buiten de kredieten van de basisallocaties met ESR-code 8⁹⁸ worden verwezenlijkt.

De besparingen hebben voor 2015 betrekking op de programma's 15.54.10-Belgische Technische Coöperatie⁹⁹ en 14.54.33-Bijdragen aan ontwikkelingsbanken.

Voor het programma "Bijdragen aan ontwikkelingsbanken" zullen de besparingen in wezenlijke mate worden doorgevoerd door de betalingsregeling voor de verschuldigde bijdrage aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA) van de Wereldbank¹⁰⁰ te herzien. De zeventiende wedersamenstelling van de middelen van de IDA, voor een hoofdsom van 358,65 miljoen euro, moet tussen 2014 en 2016 in drie jaarlijkse schijven van 119,55 miljoen euro¹⁰¹ worden gestort. De betalingstermijn wordt naar negen jaar verlengd, in plaats van drie jaar. De eerste schijf werd effectief vereffend in 2014, maar er is geen vereffeningskrediet ingeschreven voor 2015. In 2016 moet er 9,27 miljoen euro worden vereffend, waarbij het saldo moet worden betaald in schijven van 42,94 miljoen euro gedurende de periode 2017-2022.

Deze termijnverlenging, die is toegestaan in het raam van de verbintenis ten aanzien van de Wereldbank, zal tot een extra kost van naar schatting 27 miljoen euro leiden¹⁰².

Voor de komende jaren moet DGD, om extra besparingen te realiseren, rekening houden met de meerjarige cycli die inherent zijn aan de programmering van de gouvernementele samenwerking (programma 14.54.1), niet-gouvernementele samenwerking (programma 14.54.2) en multilaterale samenwerking (programma 14.54.3).

⁹⁷ Ministerraad van 15 oktober 2014, notificaties begroting 2015-2019, p. 14.

⁹⁸ Deze allocaties hebben enerzijds betrekking op de Belgische deelneming in de kapitaalverhoging van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, en anderzijds op de financiering van de nv BIO.

⁹⁹ Er zijn met name kredietverminderingen voorzien voor de dekking van de kosten van de BTC, voor het relanceplan in de Kivu-regio en voor de begrotingshulp.

¹⁰⁰ Basisallocatie 14.54.33.54.42.09-Lidmaatschap van België in de Internationale Ontwikkelingsassociatie.

¹⁰¹ Koninklijk besluit van 10 april 2014 met betrekking tot de bijdrage van België aan de 17^e wedersamenstelling van de middelen van de IDA (IDA-XVII).

¹⁰² Zie verantwoordingen van de algemene uitgavenbegroting, Sectie 14.

De vooruitzichten om de officiële ontwikkelingshulp te verhogen, komen hoe dan ook in het gedrang, gezien de geleidelijke vermindering van het toegekende budget aan DGD¹⁰³, tenzij andere overheidsinstanties hun bijdrage verhogen.

¹⁰³ Tussen 2010 en 2013 schommelde de bijdrage van DGD in de totale Belgische ODA tussen 57 en 66 %.

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

Tijdens het begrotingsconclaf van 15 oktober laatstleden besliste de Ministerraad om tussen 2015 en 2019 een programma ten uitvoer te brengen om de kredieten in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting te verminderen. Die besparingsmaatregel zal in essentie op twee manieren geconcretiseerd worden.

Eerst en vooral zal gedurende de legislatuur werk worden gemaakt van een forfaitaire en geleidelijke vermindering van de middelen die in sectie 16 zijn ingeschreven. Voor het jaar 2015 worden de kredieten op jaarbasis met 193,1 miljoen euro verminderd bij de vastleggingen en met 219,9 miljoen euro bij de vereffeningen (ten opzichte van de middelen die Landsverdediging vroeg vóór het begrotingsconclaf). De jaarlijkse verminderingen zullen geleidelijk aan worden opgedreven tot ze in 2019 een jaarbedrag van 360,6 miljoen euro vertegenwoordigen bij de vastleggingskredieten en 397,6 miljoen euro bij de vereffeningen.

Bovendien zijn op de begroting van Landsverdediging nog andere maatregelen toegepast om de uitgaven onder controle te houden. Binnen die reeks maatregelen onderstreept het Rekenhof dat de beslissing van de regering om alle vereffeningsskredieten voor investeringen voor de vernieuwing van courant materieel, hoofdmaterieel en de infrastructuur van de strijdkrachten te schrappen, tot gevolg zal hebben dat de middelen waarover Landsverdediging globaal kan beschikken, nog sterker zullen afnemen. Die evolutie beperkt zich niet tot 2015, maar is van blijvende aard tot op het einde van de legislatuur van de regering.

Er is niettemin bepaald dat de minister van Landsverdediging tijdens het jaar gebruik zou kunnen maken van de interdepartementale provisie om dringende aanbestedingen te realiseren. Het Rekenhof verwijst naar de commentaar die het daaromtrent in dit begrotingsverslag formuleert aangaande sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting.

In 2015 leidt de globale impact van de genoemde maatregelen er uiteindelijk toe dat de middelen van Landsverdediging worden verminderd met 353,7 miljoen euro bij de vastleggingen en met 255,9 miljoen euro bij de vereffeningen. Dat brengt de ingeschreven kredieten op 2.261,9 miljoen euro aan vastleggingen en 2.355,9 miljoen euro aan vereffeningen.

Tegen 2019 zullen de aan Landsverdediging toegekende middelen qua vastleggingskredieten 20,1% lager liggen dan de bedragen die de wetgever toekende voor de begroting 2014. Bij de vereffeningsskredieten gaat het om een vermindering met 17,6 %. Die daling is vergelijkbaar met de evolutie van diezelfde kredieten in de periode 2000 tot 2013.

De vermindering van de vastleggings- en van de vereffeningsskredieten in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting zal van 2015 tot 2019 in gecumuleerde termen een bedrag van nagenoeg 1,7 miljard euro vertegenwoordigen¹⁰⁴. Zoals blijkt uit de verantwoordingsstukken die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, zal er een nieuw strategisch plan worden opgesteld om rekening te houden met de structurele

¹⁰⁴ Omdat de personeelsuitgaven moeilijk te drukken zijn, zal het aandeel ervan in de begroting van Landsverdediging toenemen van 70% van de kredieten in 2015 tot 79% in 2019.

aanpassingen die zich opdringen door die sterke vermindering van de middelen. De publicatie van dat nieuwe ontwerp is gepland voor midden 2015.

Op korte termijn zijn dit de belangrijkste gevolgen van die besparingsmaatregelen voor de begroting van Landsverdediging:

De personeelskosten bedragen 1.662,9 miljoen euro. De doelstelling in verband met het rekruteren van nieuwe militairen werd bijgevolg bijgesteld van 1.690 naar 1.360 eenheden.

De middelen die bestemd zijn om er de *werkingsuitgaven* mee te dekken (502,8 miljoen euro) werden met 86,9 miljoen euro verminderd bij de vastleggingskredieten, wat 14,7 % minder is dan de gevraagde middelen. De trainingsactiviteiten van het militair personeel zullen daardoor worden ingeperkt. De verantwoordingsnota's die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, stellen dat de omvang van het vluchtplan zal verminderen tussen 2014 en 2015 (10 à 50 % naargelang het type toestel)¹⁰⁵, dat de marinecomponent zijn navigatieprogramma met zowat 10 % zal verminderen en dat het voor 2015 geplande aantal dagen manoeuvres 10 % lager zal liggen dan in 2014.

Het Rekenhof signaleert in dat verband dat de vermindering van de middelen voor onderhoud van het vliegend materieel (-19,5 %) en voor onderhoud van het varend materieel (-12,8 %) weliswaar lijkt te stroken met de vermindering van de prestaties. Dat zou echter anders kunnen zijn voor de kredieten bestemd voor het onderhoud van het rollend materieel (-18,1 %). De verantwoordingsnota's die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, stellen immers dat de kredieten wellicht een aanpassing zullen vergen om de thans verwachte uitgaven te kunnen bekostigen. Dit komt omdat bepaalde prestaties van 2014 naar 2015 zullen moeten worden overgedragen als gevolg van de maatregelen om de uitgaven onder controle te houden (vooral in de vorm van administratieve blokkeringen van kredieten), waartoe in de laatste maanden van dit jaar werd beslist¹⁰⁶.

De investeringskredieten ingeschreven in de ontwerpbegroting 2015 bedragen 0,2 miljoen euro aan vastleggingen (-200,2 miljoen euro) en een bedrag van 78,3 miljoen euro aan vereffeningen (-143,5 miljoen euro)¹⁰⁷ ingeschreven.

De verantwoordingsnota's bij het ontwerp van begroting stellen dat Landsverdediging in 2015 gebruik zal kunnen maken van de interdepartementale provisie, waarbinnen een bedrag van 100 miljoen euro specifiek is bestemd voor de investeringsuitgaven van de federale besturen.

Het Rekenhof merkt in dat verband op dat de inschrijving van die 100 miljoen euro in de interdepartementale provisie echter niet het risico uitsluit dat de kredieten te laag worden geraamd, om de volgende redenen:

¹⁰⁵ Zo evolueert het aantal F16-vliegreuren van 11.500 naar 10.500 uur. Bij A-109 gaat het van 4.000 naar 2.000 uur en bij C130 van 6.000 naar 4.000 uur, enz. Verantwoordingen bij de begroting 2015, Parl. St. Kamer DOC 54 0497/010 pp. 27-29.

¹⁰⁶ Cf. de omzendbrieven van 10 september en 23 oktober 2014 van de minister van Begroting inzake de versterking van de begrotingsbehoedzaamheid.

¹⁰⁷ Die bedragen houden geen rekening met de kredieten die worden gestort bij wijze van verplichte bijdragen aan de NAVO en die vermeld zijn bij activiteit 16.50.42. (14,0 miljoen euro).

a) Defensie vroeg aanvankelijk 214,4 miljoen euro aan vastleggingen die Landsverdediging initieel vroeg voor haar investeringsuitgaven, waarvan een deel bestemd is voor projecten die moeilijk te vermijden of uit te stellen zijn:

- voor inrichtingswerken in de luchthaven van Melsbroek is 64,9 miljoen euro nodig. Als die werken niet starten in 2015, zal het niet mogelijk zijn de nieuwe transporttoestellen A400M er vanaf 2018 te onthalen.
- in de verantwoordingsnota bij dit ontwerp van begroting benadrukt de regering dat de vernieuwing van de uitrusting van de strijdkrachten één van de prioriteiten van Landsverdediging blijft en dat de reeds geleverde inspanning dus ontoereikend is¹⁰⁸. De verwezenlijking van de schijf 2015 van het meerjarenplan voor de wederuitrusting wordt op 59,7 miljoen euro geraamd.
- de integrale schrapping van de kredieten voor militaire investeringen treft ook de recurrente uitgaven voor de vernieuwing van courant materieel (voornamelijk vernietigingswapens en munitie, transportvoertuigen en informaticamateriaal) en de uitgaven voor de verwerving en het behoud van de gebouwen die Landsverdediging beheert. Op basis van de realisaties van de voorgaande jaren zijn de geraamde behoeften van het departement respectievelijk 26,6 miljoen euro en 45,9 miljoen euro.
- tot slot waren de benodigde kredieten voor werken in de SHAPE-site (naar schatting 7,5 miljoen euro) niet opgenomen in de initiële ramingen van Landsverdediging.

b) op basis van het bestaande encours was volgens de ramingen van Landsverdediging 147,9 miljoen euro nodig om in 2015 de uitgaven te kunnen vereffenen voor de uitvoering van de programma's voor de vernieuwing van het hoofdmaterieel (programma 16.50.2, activiteit 2). Uiteindelijk werd voor dat doel 29,1 miljoen euro aan kredieten ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, wat neerkomt op een verschil van 118,8 miljoen euro;

c) Bovendien kunnen alle ministeriële departementen (en dus niet enkel Landsverdediging) voor investeringsuitgaven gebruik maken van de interdepartementale provisie van 100 miljoen euro.

De kredieten in *programma 16.50.5* houden nog geen rekening met de beslissing van de regering om de opdracht van de F-16-vliegtuigen ter ondersteuning van de internationale coalitie in Irak te verlengen gedurende de eerste zes maanden van 2015¹⁰⁹.

¹⁰⁸ « De hernieuwing van het materieel van de krijgsmacht blijft één van de prioriteiten van Landsverdediging. [...] Hoewel een deel van het hoofdmaterieel recentelijk vervangen werd, blijft de geleverde inspanning ontoereikend. In het bijzonder gaan de gevechtseenheden van de Landcomponent gebukt onder een gebrek aan gevechtsmaterieel, wat hun interventiecapaciteit bezwaart. In 2015 zal er worden op toegezien dat de tijdens de vorige legislaturen goedgekeurde programma's tot een goed einde gebracht worden» (Verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015. 16. Ministerie van Landsverdediging, DOC 54 0497/010, pp. 38-39).

¹⁰⁹ De maandelijkse kost ervan wordt geraamd op 3,8 miljoen euro, Parl. St. Kamer DOC 54 0497/010, pp. 38-39.

Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

1 Arrest Grondwettelijk Hof

Met de artikelen 85 e.v. van de wet van 28 december 2011¹¹⁰ werd de pensioenleeftijd binnen de overheidssector gewijzigd. Voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie bleven evenwel de uitzonderingsregels van toepassing die zijn voorzien in de artikelen 5 en 10 van de wet van 30 maart 2001¹¹¹. Als gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof¹¹² kunnen de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie zich vanaf 11 juli 2014 niet langer steunen op deze uitzonderingsregels.

Hierdoor zal in 2015 het aantal pensioneringen in 2014 en 2015 mogelijk lager liggen dan voorzien bij de opmaak van de begroting 2015. Mede door het feit dat in het regeerakkoord werd bepaald dat er een overgangsregeling zal worden voorzien waarvan de modaliteiten nog niet bekend zijn, kan de federale politie nog geen precieze budgettaire impact geven van de gevolgen van dit arrest.

2 Gedetacheerden vanuit de zones

De lokale zones stellen personeelsleden ter beschikking van de communicatie- en informatiecentra (C.I.C.) en in de arrondissementele kruispunten (A.I.K.).

Het tekort aan vereffeningskredieten voor de vergoeding van de ter beschikking gestelde personeelsleden wordt voor 2014 geraamd op 5,8 miljoen euro. Het verbruik voor 2015 wordt geraamd op 27 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat in het huidige begrotingsontwerp¹¹³ hiervoor slechts een krediet van 17,1 miljoen euro is ingeschreven.

3 Dotaties aan de politiezones

De financiering van de lokale zones is geregeld in artikel 41, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst en verder uitgewerkt met het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende toekenning van de definitieve federale basistoelage en de toelage uitrusting handhaving openbare orde.

Voor deze financiering worden binnen de sectie 17 kredieten voorzien op volgende basisallocaties:

- 90.11.01.00.01 - Provisie om het aanwervingsbeleid te stimuleren (8,4 miljoen euro);
- 90.11.43.51.01 - Federale dotatie aan de politiezones (709,8 miljoen euro);
- 90.11.43.51.07 - Federale dotatie voor de vervanging van de kledij en de ordehandhaving (0,4 miljoen euro).

De dotatie aan de politiezones bestaat uit de federale basisdotatie¹¹⁴, een aanvullende dotatie¹¹⁵ en de dotatie Salduz. Het bedrag van de federale basisdotatie wordt geregeld

¹¹⁰ Wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 13 december 2012 houdende diverse bepalingen.

¹¹¹ Wet van 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden om een vervroegd rustpensioen te bekomen.

¹¹² Arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof.

¹¹³ Basisallocatie 17.90.22.12.21.48.

¹¹⁴ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002, artikel 3.

¹¹⁵ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002, artikel 7.

met de artikelen 2 tot 4 van bovenvermeld koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De regering besliste voor de begroting 2015 om op de dotaties aan de politiezones een besparing door te voeren van 2% (14,5 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 hiervoor moet worden aangepast.

Overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 konden de zones die menen zich in een objectieve probleemsituatie te bevinden een gemotiveerd dossier indienen voor het bekomen van een aanvullende dotatie¹¹⁶. Verschillende zones, die geen dossiers indienden, hebben hiertegen procedures bij de Raad van State opgestart.

De Raad van State vernietigde in 2009 deels de toekenningsbesluiten voor de jaren 2002 tot en met 2009 die op basis van dit artikel werden toegekend. De budgettaire kost hiervan t.a.v. 53 zones werd geraamd op 28,2 miljoen euro, exclusief intresten. Het Rekenhof heeft er sinds 2011¹¹⁷ op gewezen dat er een aangepaste reglementaire tekst moet worden opgemaakt en kredieten moeten worden voorzien.

Ingevolge een vonnis van 9 januari 2014 van de rechtbank van eerste aanleg op verzoek van 34 zones werd de Belgische Staat veroordeeld tot betaling van 23,2 miljoen euro voor deze aanvullende dotatie (hoofdsom 17,1 miljoen euro, intresten 6,1 miljoen euro). De dagelijkse intrestlast na 9 januari 2014 wordt begroot op 1.288 euro. De schuld in hoofdsom t.o.v. de zones die nog geen vonnis hebben gevorderd wordt begroot op 11,1 miljoen euro (exclusief intresten). De federale overheid heeft tegen het vonnis beroep aangetekend.

4 Verhoging van het rekruteringsquotum voor de aanwerving van agenten voor de geïntegreerde politie

Op de Ministerraad van 11 mei 2012 besliste de vorige regering de personeelsformatie van de federale politie in 2012 uitzonderlijk te versterken met 175 eenheden en het rekruteringsquotum tot 1.100 eenheden te verhogen. De uitgaven hiervoor werden in de periode 2012-2014 gefinancierd vanuit de interdepartementale provisie. Ook in het huidige begrotingsontwerp wordt binnen de interdepartementale provisie een bedrag van 10,1 miljoen euro gereserveerd ter financiering van deze uitgaven. Deze werkwijze werd eerder door het Rekenhof bekritiseerd¹¹⁸.

Om het hoofd te bieden aan de structurele tekorten werd midden 2012 beslist het jaarlijks rekruteringsquotum verder te verhogen van 1.100 tot 1.400 eenheden en in 2013 uitzonderlijk op te trekken tot 1.500 eenheden¹¹⁹. De Ministerraad van 10 oktober 2013 kende hiervoor een enveloppe toe van 11,3 miljoen. De federale politie raamde dat bovenop deze enveloppe nog een bedrag van 3,5 miljoen euro vereist is om de financiering mogelijk te maken.

De regering besliste de personeelskredieten lineair te verminderen met 4% of 31,5 miljoen euro. De kredieten die worden voorzien bij het huidige begrotingsontwerp

¹¹⁶ Voor het begrotingsjaar 2015 bedraagt deze aanvullende dotatie 52 miljoen euro.

¹¹⁷ Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, Parl. St. Kamer, DOC 53 1347/003, p. 35.

¹¹⁸ Het Rekenhof heeft er reeds bij de bespreking van de begrotingsontwerpen voor het jaar 2013 (Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p. 49-51) en 2014 (Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/004, p. 49) op gewezen dat met deze provisie hoofdzakelijk recurrente uitgaven worden gefinancierd, die moeten worden voorzien in de desbetreffende begrotingsprogramma's in plaats van in de interdepartementale provisie.

¹¹⁹ Beslissingen van de Ministerraad van 20 juli 2012 en van 30 november 2012.

Laten enkel toe 800 agenten te rekruteren op de 1.400 die aanvankelijk waren voorzien.

5 Programma 17.90.4 – Fonds 17/1 – prestaties en cessies van materieel en producten aan derden

De programmawet van 22 juni 2012 voegt in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst een artikel 115, § 4bis in zodat de bestuurlijke politie, naast de bestaande regeling die is voorzien in artikel 115, een vergoeding kan vragen voor opdrachten die ze levert voor derden¹²⁰. De Koning moet, bij een in Ministerraad overlegd besluit, deze opdrachten bepalen, alsook de voorwaarden en de nadere regels. De opbrengsten zullen worden toegewezen aan een organiek begrotingsfonds.

Het Rekenhof wijst er op dat er geen koninklijk besluit werd getroffen en dat er geen aangepaste ontvangstenramingen worden ingeschreven.

6 Wetsbepaling 2.17.12

In afwijking van artikel 66 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat kunnen op basis van een nieuwe wetsbepaling 2.17.12 voorschotten worden toegekend aan de rekenplichtige van de voorschotten van de federale politie tot een bedrag van 2,7 miljoen euro per jaar. De rekenplichtige mag deze voorschotten toekennen aan de verbindingsofficieren in het buitenland en aan de onderrekenplichtige van de Directie van de speciale eenheden.

In de wetsbepaling wordt gesteld dat het eventuele saldo van deze voorschotten op 31 december 2015 mag worden gebruikt voor de behoeften van 2016.

Het Rekenhof wijst erop dat deze overdracht indruist tegen het principe van de eenjarigheid van de begroting.

¹²⁰ Tot op heden wordt bijvoorbeeld voor de inschakeling van de politie bij sportwedstrijden en muziekfestivals geen vergoeding aangerekend aan de organisatoren.

Sectie 18 – FOD Financiën

1 Programma 18.40.0 – Vergoeding bpost

De federale overheid betaalt overeenkomstig het principeakkoord van 22 december 2009 jaarlijks aan bpost een vergoeding voor het gebruik van de 679-bankrekeningen van de staatsrekenplichtigen. Sinds het vijfde beheerscontract dat in werking getreden is op 1 januari 2014, valt deze vergoeding integraal ten laste van de FOD Financiën. Voor het begrotingsjaar 2015 wordt hiervoor een krediet voorzien van 31,1 miljoen euro.

Op basis van het gemiddeld aantal jaarlijkse verrichtingen uit de voorbije jaren (43,3 miljoen) aan 0,895 euro per verrichting¹²¹, raamt de FOD Financiën de vergoeding bpost op 38,8 miljoen euro. Mogelijkerwijze zal het voorziene krediet dus ontoereikend zijn¹²².

De Ministerraad van 15 oktober 2014 besliste een aanbesteding uit te schrijven om, met het oog op de invoering van een systeem van 'cash pooling', de kassiersfunctie toe te vertrouwen aan een financiële instelling. Het Rekenhof merkt hierbij op dat rekening houdend met de benodigde doorlooptijd voor de afwerking van de overheidsopdracht alsook met de hiermee gepaard gaande logistieke aanpassingen op de FOD Financiën, het niet zeker is dat de beoogde efficiëntiewinsten reeds zullen kunnen worden gerealiseerd in 2015.

2 Programma 18.40.0 – Gerechts- en vervolgingskosten

Sinds 2012 worden de gerechts- en vervolgingskosten ten gevolge van fiscale geschillen rechtstreeks aangerekend op de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹²³. Voor het begrotingsjaar 2015 is een bedrag voorzien van 48,8 miljoen euro.

Op basis van de gegevens uit het verleden, de voorschriften in de desbetreffende geldende wetgeving¹²⁴ en rekening houdend met de bijkomende uitgaven als gevolg van het in werking treden in 2013 van de wet van 22 april 2012 betreffende de politie over het wegverkeer¹²⁵, raamt de administratie deze kosten op 72,8 miljoen euro.

¹²¹ Artikel 2.2 van het principeakkoord van 22 december 2009 bepaalt het toe te passen tarief per verrichting. Het aantal verrichtingen bedroeg in 2011 ongeveer 43,1 miljoen en in 2012 en 2013 iets meer dan 43,4 miljoen.

¹²² Ook in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën wordt gesteld dat de toestand van het krediet ter gelegenheid van de begrotingscontrole zal worden herbekeken (Parl. St. Kamer, DOC 54/0947-012, p 15).

¹²³ Basisallocatie 18.40.02.12.11.11. Tot 2011 werd het verschil tussen de gerecupereerde en betaalde kosten enkel geboekt als een lopende niet-fiscale ontvangst van de administratie van de directe belastingen (Titel I, sectie II, Hoofdstuk 18, § 3, artikel 12.11.01).

¹²⁴ Koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het wetboek van de inkomstenbelasting (artikel 172).

¹²⁵ De wet van 22 april 2012 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (Parl. St. Kamer, DOC 53 2074/002). Deze wet voerde het bevel tot betaling in. Het bevel tot betaling is een bijkomend instrument tot invordering van een verkeersboete indien nagelaten wordt te reageren op een onmiddellijke inning of minnelijke schikking. Het doel is een dagvaarding door de politierechtbank te vermijden. De toepassing van dit nieuw instrument komt op kruissnelheid.

Tabel – Overzicht van de gerechts- en vervolgingskosten voor de periode 2012-2015 (in miljoen euro)

Jaar	Basisallocatie 40.02.12.11.11
2012 (aanwending)	58,2
2013 (aanwending)	62,8
2014 (toegekend)	60,4
2015 (toegekend)	48,8

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof wijst er op dat het toegekend krediet mogelijkerwijze ontoereikend zal zijn om de gerechts- en vervolgingskosten te kunnen dragen.

3 Programma 18.52.0 – Personeelskredieten douane en accijnzen

De Ministerraad van 8 juni 2012 besliste in het kader van Optifed¹²⁶ een continue dienstverlening voor de douanediens (24u- en 7 dagenpermanentie) in te voeren. De invoering van dit shiftsysteem vergde de aanwerving van 385 bijkomende douaniers¹²⁷. De jaarlijkse kost van deze bijkomende douaniers wordt door de administratie geraamd op ongeveer 10 miljoen euro.

De Ministerraad van 15 oktober 2014 besliste in de interdepartementale provisie een krediet van 30,3 miljoen euro te voorzien voor uitgaven in het kader van Optifed, waarvan 10,1 miljoen euro voor de financiering van een continue dienstverlening voor de douanediens.

Het Rekenhof merkt op dat de kosten voor invoering en uitbouw van dergelijke continue douanediensverlening gezien hun blijvend karakter als recurrent moeten worden beschouwd. De kredieten voor de dekking van deze recurrente kosten moeten bijgevolg worden voorzien op het desbetreffende begrotingsprogramma i.p.v. in de interdepartementale provisie.

4 Programma 18.53.0 – Voorschotten op onderhoudsgeld

Voor het begrotingsjaar 2015 wordt een krediet van 25,6 miljoen euro voorzien voor de uitbetaling van voorschotten op onderhoudsgeld, zoals bepaald in de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van Dienst Alimentatievorderingen (DAVO)¹²⁸. Dit is een stijging van 1,2 miljoen euro ten opzichte van het huidig begrotingsjaar.

Met de wet van 12 mei 2014 werd het plafond van de maandelijkse bestaansmiddelen waaronder een onderhoudsgerechtigde een beroep kan doen op een alimentatievoorschot verhoogd van 1.400 euro tot 1.800 euro. Op basis van een rekenmodel ontwikkeld door het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA – K.U.Leuven)¹²⁹ raamt de administratie de meeruitgave ten gevolge van deze plafondverhoging op 8 miljoen euro.

¹²⁶ Optifed is bedoeld om projecten te ondersteunen die bijdragen tot een efficiëntere werking van de federale besturen.

¹²⁷ Deze douaniers werden in de loop van 2013 en 2014 aangeworven.

¹²⁸ Wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievordering bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek.

¹²⁹ Federale Overheidsdienst Financiën - België - Documentatieblad - 72e jaargang, nr. 2, 2e kwartaal 2012 (p. 161).

Het Rekenhof wijst er op dat het voormeld toegekend krediet van 25,6 miljoen euro geen rekening houdt met deze meeruitgave. Derhalve zal het krediet wellicht niet toereikend zijn om de voorschotten op onderhoudsgeld te betalen.

5 Programma 18.61.0 – Werkingskosten Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij

In uitvoering van artikel 2, § 3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) heeft de Staat de verplichting deze kosten te terug betalen. Tot en met het begrotingsjaar 2013 werd elk jaar in de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën hiervoor een krediet voorzien van ongeveer 1 miljoen euro¹³⁰. Dit krediet werd echter nooit aangewend en is sinds 2014 niet langer opgenomen in het ontwerp van uitgavenbegroting.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het niet aanwenden van de voorziene kredieten geenszins inhoudt dat de FPIM geen uitgaven verricht in het kader van haar gedelegeerde opdrachten. Omdat de voorziene kredieten telkens ontoereikend waren, werden deze uitgaven rechtstreeks betaald via de rekening-courant van de Belgische Staat door een verrekening met de door FPIM voor de Staat ontvangen intresten. Op deze wijze werd gedurende de periode 2008-2013 al voor een totaal bedrag van ongeveer 70,7 miljoen euro aan uitgaven gecompenseerd. Eind december 2013 bedroeg het saldo van de rekening-courant +6,6 miljoen euro¹³¹. Voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 raamt de FOD Financiën de uitgaven die de FPIM voor rekening van de Staat doet respectievelijk op 7 miljoen euro en 5 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat dergelijke werkwijze in strijd is met het universaliteitsprincipe van de begroting dat stelt dat de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven¹³² en bovendien weinig transparant is. Aangezien alle staatsontvangsten en -uitgaven op de begroting in rekening moeten worden gebracht¹³³, moeten in de algemene uitgavenbegroting hiervoor de nodige kredieten worden voorzien en in de middelenbegroting alle ontvangsten worden geraamd.

6 Programma 18.60.0 – Interestbonificatie groene leningen

Dit programma omvat de interestbonificaties (interestverlaging) toegekend voor leningen die een natuurlijke persoon tussen 1 januari 2009 en 31 december 2011 bij een kredietverstrekker aangaang voor energiebesparende investeringen¹³⁴. Voor het komende begrotingsjaar is geen krediet voorzien.

Op basis van de in het verleden goedgekeurde dossiers en werkelijk uitgevoerde betalingen, raamt de administratie het benodigd vereffeningskrediet voor 2015 op 31,9 miljoen euro. Gezien het een wettelijk verplichte uitgave betreft zal in de loop van 2015 het nodige krediet moeten worden toegekend¹³⁵.

¹³⁰ Basisallocatie 18.61.02.12.11.05

¹³¹ Het saldo van de rekening-courant bedroeg eind augustus 2014 3,8 miljoen euro.

¹³² Artikel 60 van de wet van 22 mei 2003.

¹³³ Artikel 174, tweede lid, van de grondwet.

¹³⁴ Basisallocatie 18.61.03.34.41.02 – interestbonificaties voor groene leningen.

¹³⁵ Op basis van de beschikbare gegevens raamt de administratie de totale kostprijs inzake interestbonificatie voor groene lening (periode 2009-2044) op ongeveer 322,8 miljoen euro, waarvan tot op heden 157,9 miljoen euro werd uitbetaald.

Het Rekenhof wijst er tevens op dat het laattijdig toekennen van het nodige krediet er mogelijk toe leidt dat de betalingstermijnen zoals voorzien in artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificaties niet kunnen worden nageleefd¹³⁶.

7 Programma 18.61.1 – Plan voor steun aan Griekenland goedgekeurd door de Eurogroep

Op 21 februari 2012 besliste de Eurogroep, in het kader van het tweede steunpakket voor Griekenland, dat landen die inkomsten ontvangen uit Grieks overheidspapier deze opbrengsten zouden terugstorten aan de Griekse overheid.

België moet in het kader van dit steunpakket gedurende de periode 2012-2020 181,1 miljoen euro aan Griekenland terugbetalen, waarvan tot op heden 73,4 miljoen euro werd uitbetaald. De betalingen moeten gebeuren overeenkomstig het betalingsschema opgenomen in artikel 26 van de wet van 17 juni 2013¹³⁷, waarin voor 2015 29,6 miljoen euro is ingeschreven. Het in de begroting ingeschreven krediet¹³⁸ van 20,9 miljoen euro is bijgevolg voor 8,7 miljoen euro ontoereikend.

8 Programma 18.61.1 – Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF

Voor de betaling van de Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF¹³⁹ wordt voor het begrotingsjaar 2015 een krediet¹⁴⁰ van 11,8 miljoen euro toegekend.

Deze bijdrage moest in principe worden betaald over 2 jaren waarvan de eerste schijf van 11,8 miljoen euro in 2013 en de tweede schijf van 29,5 miljoen euro in 2014. Bij het begrotingsconclaf van juli 2013 werd beslist de betaling van deze bijdrage telkens met een jaar uit te stellen¹⁴¹. Dit verklaart waarom de bijdrage van 2013 (11,8 miljoen euro) in 2014 werd vereffend.

De bijdrage van 2014 (29,5 miljoen euro) zou dus in 2015 moeten worden vereffend. Het in de algemene uitgavenbegroting toegestane krediet van 11,8 miljoen euro is echter voor 17,7 miljoen euro ontoereikend.

¹³⁶ Koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificatie voor leningsovereenkomsten bestemd voor de financiering van energiebesparende uitgaven (in toepassing van artikel 2 van de economische herstellwet van 27 maart 2009). De federale overheid neemt 1,5% op jaarbasis van de interesten van de lening voor haar rekening. Artikel 6 bepaalt dat de interestbonificatie door de administratie aan de kredietgever wordt gestort binnen de 6 maanden na de eerste aanvraag en binnen de maand voor de hierop volgende aanvragen (zie tevens de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën, Parl. St. Kamer, DOC 54/0497-012, p. 32).

¹³⁷ Wet van 17 juni 2013 houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende duurzame ontwikkeling (1).

¹³⁸ Basisallocatie 18.61.18.35.20.01.

¹³⁹ In februari 2012 besliste de raad van bestuur van het IMF om een deel van de winsten van de verkoop van goud door het IMF uit te keren als dividend, op voorwaarde dat voldoende lidstaten akkoord gingen om dit dividend terug te storten als bijdrage voor de PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust), waarmee het IMF leningen aan lage rentevoet aan de lage inkomstenlanden verstrekt. De Ministerraad gaf op 5 oktober 2012 zijn akkoord voor deze werkwijze.

¹⁴⁰ Basisallocatie 18.61.18.54.42.02.

¹⁴¹ Het wetsontwerp tot betaling van deze internationale bijdrage werd ingediend op 16 januari 2014 (Parl. St. Kamer, DOC 53 3251), goedgekeurd in plenaire vergadering op 18 februari 2014 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 april 2014.

9 Programma 18.61.1 – Wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds

De Ministerraad van 13 december 2013 besliste dat België deelneemt aan de dertiende wedersamenstelling van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds voor een bijdrage van 100 miljoen euro¹⁴². Een bedrag van 90 miljoen euro wordt ten laste genomen van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Buitenlandse Zaken¹⁴³ en 10 miljoen euro ten laste van algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹⁴⁴. Deze bijdragen moeten worden vereffend over de periode 2014-2016.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de deelname van België aan het Afrikaans Ontwikkelingsfonds¹⁴⁵ bepaalt dat de bijdrage van de FOD Financiën voor de begroting 2015 3,6 miljoen euro bedraagt.

Het Rekenhof merkt op dat in de algemene uitgavenbegroting geen krediet voor deze uitgave is ingeschreven. In de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën wordt gesteld dat de toestand ter gelegenheid van de begrotingscontrole zal worden herbekeken¹⁴⁶.

¹⁴² Het Afrikaans ontwikkelingsfonds werd in 1972 opgericht door de Afrikaanse ontwikkelingsbank en 15 niet-Afrikaanse landen met de bedoeling de Afrikaanse ontwikkelingsbank te helpen zijn ontwikkelingsstrategie voor armoedebestrijding uit te voeren. Die strategie moet de economische groei en de sociale ontwikkeling in de lidstaten versnellen.

¹⁴³ Basisallocatie 14.54.33.54.42.07.

¹⁴⁴ Basisallocatie 18.61.54.42.03.

¹⁴⁵ Koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de deelname van België aan de dertiende wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds.

¹⁴⁶ Parl. St. Kamer, DOC 54 0497/012, p.47.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

1 Raming van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat het ontwerp van begroting van de Regie een aantal vraagtekens oplevert wat de correcte raming van diverse begrotingskredieten betreft. Het gaat over de volgende punten.

1.1 Programma voor de vermindering van huurcontracten

Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober laatstleden¹⁴⁷ besliste de Ministerraad een groots programma voor de vermindering van huurcontracten te lanceren, om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming enerzijds en met het niet-vervangen van ambtenaren anderzijds. De aan de Regie toegekende dotatie voor huurgelden zal met 5% worden verminderd. Dat moet een besparing van 23,8 miljoen euro opleveren op het niveau van de kredieten waarmee de Regie huurgelden betaalt voor rekening van de Staat en op het niveau van de kredieten bestemd voor de dotatie in het raam van het meerjarenplan Justitie.¹⁴⁸

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de initiële voorstellen van de Regie al rekening hielden met de gevolgen van de overdracht van bevoegdheden, opdrachten en diensten naar de deelstaantiteiten.

De verantwoordingsstukken geven geen details over de tenuitvoerlegging van het programma voor de vermindering van de kredieten voor huurcontracten, en meer bepaald over de gebouwen en de diensten in kwestie. Bovendien geven diezelfde stukken evenmin een raming van de financiële impact van de opzeg van contracten en van verhuizingen.

1.2 Belastingen en heffingen

De Regie becijferde bedrag van diverse belastingen en heffingen die ze in 2015 verschuldigd is, op 3,9 miljoen euro en dan voornamelijk de onroerende voorheffing en de gewest- en gemeentebelastingen. In het kader van de besparing op de werkingskosten werd dat cijfer vastgesteld op 1,9 miljoen euro. Aangezien de overeenstemming tussen het ingeschreven krediet en de in 2015 verschuldigde belastingen nergens wordt verantwoord, mag worden aangenomen dat het krediet vermoedelijk 2 miljoen euro te laag is geraamd.

1.3 Investeringsprogramma

Door de besparing van 10 % op de investeringskredieten die worden ontvangen bij wijze van dotatie en waartoe tijdens het begrotingsconclaaf werd beslist¹⁴⁹, heeft de Regie het beschikbare krediet voor nieuwe investeringen herberekend en het voor 2015 op nagenoeg 14,9 miljoen euro geraamd. Dat bedrag moet nog worden verdeeld in beschikbare kredieten voor nieuwe verwervingen, constructies en inrichting van gebouwen enerzijds, en in kredieten voor buitengewoon onderhoud anderzijds.

¹⁴⁷ Ministerraad van 15 oktober 2014, Bijlage 1 Notificaties Begroting 2015-2019, p. 17.

¹⁴⁸ Met name een besparing van 22,4 miljoen euro op basisallocatie 19.55.22.41.40.01 – « Dotatie tot dekking van de huurgelden en standaard inrichtingswerken van de door de Regie der gebouwen voor rekening van de Staat in huur genomen gebouwen » en een besparing van 1,4 miljoen euro op basisallocatie 19.55.26.41.40.09 - « Dotatie in het kader van het Meerjarenplan Justitie tot dekking van de huurkosten voor de in huur genomen gebouwen ».

¹⁴⁹ Ministerraad van 15 oktober 2014, Bijlage 1 Notificaties Begroting 2015-2019, p. 16.

De verantwoordingsstukken vermelden niet hoe die besparing gerealiseerd zal worden in het kader van de statutaire opdracht van de Regie.

2 Financieringsfonds bij de Regie

Artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat er binnen de Regie der Gebouwen een financieringsfonds wordt opgericht. Dat fonds wordt, in afwijking van de artikelen 60 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, gestijfd met de opbrengst van alle onroerende verrichtingen aangaande de goederen van de Staat die onder de bevoegdheid vallen van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert.

Artikel 335, §4, van de vernoemde programmawet stelt dat de middelen van het financieringsfonds worden aangewend ter financiering van de opdrachten toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen. In de praktijk worden die middelen altijd gebruikt voor investeringsuitgaven (artikel 533.01 van de uitgavenbegroting van de Regie), maar in principe zouden bijvoorbeeld ook uitgaven voor huur of onderhoud op die manier gefinancierd kunnen worden.

Sinds 1992 is de aan de Regie der Gebouwen toegekende investeringsdotatie structureel met 5,5 miljoen euro per jaar verminderd, wat door de Regie moet worden gecompenseerd door de verkoop van vastgoed. De opbrengst van die verkopen komt in het financieringsfonds terecht.

Tijdens het begrotingsconclaaf 2013 werd beslist het aantal verkopen tot stijging van het fonds op te trekken. Bijgevolg werd een bijkomend bedrag van 20 miljoen euro toegestaan voor de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015. De opbrengst van de verkopen is voor elk van die jaren dus op 25,5 miljoen euro gebracht.

De Regie kon op dit moment geen lijst voorleggen van vastgoed dat verkocht zou kunnen worden. Het risico bestaat dus dat die ontvangsten te hoog geraamd zijn.

3 Gebruik van de alternatieve financiering voor de bouw van staatsgebouwen en impact op de schuld van de Regie der Gebouwen

In zijn vorige commentaren bij de ontwerpbegrotingen 2011¹⁵⁰ en 2012¹⁵¹ had het Rekenhof al opgemerkt dat het gebruik van alternatieve financieringswijzen door de Regie der Gebouwen leidt tot een sterke stijging van het uitstaand bedrag van de verplichtingen die daar voor de Staat uit voortvloeien. Het Rekenhof herhaalt die opmerking naar aanleiding van het onderzoek van dit ontwerp van begroting: op basis van de verantwoordingsstukken zullen de financiële lasten die nodig zijn voor de aflossing van de leningen en voor de intrestlast 52,3 miljoen euro bedragen voor het jaar 2015 en 115,3 miljoen euro tegen 2019.

Op 1 januari 2015 zal de totale geconsolideerde schuld van de Regie der Gebouwen in het kader van de projecten die via alternatieve financiering werden gerealiseerd, 202,9 miljoen euro bedragen. Diverse aankopen van gebouwen moeten in de komende jaren nog geconcretiseerd worden. De globale impact van die aankopen zal zich vertalen in

¹⁵⁰ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011 (Parl. stuk Kamer, DOC 53 1347/003, p. 39).

¹⁵¹ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012 (Parl. stuk Kamer, DOC 1943/003, p. 60-62).

een sterke stijging van het uitstaand bedrag¹⁵². Het gaat meer bepaald om de volgende vastgoedprojecten:

- de herinrichting van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren, die in 2017 klaar moet zijn en waarvan het bedrag geraamd is op 66,5 miljoen euro. Rekening houdend met een intrestvoet van 4,19% en met een looptijd van 20 jaar, zou vanaf 2017 een annuïteit van 5 miljoen euro moeten worden betaald;
- twee nieuwe projecten met betrekking tot de gevangenissen in Oostende en Leopoldsburch hebben de goedkeuring gekregen van de Ministerraad van 28 februari 2014. Die voorstellen moeten evenwel nog geformaliseerd worden op het vlak van de kalender en de financiering van de projecten.

Er valt op te merken dat de Regie der Gebouwen voor een aantal projecten weliswaar geen gebruik heeft gemaakt van de technieken voor alternatieve financiering (functionele groepering van diverse FOD's in de WTC3-toren, het archieflokaal voor de wetenschappelijke instellingen, het FAVV-gebouw in Wandre en het forensisch psychiatrisch centrum in Gent). Er zal niet meer met leningen worden gewerkt, de Regie zal haar beschikbare middelen aanwenden om de uitgaven te bekostigen.

Behalve die techniek mag de Regie der Gebouwen sinds 2011 ook gebruik maken van alternatieve financieringstechnieken die gekend zijn als DBFM (Design, Build, Finance and Maintenance). De Regie mag dan een vennootschap inschakelen die instaat voor het ontwerp (design), de bouw (build), de financiering (finance) en het onderhoud (maintenance) van de nieuwe gebouwen. Vervolgens stelt de vennootschap die infrastructuur voor lange tijd ter beschikking van de federale Staat die in ruil een periodieke beschikbaarheidsvergoeding betaalt. Na afloop van het contract wordt het gebouw kosteloos aan de Staat overgedragen. Die aanpak legt de grootste risicolast bij de privépartner (risico van laattijdige levering, niet-conformiteit, meerkosten, enz.) en de gebouwen zijn volledig afgeschreven op het moment van de eigendomsoverdracht. Dergelijke verrichtingen hebben bijgevolg, en overeenkomstig ESR2010, geen impact op de schuld van de Regie. De beschikbaarheidsvergoeding moet niet worden beschouwd als een kapitaalrestitutie.

De Regie gebruikte die techniek om 5 nieuwe gevangenissen te bouwen (Dendermonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne en Haren). In 2015 zal de Regie der Gebouwen naar schatting 27 miljoen euro aan beschikbaarheidsvergoedingen moeten betalen voor Beveren, Marche en Leuze¹⁵³.

Bovendien zal die financieringstechniek ook worden toegepast voor de bouw van de nieuwe gevangenis in Antwerpen. De Ministerraad van 28 februari 2014 gaf de Regie toestemming om de procedure voor het aanwijzen van een consultant te lanceren. Die zou bijstand verlenen tijdens de volledige looptijd van de procedure.

¹⁵² Het encours van de verplichtingen van de Regie voor onroerende projecten die vóór 1 januari 2015 gefinaliseerd worden, daalt met nagenoeg 20 miljoen euro per jaar en zal op 1 januari 2019 nog 128 miljoen euro bedragen.

¹⁵³ Al vervat in het vernoemde totaalbedrag van 52,3 miljoen euro en door de Regie gestort als noodzakelijke financiële kosten voor het aflossen van de leningen en als intrestlasten.

Sectie 21 – Pensioenen

Bij de vaststelling van dotatie 1 (pensioenen openbare sector) werd, volgens de verantwoording, door de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) rekening gehouden met twee wijzigingen aan de regelgeving van de overheidspensioenen, te weten de 'afschaffing van de diplomabonificatie' en de afschaffing van de 'maxima inzake toegestane arbeid' vanaf de leeftijd van 65 jaar.

In het regeerakkoord¹⁵⁴ werden op beide vlakken inderdaad wetsaanpassingen in het vooruitzicht gesteld. In de Ministerraadsbeslissing van 15 oktober 2014¹⁵⁵ wordt ook de budgettaire weerslag van deze maatregelen vermeld:

- de afschaffing van de diplomabonificatie¹⁵⁶ zou leiden tot een besparing van 2,9 miljoen euro in 2015, 12,9 miljoen in 2016, 30,1 miljoen in 2017 en 57,4 miljoen in 2018;
- de afschaffing van de maxima inzake toegestane beroepsinkomsten zou vanaf 2015¹⁵⁷ resulteren in een meerkost van 30 miljoen euro voor alle pensioenstelsels, waarvan ruim 7,1 miljoen euro voor de pensioenen ten laste van het budget van de PDOS.

Die cijfers werden evenwel noch in die beslissing van de Ministerraad, noch in de verantwoording bij de begroting van de PDOS. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan of de geraamde budgettaire weerslag realistisch is, te meer daar uit diezelfde documenten ook de precieze inhoud van de aangekondigde maatregelen niet duidelijk blijkt.

In een voorontwerp van programmawet, goedgekeurd in Ministerraad van 7 november 2014, wordt de ingangsdatum voor de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie overigens verschoven naar 1 januari 2016. De besparing van 2,9 miljoen euro die in de begroting voor 2015 werd ingeschreven, zal dan ook niet kunnen worden gerealiseerd.

¹⁵⁴ Federaal regeerakkoord, p. 21-22 (cumulatie pensioen en toegestane arbeid) en 24 (diplomabonificatie).

¹⁵⁵ Ministerraad, 14 oktober 2014, notificatie punt 1, p. 39 en 43.

¹⁵⁶ Bedoeld wordt: het niet meer in aanmerking laten komen van de tijdsbonificatie wegens diplomabezit voor het berekenen van de loopbaanduur die vereist is voor het kunnen opnemen van een vervroegd pensioen. Deze aanpassing zou 'gefaseerd' worden ingevoerd.

¹⁵⁷ Het vermelde document geeft niet aan of en eventueel in welke mate deze meerkost in de volgende begrotingsjaren zal evolueren.

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Programma 23.40.2 - Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen.

De wet van 17 augustus 2013¹⁵⁸ vormt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding om tot een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme en een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.

Artikel 16 van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013¹⁵⁹ legt de bijdrage van de federale Staat tot de financiering van het interfederaal Centrum vanaf 2015 vast op 6,2 miljoen euro. Op de begroting van de FOD Werkgelegenheid is voor de dotatie aan voornoemd centrum slechts een krediet van 2,9 miljoen euro ingeschreven¹⁶⁰.

¹⁵⁸ De wet van 17 augustus 2013 houdende de aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.

¹⁵⁹ Artikel 16, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en voor bestrijding van discriminatie en racisme. Bij wet van 19 januari 2014 heeft de federale wetgever met het samenwerkingsakkoord ingestemd.

¹⁶⁰ Basisallocatie 23.40.20.41.10.14.

Sectie 24 – Sociale zekerheid

1 Programma's 24.54.1 en 24.58.4– Evenwichtsdotaties aan het Globaal Beheer, stelsel zelfstandigen en stelsel werknemers

Bovenop de algemene toelagen van de Staat ten voordele van de socialezekerheidsstelsels van de werknemers¹⁶¹ en van de zelfstandigen¹⁶² werd tussen 2010 en 2014 een dotatie aan het globaal beheer van de sociale zekerheid toegekend om het evenwicht van die stelsels te verzekeren. De aldus gestorte bedragen werden vastgesteld om de sociale zekerheid in staat te stellen een begrotingssituatie (uitgedrukt in ESR-termen) in evenwicht voor te leggen.

Er wordt hiervoor geen krediet ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2015. De oorsprong van de schrapping van die evenwichtsdotatie ligt in de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming.

De overdracht naar de gedeFedereerde entiteiten van bepaalde bevoegdheden die tot nu toe onder de sociale zekerheid ressorteerden (kinderbijslag, werkgelegenheid, dienstencheques, bejaardenzorg, ...) heeft ertoe geleid dat de uitgaven van de sociale zekerheid met een globaal bedrag van ongeveer 13 miljard euro verminderen¹⁶³. De sociale bijdragen die door de werkgevers, de werknemers en de zelfstandigen worden gestort, worden daarentegen nog steeds volledig geïnd door de sociale zekerheid, zodat dit tot een aanzienlijk overschot zou hebben geleid bij ongewijzigd beleid.

De regering heeft de aan de sociale zekerheid overgedragen middelen bijgevolg verminderd met een globaal bedrag dat opnieuw de budgettaire neutraliteit van de sociale zekerheid kan verzekeren. Die vermindering is gebeurd via de schrapping van de evenwichtsdotatie waarvan hierboven¹⁶⁴ sprake alsook door de vermindering van de bij wijze van alternatieve financiering gestorte ontvangsten¹⁶⁵.

2 Programma 24.55.2- Gehandicapten

Administratiekosten wegens medische onderzoeken

Die kosten¹⁶⁶ betreffen de medische expertises om de vermindering van het verdienvermogen of het gebrek aan of de vermindering van de zelfredzaamheid vast te stellen¹⁶⁷.

In 2013 werden kosten vereffend ten belope van 4,65 miljoen euro, en voor 2014 was in een bedrag van 4,45 miljoen euro vereffeningen voorzien.

¹⁶¹ Basisallocatie 24.58.44.42.80.03.

¹⁶² Basisallocatie 24.54.11.42.80.01.

¹⁶³ Algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 33.

¹⁶⁴ In vergelijking met 2014 vertegenwoordigt de vermindering een bedrag van 5.553,9 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers en 617,1 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen (algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 183).

¹⁶⁵ In vergelijking met 2014 vertegenwoordigen die verminderingen een bedrag van 6.912,8 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers, 353,7 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen en 77,8 miljoen euro voor de sociale zekerheid buiten de globale beheren. Omgekeerd is de alternatieve financiering met 33,0 miljoen euro gestegen voor het RIZIV-geneeskundige verzorging (algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 183).

¹⁶⁶ Basisallocatie 24.55.21.12.11.33.

¹⁶⁷ Koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

Voor die jaren werden de ontoereikende kredieten opgevangen door de nog beschikbare werkingskredieten van de DG Personen met een handicap, inzonderheid die van het Groen nummer¹⁶⁸.

Voor 2015 belopen de toegekende vereffeningskredieten 2,26 miljoen euro, rekening houdend met een daling van 1,4 miljoen euro, als gevolg van de overdracht van de toelagen voor de steun aan bejaarden naar de gedefedereerde entiteiten.

In afwachting van de op 31 december 2015 geplande administratieve overdracht behandelt de FOD de aanvragen en de dossiers verder voor rekening van de gedefedereerde entiteiten en raamt hij alle kosten in verband met de expertises op 4,43 miljoen euro.

De ingeschreven kredieten zouden dus ontoereikend kunnen zijn.

Project Handicare

Het project Handicare moet de DG Personen met een handicap ter vervanging van de informatica-infrastructuur die van 1984 dateert, voorzien van een globaal informaticasysteem voor dossierbeheer. Er werden drie overheidsopdrachten in samenhang met de verwezenlijking van de tweede fase van het project toegewezen, waarvan de voornaamste, de levering van de informaticaoplossing, 8,85 miljoen euro belooft.

In 2014¹⁶⁹ werd een bedrag van 7 miljoen euro vastgelegd, met daarbovenop een interne financiering via compensatie¹⁷⁰. Er was een bedrag van 2 miljoen euro vereffeningen ingeschreven en er werd een bedrag van 0,7 miljoen euro aangewend.

Voor 2015 is in geen vereffeningsskrediet meer voorzien. De administratie raamt het benodigde vereffeningsskrediet hiervoor op 3,36 miljoen euro¹⁷¹.

¹⁶⁸ Basisallocatie 24.55.21.12.11.03: kosten voor de tenlasteneming van de telefoongesprekken van het Contact Center van het DG Personen met een handicap. In de begroting 2013 was hiervoor een bedrag van 4,55 miljoen euro uitgetrokken en in die van 2014 4,19 miljoen euro.

¹⁶⁹ Bij de aanpassing werd een bedrag van 7,11 miljoen euro vastgelegd op basisallocatie 24.55.21.74.22.04.

¹⁷⁰ Op langere termijn wordt overwogen de gedefedereerde entiteiten financieel te laten bijdragen voor het gebruik van het systeem.

¹⁷¹ In het dossier inzake de toewijzing van de opdracht is een plan opgenomen dat voorziet in vereffeningen ten laste van de begrotingskredieten voor de jaren 2014 tot 2016.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

Net als voor de begrotingen sedert het jaar 2008 zijn er ook voor het begrotingsjaar 2015 geen vereffeningskredieten ingeschreven ter dekking van de toekomstige kosten van de ontmanteling of het "technisch passief" van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) en van het Instituut voor Radio-elementen (IRE)¹⁷³.

Volgens de verantwoording zijn de betalingen voor het SCK opgeschort. Er zijn immers nog voldoende middelen beschikbaar in het fonds bij het NIRAS voor de dekking van de huidige saneringen van dit nucleair passief in de eerstkomende jaren. Voor het technisch passief van het IRE worden de eigenlijke ontmantelingswerken op het ogenblik van hun uitvoering gefinancierd. Door het vormen van provisies voor de volledige ontmanteling van zowel het SCK als het IRE uit te stellen, worden de lasten naar de toekomst overgedragen.

Voor het SCK werd daarbij sedert de initiële begroting 2012 een aanpassing van de vervaldagenkalender, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 16 oktober 1991, in het vooruitzicht gesteld¹⁷³, wat tot dusver nog steeds niet is gebeurd¹⁷⁴. De overeenkomstig voornoemd koninklijk besluit verschuldigde, maar nog niet vereffende, bedragen lopen voor de periode 2008-2015 op tot 148,2 miljoen euro. Rekening houdende met de in het koninklijk besluit voorziene actualisatievoet van 8% zou hiervoor in 2016 211,2 miljoen euro moeten worden betaald. Indien de betaling van de bijdragen verder wordt uitgesteld en de in het koninklijk besluit voorziene vervaldagenkalender niet wordt aangepast, zal dit met toepassing van de huidige actualisatievoet van 8% in de toekomst alsmaar hogere bijkomende bijdragen veroorzaken.

Voor de huidige saneringen van het technisch passief van het SCK wordt de aangerekende BTW jaarlijks door de federale overheid terugbetaald¹⁷⁵. Daar de BTW op de uitgaven van het SCK eveneens aan de overheid wordt afgedragen betreft dit in principe een neutrale operatie. Rekening houdende met een achterstand in terugbetaling voor 2014 worden de benodigde kredieten voor 2015 op 4,5 miljoen euro

¹⁷³ De dotaties voor het technisch passief zijn verschuldigd aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) in uitvoering van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Studiecentrum voor Kernenergie en tot wijziging van de statuten van dit centrum (zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 18 december 1998 en 10 mei 2007) en het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen en tot wijziging van de statuten van dit instituut. In de begroting (en de verantwoording) zijn hiervoor de basisallocatie 32.42.30.31.22.13 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het SCK en de basisallocaties 32.42.30.31.22.22 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte afval en bestraalde splijtstof en 32.42.30.31.22.24 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte gebouwen, opgenomen. Voor het SCK legt het koninklijk besluit een totale betaling van 161,4 miljoen euro, geactualiseerd aan 8 % tot in 1988, vast.

¹⁷³ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 166, Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/007, p. 146 en Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/007, p. 119.

¹⁷⁴ Een nieuw koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 en dat betrekking heeft op de definitie van het technisch passief, de boekhoudkundige regels en de regels voor de financiering van het technisch passief van het SCK is opgesteld maar werd nog niet goedgekeurd. In dit ontwerp van koninklijk besluit is voorzien dat de jaarlijkse dotaties voor de sanering van het technisch passief van het SCK vanaf het jaar 2010 voor ieder jaar n worden geactualiseerd aan een voet gelijk aan de inflatie van het jaar n -1, verhoogd met 2%.

¹⁷⁵ Basisallocatie 32.42.30.31.22.15 – Dotatie aan NIRAS voor de verrekening van de BTW op de uitgaven betreffende het technisch passief van het SCK.

geraamd. Het Rekenhof merkt op dat het ingeschreven krediet 2015 van 2,6 miljoen euro niet voldoende is om deze achterstand weg te werken.

Voor de huidige saneringen van het technisch passief van het IRE worden de aangerekende uitgaven jaarlijks door de federale overheid terugbetaald. Het (achterstallige) te betalen saldo per eind 2014 voor het gedeelte afval en uranium (voor respectievelijk de terugbetaling van de hoofdsom¹⁷⁶ en de BTW¹⁷⁷) wordt geraamd op respectievelijk 5,8 en 2,7 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat de ingeschreven kredieten 2015 van respectievelijk 3,3 miljoen euro en 0,7 miljoen euro niet voldoende zijn om deze achterstallen weg te werken. Bovenop de achterstallen worden de kosten voor 2015 geraamd op respectievelijk 4,8 en 1,0 miljoen euro.

2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen

De vereffeningskredieten die bij de algemene directie Energie zijn ingeschreven voor toelagen in 2015 aan externe organismen dalen met 26,2 % ten opzichte van de kredieten voor het jaar 2014.

Tabel – Vereffeningskredieten programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen: vergelijking kredieten 2015 met de (initiele) kredieten 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
Bijdrage van België aan het Europees Centrum voor Kernonderzoek (ECKO) te Genève	29,5	28,3	-1,2	-4,0%
Subsidies aan het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) ¹⁷⁸	54,5	36,6	-17,9	-32,9%
Subsidies aan het Instituut voor Radio-Elementen (IRE) ¹⁷⁹	8,2	1,4	-6,8	-83,4%
Subsidie aan het Interuniversitair Instituut voor Kernwetenschappen (IIKW)	3,7	3,7	0,0	1,3%
Overige toelagen	2,8	2,8	0,0	-0,3%
Totaal	98,7	72,8	-25,9	-26,2%

Bron: algemene uitgavenbegroting

De daling van de kredieten heeft onder meer betrekking op het wegvallen van de subsidies ter ondersteuning van de studiefase van het Myrrha-project van het SCK (-9,4 miljoen euro) en de subsidies voor investeringen in de fysische beveiliging van het SCK en het IRE (-4,5 miljoen euro).

Het Myrrha-project beoogt het ontwerpen, de bouw en de indienststelling van een nieuwe onderzoeksreactor bij het SCK. Voor de studiefase van dit project werd reeds in de periode 2010-2014 een subsidie van 60 miljoen euro ten voordele van het SCK

¹⁷⁶ Basisallocatie 32.42.30.31.22.22 – Dotatie aan NIRAS voor het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

¹⁷⁷ Basisallocatie 32.42.30.31.22.23 – Dotatie aan NIRAS voor de dekking van de BTW op de uitgaven betreffende het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

¹⁷⁸ Basisallocaties 32.42.50.41.40.05 (werkingssubsidie), 32.42.50.41.40.07 (Myrrha-project), 32.42.50.41.40.08 (investeringen met betrekking tot de fysische beveiliging) en 32.42.50.61.41.03 (buitengewone investeringen).

¹⁷⁹ Basisallocaties 32.42.50.51.11.05 (nieuwe studies, investeringen en projecten), 32.42.50.61.41.04 (investeringen met betrekking tot de fysische beveiliging) en 32.42.50.51.11.07 (investeringen).

vereffend¹⁸⁰. Niettegenstaande enige vertraging in de studiefase wordt er in de begroting 2015 geen rekening gehouden met een verlenging van de subsidiëring. In het nieuwe federaal regeerakkoord werd vooropgezet om het Myrrha-project of evenwaardige projecten van het SCK progressief te ondersteunen¹⁸¹.

Daarnaast wordt er zowel voor het SCK als het IRE niet langer een vereffeningskrediet ingeschreven voor investeringen in de fysieke beveiliging (respectievelijk -2,0 miljoen euro en -2,5 miljoen euro tegenover de begroting 2014). Voor deze investeringen werd in de begrotingen 2012-2014 reeds voor het SCK 10,0 miljoen euro vastgelegd en 3,9 miljoen euro vereffend en voor het IRE 5,8 miljoen euro vastgelegd en 2,5 miljoen euro vereffend. Indien de reeds vastgelegde subsidies moeten worden vereffend, zal dit, indien de resterende en niet geblokkeerde vereffeningskredieten 2014 alsnog integraal worden gebruikt (4,1 miljoen euro), de volgende begrotingen bijkomend met 5,3 miljoen euro belasten.

3 Programma 32.49.2 – Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast

Het fonds heeft als voornaamste uitgave de vergoeding van het ereloon en de kosten van de schuldbemiddelaars die niet door de schuldenaars konden worden betaald. De (achterstallige) te betalen vergoedingen per eind 2014 worden geraamd op 3,8 miljoen euro (tegenover 1,6 miljoen euro per eind 2013). Het Rekenhof merkt op dat de ingeschreven kredieten 2015 van 3,9 miljoen euro maar net voldoende zullen zijn om deze achterstallen weg te werken. De vergoedingen voor 2015 worden, in de lijn met de aangevraagde vergoedingen in 2013 en 2014, geraamd op minimaal 6,5 à 7 miljoen euro.

¹⁸⁰ De subsidie van 60 miljoen euro (in prijzen 2010) voor de periode 2010-2014 werd toegekend door de Ministerraad van 5 maart 2010. Deze subsidie werd voor de helft ingeschreven op de begroting van de FOD Economie en voor de andere helft op de begroting van de POD Wetenschapsbeleid.

¹⁸¹ Federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 100.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

1 bpost, NMBS/Infrabel/HR Rail en Beliris

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 33 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2015 dalen met 6,1 % ten opzichte van de kredieten voor het jaar 2014.

Tabel – Vereffeningskredieten FOD Mobiliteit en Vervoer: vergelijking kredieten 2015 met de aangepaste kredieten 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
Programma 33.41.5 – Overheidsbedrijven (voornamelijk bpost)	304,7	291,4	-13,3	-4,4%
Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	3.100,8	2.946,8	-154,0	-5,0%
Programma 33.55.2 – Directie vervoersinfrastructuur (Belirisfonds)	115,0	114,4	-0,6	-0,5%
Andere programma's	155,5	97,5	-58,0	-37,3%
Totaal	3.676,0	3.450,1	-225,9	-6,1%

Bron: *algemene uitgavenbegroting*

Meer dan 97% van het budget van de FOD Mobiliteit en Vervoer is voorbehouden voor de federale financiering van bpost, de entiteiten NMBS, Infrabel (en HR Rail) en de werkzaamheden van Beliris.

Bij koninklijk besluit van 29 mei 2013 werd het vijfde beheerscontract tussen de Belgische Staat en bpost voor de periode 2013-2015 goedgekeurd. De voor 2015 voorziene vergoeding voor de taken van openbare dienstverlening door bpost (291 miljoen euro) is door een doorgevoerde besparing 6 miljoen euro lager dan het in 2015 te betalen bedrag vermeld in het beheerscontract (297 miljoen euro)¹⁸².

Inzake de dotaties voor het spoorwegvervoer, houdt de initiële begroting 2015 rekening met de hervorming van de Belgische spoorwegen, waarbij de drieledige structuur vanaf 1 januari 2014 plaats heeft gemaakt voor een tweeledige (met de NMBS als spoorwegonderneming en Infrabel als infrastructuurbeheerder). Daarnaast werd voor het personeel HR Rail opgericht. In afwachting van nieuwe beheerscontracten werden er eind 2013 voorlopige regels vastgelegd die als beheerscontract gelden¹⁸³. De voor NMBS, Infrabel en HR Rail voorziene kredieten in de algemene uitgavenbegroting 2015 zijn 379 miljoen euro lager dan de in toepassing van deze voorlopige regels berekende bedragen. De voorlopige regels hielden immers onder meer nog geen rekening met de reeds voor 2014 opgelegde besparing van 150 miljoen euro en de voor 2015 opgelegde besparing van 188 miljoen euro¹⁸⁴.

¹⁸² Vanaf 2015 uitgesplitst op de basisallocaties 33.41.52.31.22.03, 33.41.52.31.22.04, 33.41.52.31.22.05, 33.41.52.31.22.06 voor respectievelijk de betaling van de opgelegde lasten BTW, retail, press en others.

¹⁸³ De beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding liepen op 31 december 2012 ten einde. In afwachting van nieuwe beheerscontracten werden de huidige beheerscontracten van rechtswege verlengd. Omdat na één jaar nog geen nieuwe beheersovereenkomsten in werking waren getreden en wegens de hervorming van de NMBS-groep, werden bij koninklijk besluit van 21 december 2013, gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 maart 2014, de voorlopige regels vastgesteld die als beheerscontract van Infrabel en de NMBS gelden. De bijlage bij het koninklijk besluit bevat de exploitatie- en investeringstoelagen waarop de NMBS, Infrabel en HR Rail in 2015 recht hebben.

¹⁸⁴ De in toepassing van deze voorlopige regels berekende bedragen houden daarnaast onder meer geen rekening met jaarlijks terugkerende verschillen voor de betaling van de dotaties (van t-1 naar t en van t naar t+1).

Voor 2015 was in het meerjareninvesteringsplan 2013-2025 van de spoorwegen een totaal te investeren bedrag gepland van 1.719 miljoen euro (in prijzen 2012). De initiële begroting 2015 voorziet voor de investeringstoelagen een totaal bedrag van 1.475,5 miljoen euro.

De in de algemene uitgavenbegroting 2015 ingeschreven vereffeningskredieten voor het Belirisfonds ten belope van 114,4 miljoen euro zijn 10,6 miljoen euro lager dan de verwachte ontvangsten (125 miljoen euro ingevolge een voorafname op de opbrengst van de personenbelasting). Het saldo van de beschikbare vereffeningsmiddelen zal bij volledige benutting van de voorziene kredieten hierdoor verder stijgen tot 522,5 miljoen euro.

De daling van de voor 2015 ingeschreven kredieten voor andere programma's ten opzichte van de kredieten 2014 met 57,9 miljoen euro is voornamelijk toe te schrijven aan de stopzetting in 2015 van een aantal subsidieregelingen¹⁸⁵.

2 Programma 33.22.2 – Begrotingsfonds Onderzoeksorgaan Scheepvaart

Ingevolge een Europese richtlijn werd in 2012 de Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen (FOSO) opgericht¹⁸⁶. De werking van dit onderzoeksorgaan valt ten laste van een organiek begrotingsfonds, dat zijn inkomsten verkrijgt uit bijdragen die deels moeten worden betaald door de exploitanten van Belgische schepen en deels door de havens die door schepen onder vreemde vlag worden aangedaan. De jaarlijkse bijdragen werden wettelijk bepaald op 0,8 miljoen euro¹⁸⁷.

Op 21 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof de bepaling rond de financiering van het FOSO vernietigd, maar de gevolgen ervan behouden tot er een nieuwe wetgeving tot stand komt en dit uiterlijk tot 31 december 2014. Zowel de aanpassing van de wetgeving als de bijdragen zijn echter tot dusver uitgebleven. Hierdoor zijn er momenteel nog steeds geen middelen beschikbaar om de werking van het FOSO op te starten.

3 Programma 33.51.8 – Intermodaliteit

In 2014 heeft de federale Staat steun verleend aan het gecombineerd vervoer (4,5 miljoen euro) en aan het verspreid vervoer (10,5 miljoen euro). De betalingen worden per kwartaal uitgevoerd. Zoals de FOD Mobiliteit en Vervoer in de verantwoording aangeeft moeten in 2015 voor de vereffening van de subsidies voor het vierde kwartaal 2014 respectievelijk 1,1 miljoen euro en 2,6 miljoen euro aan vereffeningskredieten worden voorzien (of in totaal 3,7 miljoen euro). In het ontwerp-begroting 2015 is slechts 3 miljoen euro ingeschreven.

4 Onderfinanciering van het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol-beheerder van het burgerlijk luchtverkeer

Sinds 2010 kampt Belgocontrol met een structureel financieringstekort¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Programma 33.51.8 – Intermodaliteit (ondersteuning van het gecombineerd en verspreid goederenvervoer): - 8,5 miljoen euro, programma 33.52.2 – Belgocontrol (toekenning van een terugvorderbaar voorschot): -20 miljoen euro en programma 33.52.6 – Steun aan de luchtvaartsector (steun aan luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Brussel-Nationaal): -19 miljoen euro.

¹⁸⁶ Wet van 2 juni 2012 betreffende de Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen.

¹⁸⁷ Artikel 15, § 1, van de wet van 2 juni 2012.

¹⁸⁸ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012, Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p.81-82; Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor

Voor wat betreft de “terminal” dienstverlening op Brussel-Nationaal bleef het in 2003 vastgelegde tarief voor de luchtruimgebruikers, opgenomen in het tweede beheerscontract met de Belgische Staat (maart 2005 – juni 2014), ongewijzigd van kracht. Hierdoor vallen voor Belgocontrol de facturatie-inkomsten lager uit dan de kosten, wat tot een structureel verlies voor deze activiteit leidt (7,5 miljoen euro in 2013).

Ten aanzien van de regionale luchthavens staat Belgocontrol conform het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat en de gewesten van 30 november 1989 in voor het in stand houden en financieren van de in 1989 door de toenmalige Regie der Luchtwezen ter beschikking gestelde apparatuur en personeel. Ingevolge een striktere Europese regelgeving vanaf 2010, wordt het grootste deel van de kosten van de dienstverlening op deze luchthavens niet vergoed. Voor 2013 betekende deze activiteit een verlies van 17,3 miljoen euro.

Het derde beheerscontract tussen Belgocontrol en de Belgische Staat, afgesloten op 11 april 2014 en in werking getreden op 1 juli 2014, reikt oplossingen aan voor dit financieringsprobleem. Zo wordt als algemeen principe ingeschreven dat voortaan alle kosten die Belgocontrol voor haar dienstverlening aangaat, gefinancierd zullen worden, hetzij via heffingen aan de luchtruimgebruikers, hetzij via andere inkomsten¹⁸⁹. Verder wordt bepaald dat de prestaties op Brussel-Nationaal en de regionale luchthavens die niet gedekt worden door bijdragen vanwege de gebruikers vergoed zullen worden door de luchthavenexploitanten, de gewesten en/of de federale Staat¹⁹⁰. De precieze verdeling van de financieringslast tussen de federale Staat en de gewesten en/of de luchthavenexploitanten op de regionale luchthavens zal door de federale Staat, in overleg met de gewesten, jaarlijks in een verdeelsleutel worden vastgelegd¹⁹¹. Met ingang van januari 2015 zal Belgocontrol het gedeelte dat de federale Staat financiert maandelijks kunnen factureren¹⁹².

Het Rekenhof stelt vast dat in de begroting 2015 geen kredieten zijn ingeschreven voor de nakoming van die financieringsafspraken.

het begrotingsjaar 2013, Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p.72-73; Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2014, Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/004, p.64-65.

¹⁸⁹ Art. 27, §1, van het beheerscontract.

¹⁹⁰ Art. 36, §1, van het beheerscontract.

¹⁹¹ Art. 38, §1, van het beheerscontract.

¹⁹² Art. 39, §1, van het beheerscontract.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie

Programma 44.55.5 – Grootstedenbeleid

De in de begroting 2014 ingeschreven kredieten¹⁹³ beliepen 53,1 miljoen euro aan vastleggingen en 52,9 miljoen euro aan vereffeningen. Ze zijn bestemd voor toelagen aan 17 grote steden in het kader van de “Contracten duurzame stad”.

Als gevolg van de zesde Staatshervorming moet een bedrag van 39,2 miljoen euro aan vastleggingen en 1,9 miljoen euro aan vereffeningen naar de gewesten worden overgeheveld. Wat het potentieel vastleggingssaldo van 14 miljoen euro¹⁹⁴ betreft, heeft de Regering beslist¹⁹⁵ besparingsmaatregelen in te voeren voor de periode 2015 tot 2019, zodat het niet meer mogelijk zal zijn nieuwe contracten vast te leggen op de begroting van de POD.

Daarentegen moet er nog in vereffeningstekredieten worden voorzien om de aangevane verplichtingen na te komen, inzonderheid in het kader van de “Contracten duurzame stad”. De ontwerpbegroting omvat een bedrag van 86,4 miljoen euro aan vereffeningstekredieten voor de periode 2015-2019 om het uitstaand bedrag binnen vijf jaar weg te werken, zoals bepaald in artikel 26 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Dat bedrag zou onvoldoende kunnen zijn. Als de vastleggings- en vereffeningstekredieten 2014 integraal worden benut, wat realistisch is aangezien op 13 november 2014 een bedrag van 48,6 miljoen euro was vereffend, zal er volgens de ramingen van de administratie ongeveer 120 miljoen euro aan vereffeningstekredieten nodig zijn voor de periode 2015-2019, waarvan 34,8 miljoen euro voor 2015. In de begroting 2015 werd een bedrag van 32,2 miljoen euro ingeschreven.

Het is dus mogelijk dat de middelen die voor de vereffeningstekredieten uitgetrokken zijn, onvoldoende blijken.

¹⁹³ Basisallocatie 44.55.52.43.22.22

¹⁹⁴ Bedrag voorgesteld door de POD, als het geïndexeerd verschil tussen het bedrag van de vastleggingen 2014 verminderd met het op de gewesten overgedragen bedrag.

¹⁹⁵ Notificaties van de Ministerraad van 15 oktober 2014, begrotingen 2015-2019, p.20.

Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Programma 46.60.1 - Dotatie aan het Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet)

Aan de staatsdienst met afzonderlijk beheer Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet) werd vanuit de interdepartementale provisie in 2014 2,1 miljoen euro overgedragen in het kader van de cybersecurity¹⁹⁶. De verantwoording bij sectie 46 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting geeft aan dat omwille van de recurrente personeels- en werkingsmiddelen, de dotatie aan Belnet ook voor het begrotingsjaar 2015 verhoogd zal moeten worden.

Het in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2015 als dotatie aan Belnet voorziene krediet¹⁹⁷ (6,9 miljoen euro) is evenwel 1,4 miljoen euro lager dan het in de initiële begroting 2014 ingeschreven bedrag.

De verantwoordingen ter ondersteuning van het provisioneel krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting, laten niet toe te bepalen of er in 2015 ook effectief nog in kredieten met betrekking tot cybersecurity is voorzien.

.

¹⁹⁶ Koninklijk besluit van 10 juni 2014 houdende gedeeltelijke verdeling betreffende schadevergoedingen en gerechtskosten van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2014 en bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven voortvloeiend uit de loopbaanhervorming, de financiering van het Belgisch aandeel in de nieuwe Navo-zetel, de uitvoering van het plan inzake startbanen bij de FOD's en het BIRB, de wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen, en andere diversen.

¹⁹⁷ Basisallocatie 46.60.15.41.30.02.

DEEL IV

Sociale zekerheid

1 Inleiding

De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de werknemers vertonen een tekort van 65,5 miljoen euro. De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de zelfstandigen vertonen een tekort van 84,5 miljoen euro. De begroting van de geneeskundige verzorging is in evenwicht.

De financiering van de sociale zekerheid wordt beïnvloed door de 6^e staatshervorming. Uitgaven voor prestaties die tot dan toe ten laste werden gelegd van de globale beheren, worden naar de gefedereerde entiteiten overgeheveld samen met de eraan gekoppelde ontvangsten. De regering moet nog definitief de principes vastleggen die voor het nieuw financieringsstelsel zullen worden gehanteerd.

Het koninklijk besluit van 26 januari 2014¹⁹⁸ legt aan de OISZ de verplichting op om vanaf 2014 de boekhouding en de begroting te voeren op basis van vastgestelde rechten. Het Rekenhof stelt vast dat de OISZ nog wachten op instructies van de Commissie voor de Normalisatie van de Boekhouding van de OISZ over de wijze waarop de begrotingsramingen moeten worden opgesteld om aan die verplichting te voldoen. In afwachting van die instructies zijn de begrotingsontwerpen voor 2015 nog opgesteld volgens de oude regels. De overgang naar de begroting op basis van vastgestelde rechten wordt gerealiseerd door middel van correcties bij de overgang naar het vorderingsaldo voor de sociale zekerheid (ESR-saldo).

2 Transversale maatregelen

2.1 Maatregelen in verband met de index

In zijn verslag van 17 september 2014 ging het Monitoringcomité uit van een overschrijding van de spilindex in februari 2015. Bij de opmaak van de begroting bleek dat de index één maand later zou worden overschreden. Bij de opmaak van de begroting besliste de regering ook dat de lonen en uitkeringen naar aanleiding van de overschrijding van de index in maart 2015 niet zullen worden aangepast.

De weerslag van de vertraging van de indexoverschrijding en de indexsprong op de ontvangsten en uitgaven van de stelsels van de sociale zekerheid wordt in Deel 1 van de Algemene Toelichting als volgt gedetailleerd¹⁹⁹:

- impact op de bijdragen voor de RSZ: 599 miljoen euro minder ontvangsten;
- impact op de uitkeringen: 845,6 miljoen euro minder uitgaven, waarvan 653,8 miljoen euro in de prestaties van de RSZ-Globaal Beheer, 62,3 miljoen euro in de prestaties van het RSVZ-Globaal Beheer, 76,5 miljoen euro bij het RIZIV-

¹⁹⁸ Koninklijk besluit van 26 januari 2014 tot wijziging van het besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

¹⁹⁹ Algemene toelichting, tabel 15, p. 33 waarin de bedragen zijn afgerond op miljoen euro.

Geneeskundige Verzorging en 53 miljoen euro in de uitgaven buiten het globaal beheer.

De impact op de beheersbegrotingen van de OISZ wordt geraamd op 9 miljoen euro minder uitgaven²⁰⁰.

Het Rekenhof merkt op dat de weerslag van de later dan verwachte indexering en van de indexsprong op de begroting van het RIZIV-Geneskundige Verzorging 85,9 miljoen euro bedraagt. Het bedrag van 76,5 miljoen euro vertegenwoordigt alleen de besparing als gevolg van de indexsprong en houdt geen rekening met de bijkomende besparing van 9,4 miljoen euro die het gevolg is van de later dan verwachte overschrijding van de spilindex.

In de initiatieven voor nieuw beleid is voorzien om 127 miljoen euro te voorzien voor begeleidende maatregelen om de effecten van de indexsprong op te vangen. De verrekening zal echter gebeuren via de verschuldigde belastingen en niet via de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft geen verdere informatie gekregen over de doelgroep of de wijze waarop die maatregel zal worden uitgevoerd.

2.2 Besparingen op de beheersbegrotingen van de OISZ

In het kader van de begrotingsopmaak voor 2015 is beslist dat de OISZ op hun uitgaven voor personeelskosten een besparing moeten verwezenlijken van 4 %, bovenop het effect van de indexsprong. Op de uitgaven voor werkings-, informatica- en investeringskosten moet in 2015 20 % worden bespaard. In totaal worden de uitgaven op de beheersbegroting van de OISZ verminderd met 102 miljoen euro²⁰¹, hetzij 93 miljoen euro voor de opgelegde besparingen en 9 miljoen euro als gevolg van de indexsprong en de latere overschrijding van de spilindex.

2.3 Onderbenutting van de uitgaven

Zoals in de vorige jaren wordt aan de OISZ een onderbenutting van de uitgaven opgelegd voor een bedrag van 94 miljoen euro. De vermindering van het bedrag met 40 miljoen euro tegenover 2014 vloeit voort uit het feit dat rekening werd gehouden met de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de Zesde Staatshervorming (waardoor de beheersbegrotingen van de OISZ zijn gedaald) en met de aan de OISZ opgelegde besparingen.

De techniek van de onderbenutting laat toe besparingen te voorzien zonder dat vooraf in detail moet worden vastgelegd op welke wijze dat zal gebeuren.

2.4 Strijd tegen de sociale fraude

De impact van de maatregelen inzake de strijd tegen de sociale fraude in 2015 wordt door de regering geraamd op 50 miljoen euro, waarvan 45,6 miljoen euro voor de sector werknemers²⁰². Het Rekenhof heeft geen precieze informatie over de berekeningswijze van de geraamde opbrengsten.

²⁰⁰ De weerslag van die maatregel wordt vermeld in tabel 5, p. 13, van de algemene toelichting.

²⁰¹ Verdeeld als volgt: 75,6 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer, 8,2 miljoen euro bij het RSVZ-Globaal Beheer, 12 miljoen euro bij het RIZIV-Geneskundige Verzorging en 6,1 miljoen euro voor de stelsels buiten globaal beheer.

²⁰² Algemene toelichting, p. 195.

2.5 Welvaartsenveloppe

Binnen de sociale zekerheid worden systematisch maatregelen genomen om de laagste uitkeringsbedragen aan te passen aan de evolutie van de welvaart. Voor die aanpassingen wordt elke twee jaar een enveloppe vastgesteld, de welvaartsenveloppe, waarvan het bedrag door de sociale partners wordt verdeeld over de verschillende uitkeringen²⁰³.

Voor 2015 werd een enveloppe van 367 miljoen euro voorzien, waarvan 302,2 miljoen euro in de begroting van de RSZ-Globaal Beheer, 38,2 miljoen euro in de begroting van het RSVZ-Globaal Beheer en 26,3 miljoen euro in de begrotingen van de bijstandsregelingen (buiten de sociale zekerheid)²⁰⁴.

Bij de opmaak van de begroting heeft de regering beslist om de welvaartsaanpassingen in 2015 niet langer te laten verlopen via de begrotingen van de sociale zekerheid en de primaire uitgaven, maar ze te fiscaliseren. Het voorziene bedrag van 367 miljoen euro werd bovendien verminderd tot 311 miljoen euro, omdat geen rekening meer wordt gehouden met het gedeelte van de welvaartsaanpassingen dat verband houdt met de overgedragen bevoegdheden (vooral de gezinsbijslagen). Het Rekenhof heeft geen informatie over de manier waarop de fiscale verwerking van die welvaartsaanpassingen zal worden doorgevoerd.

3 Globaal Beheer van de werknemers

3.1 Ontvangsten

De ramingen inzake lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer ingeschreven in de initiële begroting 2015 dalen met 13 % ten opzichte van de begroting 2014 ondanks een stijging van de sociale bijdragen met 7 %.

Die daling met bijna 9.400 miljoen euro is voornamelijk toe te schrijven aan de vermindering van de alternatieve financiering en van de toelagen van de overheden.

²⁰³ Artikelen 5, 6, 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

²⁰⁴ Bron: verslag van het Monitoringcomité van 18 juli 2014.

Tabel – Lopende ontvangsten 2015 van het globaal beheer voor werknemers, in miljoen euro

	Begroting 2014	Begroting 2015	Verschil	Verschil in %
Bijdragen	43.647,3	46.929,0	3.281,7	+ 7%
Toelagen van de overheden	11.939,6	8.044,1	-3.895,5	-32,6%
Federale overheid				
Toelage prestaties	6.385,8	6.410,4	24,6	
Evenwichtstoelage	5.553,8	0	-5.553,8	
Gefedereerde entiteiten	0	1.633,7	1.633,7	
Alternatieve financiering	13.167,0	5.059,2	-8.107,8	-61%
Andere	3099,2	2.423,1	-676,1	-21%
Totaal	71.853,1	62.455,4	- 9.397,7	- 13%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en Algemene Toelichting (DOC. 54 0494/001) – Ontwerpbegroting 2015

De post “bijdragen” wordt beïnvloed door verschillende elementen:

- het uitstel naar 2016 van de inwerkingtreding van de lastenverlaging²⁰⁵ biedt de begroting 2015 de mogelijkheid een bedrag van 300 miljoen euro te behouden;
- de indexsprong op de lonen en de prestaties die een neerwaartse invloed heeft op de ontvangsten uit bijdragen;
- de positieve impact op de ontvangsten ingevolge de aanpassingen aangebracht in de werkgeversbijdragen (toevoeging van bijdragen, bijdragen RSZPPO sector kinderbijslagen gestort aan de RSZ-GB, aanpassing van de bijdragen voor het contractueel personeel tewerkgesteld in de openbare sector)²⁰⁶.

De post “toelagen van de overheden” bestaat uit de toelage van de federale overheid in de prestaties, vastgelegd op 6.410,4 miljoen euro, en uit een nieuw bedrag (1.633,7 miljoen euro) dat voortvloeit uit de 6^e staatshervorming, met name de terugbetalingen door de gefedereerde entiteiten in het kader van de bijdrageverminderingen voor “doelgroepen”.

De bijkomende toelage van de federale overheid voor het verzekeren van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid is daarentegen niet meer ingeschreven in de begroting 2015²⁰⁷.

De vermindering van het bedrag afkomstig van de alternatieve financiering heeft betrekking op ontvangsten die rechtstreeks samenhangen met de uitgaven die deel

²⁰⁵ Die lastenverlaging is oorspronkelijk voorzien in de wet van 15.05.2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

²⁰⁶ Wet van 25.04.2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid.

²⁰⁷ Artikel 42 van de programmawet van 29 maart 2012 voorzagt in een bijkomende staatstoelage voor de jaren 2012, 2013 en 2014. Zie ook de commentaar van het Rekenhof bij de sectie 24 - Sociale Zekerheid.

uitmaken van de overgedragen bevoegdheden. De financieringsbron die het meeste invloed ondervindt, is de BTW.

Krachtens het principe van de budgettaire neutraliteit van de 6^e staatshervorming voor het saldo van het globaal beheer zullen nog aanpassingen van de financiering noodzakelijk zijn. Deze moeten worden besproken met de sociale partners.

3.2 Uitgaven

De ramingen inzake lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal beheer verminderen met 13% ten opzichte van de begroting 2014. De prestaties dalen met 12,2 %, de kosten voor de uitbetaling en het beheer met 17,5 %, de externe overdrachten met 6,4 % en de overige uitgaven met 95 %.

Tabel – Lopende uitgaven 2015 van het Globaal beheer voor werknemers, in miljoen euro

	Begroting 2014	Begroting 2015	Verschil
Prestaties buiten de geneeskundige verzorging, waarvan:	44.219,0	38.821,3	- 5.397,7
• Uitkeringen	6.606,7	6.827,3	220,6
• Pensioenen	22.395,6	22.736,5	340,9
• Werkloosheid, brugpensioenen, loopbaanonderbreking	10.022,1	8.764,1	- 1.258,0
• Kinderbijslag	4.697,8	0	- 4.697,8
• Andere uitkeringen (FBZ, FAO, mijnwerkers, zeevarenden)	496,8	493,4	- 3,4
Betalings- en beheerskosten	1.284,9	1.059,1	- 225,8
Strijd tegen de sociale fraude	0	-45,6	-45,6
Externe overdrachten	24.122,7	22.574,6	- 1.548,1
Overige	2.365,2	111,6	-2.253,6
Totaal	71.991,8	62.521,0	- 9.470,8

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001 en algemene toelichting van 12 november 2014 (DOC. 54 0494/001) – Ontwerpbegroting 2015

De vermindering met 9.470,8 miljoen euro van de uitgaven voor prestaties buiten de geneeskundige verzorging vloeit hoofdzakelijk voort uit de overdracht naar de gefedereerde entiteiten:

- van een aantal uitgaven inzake de werkloosheidsuitkeringen;
- van de uitgaven voor kinderbijslag;
- van bepaalde uitgaven inzake geneeskundige verzorging (post “externe overdrachten”);

- van de uitgaven in verband met de dienstencheques en de opdrachten voor derden uitgevoerd door Famifed²⁰⁸.

De ramingen inzake kapitaaluitgaven voor 2015 (62,1 miljoen euro) blijven stabiel in vergelijking met de begroting 2014 (63 miljoen euro).

Pensioenen

- *Cumulatie van een pensioen met een beroepsinkomen*

Gepensioneerden in het stelsel van de werknemers die na de wettelijke pensioenleeftijd nog blijven werken, mogen vanaf 2015 onbeperkt bijverdienen. Tot nu toe wordt het pensioen geschorst als de beroepsinkomsten van het jaar 25 % boven de toegestane maxima liggen. De opheffing van die beperking betekent een bijkomende uitgave voor het pensioenstelsel van de werknemers (geraamd op 4,5 miljoen euro).

- *Afschaffing van de aanvulling op de pensioenen voor grensarbeiders*

De RVP betaalt aan grens- of seizoenarbeiders in een aantal gevallen een bijkomende vergoeding bovenop het bedrag van het Belgische en het buitenlandse pensioen, het pensioencomplement²⁰⁹. Een vermindering van dat buitenlandse pensioen kan in een aantal gevallen leiden tot een hoger pensioencomplement²¹⁰.

De regering heeft beslist om dat pensioencomplement vanaf 1 januari 2015 af te schaffen voor alle werknemers die op die datum nog geen rechten hebben opgebouwd en raamt de besparing voor die maatregel voor 2015 op 2,5 miljoen euro. Die besparing is evenwel niet rechtstreeks het gevolg van de beslissing om het pensioencomplement af te schaffen (die pas op langere termijn een weerslag zal hebben), maar vloeit voort uit twee andere maatregelen die samen met die beslissing worden genomen:

- het pensioencomplement wordt pas betaald als ook het wettelijk buitenlands pensioen betaalbaar is en dit ten vroegste op de leeftijd van 65 jaar (geraamde besparing: 2 miljoen euro);
- bij de vaststelling van het pensioencomplement wordt rekening gehouden met alle Belgische en buitenlandse bestanddelen van het pensioeninkomen (geraamde besparing: 0,5 miljoen euro).

RVA - werkloosheid

De totale uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen, de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheid met bedrijfstoelage worden voor 2015 geraamd op 8.764,1 miljoen euro. Mede als gevolg van de overdracht van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming ligt dat bedrag lager dan de uitgaven voor 2014.

Tijdens het begrotingsconclaaf werd voor 416,3 miljoen euro aan besparingen beslist. De grootste besparing - 150,7 miljoen euro - wordt gerealiseerd door de uitkeringen in

²⁰⁸ Vroeger: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW).

²⁰⁹ Voor bijkomende informatie over de werking van dit mechanisme, zie *RVP - Evaluatie van het "intern recht" voor grens- en seizoenwerknemers*, Boek 2013 over de Sociale Zekerheid, Deel IV, pp. 109-116.

²¹⁰ Die verhoging wordt alleen nog toegekend als de vermindering van het buitenlandse pensioen voortvloeit uit een nieuwe beslissing van de buitenlandse organen die haar oorsprong vindt in gewijzigde verzekeringstijdvakken (wet van 15 mei 2014 betreffende het rustpensioen van de grens- en seizoenwerknemers en het overlevingspensioen van hun langstlevende echtgenoot).

2015 niet te indexeren. Daarnaast moeten de maatregelen om de concurrentiekracht te verbeteren, de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen met 12,4 miljoen euro doen dalen. Over de raming van dat laatste bedrag heeft het Rekenhof geen informatie gekregen.

Naast die algemene maatregelen zijn ook voor 253,2 miljoen euro aan gerichte besparingen opgelegd in de werkloosheidsuitkeringen (193,1 miljoen euro), de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet (23,6 miljoen euro) en het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (36,5 miljoen euro).

Voor de maatregelen waarvoor de RVA de berekeningsgegevens heeft bezorgd, oordeelt het Rekenhof dat de ramingen zijn onderbouwd en dat de besparingen in de huidige economische en conjuncturele context realistisch zijn. Voor een bedrag van 121 miljoen euro aan besparingen werden aan het Rekenhof echter geen berekeningsnota's bezorgd. De ontbrekende informatie heeft betrekking op de volgende maatregelen (geraamde besparing tussen haakjes):

- de berekening van de uitkering voor volledig werklozen op basis van het gemiddelde van 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag van de uitkering voor alle werklozen die vanaf 1 januari 2015 een uitkering aanvragen (30 miljoen euro);
- de afschaffing van de mogelijkheid om te worden vrijgesteld van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt op grond van familiale of sociale redenen (6 miljoen euro);
- de mogelijkheid om zwaardere sancties op te leggen aan werklozen die onjuiste of onvolledige verklaringen afleggen of die de RVA niet tijdig informeren over wijzigingen in hun toestand die een impact kunnen hebben op het bedrag van de uitkering (20 miljoen euro);
- het opleggen van minimale diplomavoorwaarden voor personen jonger dan 21 jaar die na hun beroepsinschakelingstijd een inschakelingsuitkering aanvragen (15 miljoen euro);
- de vereenvoudiging van de berekening van de inkomensgarantie-uitkering voor deeltijds werklozen door niet langer rekening te houden met de gezinstoestand en de werkbonus (25 miljoen euro);
- de beperking van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid per werkgever (25 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er ook op dat voor 134 miljoen euro aan maatregelen werd beslist die in de Algemene Toelichting niet worden vermeld. Het gaat om de volgende maatregelen (geraamde besparing tussen haakjes):

- de maatregelen in verband met de inschakelingsuitkeringen: beperking van de maximumleeftijd voor het recht op die uitkeringen tot 25 jaar (13 miljoen euro) en minimale diplomavereisten voor jongeren (15 miljoen euro);
- de al vermelde maatregel met betrekking tot de inkomensgarantie-uitkering (25 miljoen euro);
- de maatregelen in de tijdelijke werkloosheid: verlaging van het percentage van de uitkering van 70 % naar 65 % (47,8 miljoen euro) en de al vermelde maatregel in verband met de beperking van het aantal dagen economische werkloosheid (25 miljoen euro);
- de afschaffing van de vergoeding voor het niet gemotiveerde tijdskrediet (8,2 miljoen euro).

Tot slot worden met betrekking tot de volgende punten een aantal specifieke opmerkingen geformuleerd.

- *Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en loopbaanonderbreking / tijdskrediet*

Het Rekenhof wijst er op dat over de concrete toepassing van de maatregelen met betrekking tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT), de gelijkschakeling van loopbaanonderbreking (openbare sector) met tijdskrediet (privésector) nog moet worden overlegd met de sociale partners. Daardoor kunnen de voorwaarden voor de toepassing van die maatregelen nog worden gewijzigd, wat een impact kan hebben op de geraamde besparingen.

Vanaf 2015 zijn de uitgaven voor loopbaanonderbreking voor de ambtenaren van de gefedereerde entiteiten bovendien ten laste van de begroting(en) van die entiteiten. Tijdens de overgangsfase staat de RVA verder in voor het beheer (en de betaling) van die uitkeringen en ontvangt daarvoor een tussenkomst van de gemeenschappen en gewesten. In de begroting van de RVA voor 2015 is hiervoor een bedrag ingeschreven van 135,6 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat die ontvangst een bedrag van 2,5 miljoen euro bevat voor algemene kosten waarover binnen de werkgroep met de gefedereerde entiteiten geen overeenstemming is bereikt. Dat bedrag kan bijgevolg niet als een ontvangst worden beschouwd.

- *Impact van de economische conjunctuur op de besparingen*

De verwezenlijking van de besparingen inzake de tijdelijke werkloosheid van haar kant is afhankelijk van de evolutie van de conjunctuur en van de mate waarin de werkgevers ertoe kunnen worden aangezet om minder gebruik te maken van de economische werkloosheid.

- *Aanpassing van berekeningsprogramma's*

Tot slot moet worden aangestipt dat de uitvoering van de maatregelen die wijzigingen aanbrengen aan de berekening van de uitkeringen verbonden is met een tijdige aanpassing van de berekeningsprogramma's die de RVA en de uitbetalingsinstellingen gebruiken.

RIZIV- Uitkeringen

Voor de uitgaven inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit belopen de besparingsmaatregelen waartoe de regering voor 2015²¹¹ heeft beslist 86,4 miljoen euro.

Naast die besparingsmaatregelen stelt de regering overigens een herwaardering voor de laagste uitkeringsniveaus voor. De concrete modaliteiten zijn nog steeds niet bekend. Bovendien zullen de besparingsmaatregelen zich weliswaar hoofdzakelijk bij de sector van de werknemers situeren maar is de verdeling tussen de twee globale beheren niet bekend.

²¹¹ Dat bedrag is samengesteld uit:

- 36,4 miljoen euro via de toepassing van een striktere procedure en het verplicht aanbieden van een herintegratieplan na 3 maanden primaire arbeidsongeschiktheid;
- 30 miljoen euro via de wijziging van de berekeningsgrondslag van de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid;
- 15 miljoen euro dankzij de schrapping van de verhoging van de RIZIV-uitkering toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen voor de nieuwe instromers;
- 5 miljoen euro door de verzwarende van de administratieve sancties ingeval van arbeidsongeschiktheid/invaliditeit.

4 Globaal Beheer van de zelfstandigen

4.1 Ontvangsten

Voor 2015 worden de totale ontvangsten van het RSVZ-Globaal Beheer geraamd op 5.925,3 miljoen euro, hetzij een daling met 13,5 % ten opzichte van de begroting 2014.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil in %	Vershil in %
Bijdragen	3.801,5	3.857,0	55,5	1,5%
Staatstoelage	2.005,6	1.394,7	-610,9	-30,5%
Alternatieve financiering	1.010,8	644,7	-366,1	-36,2%
Andere	35,3	28,9	-6,4	-18,1%
Totaal	6.853,2	5.925,3	-927,9	-13,5%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 - Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 - Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De daling van de ontvangsten is bijna volledig het gevolg van de daling van de Staatstoelage en van de overdrachten uit de alternatieve financiering. Door de overdracht van bevoegdheden in het kader van de Zesde Staatshervorming moesten immers ook de ontvangsten van de Globale Beheren worden aangepast.

- In de rubriek "Staatstoelage" blijkt die impact uit het feit dat de evenwichtsdotatie, die in 2014 nog 617 miljoen euro bedraagt, in 2015 niet wordt verlengd.
- In de rubriek "Alternatieve financiering" leidt de Zesde Staatshervorming ertoe dat de bijzondere financiering voor het RIZIV-Geneskundige Verzorging in 2015 wegvalt, terwijl die overdracht in 2014 nog 158,3 miljoen euro bedraagt. Om ervoor te zorgen dat de sociale zekerheid in ESR-termen in evenwicht is, is de gewone overdracht van de BTW verminderd met 206,7 miljoen euro tegenover de ramingen in de initiële begroting 2014²¹².

4.2 Uitgaven

De uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer worden voor 2015 geraamd op 6.010,2 miljoen euro, een daling met 10,5 % ten opzichte van de begroting 2014.

²¹² De werkwijze waarbij de BTW wordt verminderd, geldt in afwachting van een definitieve regeling. Het is immers de bedoeling om de financiering van de sociale zekerheid op termijn te hervormen, in overleg met de sociale partners.

Tabel - Evolutie van de uitgaven (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil	Vershil in %
Prestaties	4.160,7	3.747,2	-413,5	-9,9%
Uitkeringen RIZIV	392,5	404,5	12,0	3,1%
Pensioenen	3.305,6	3.330,8	25,2	0,8%
Gezinsbijslag	446,4	0,0	-446,4	-100,0%
Faillissementsverzekering en palliatieve zorgen	16,2	11,9	-4,3	-26,5%
Beheers- en betalingskosten	104,0	93,6	-10,4	-10,0%
Externe overdrachten	2.449,6	2.167,6	-282,0	-11,5%
Andere	1,8	1,8	0,0	0,0%
Totaal	6.716,1	6.010,2	-705,9	-10,5%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 - Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en Algemene Toelichting van 12 november 2014 - Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De daling van de uitgaven wordt verklaard door de volgende elementen:

- de uitgaven voor de gezinsbijslag vallen in 2015 volledig ten laste van de gefedereerde entiteiten, wat aanleiding geeft tot een daling van de uitgaven met 493 miljoen euro²¹³;
- de overdracht van een aantal bevoegdheden in de ziekteverzekering aan de gefedereerde entiteiten heeft als gevolg dat ook de overdrachten van het RSVZ-Globaal Beheer aan het RIZIV-Geneeskundige Verzorging dalen;
- de uitgaven voor prestaties dalen door de vertraging van de index en door de beslissing om in 2015 geen indexering toe te passen (zie punt 2.1);
- de uitgaven voor de werkingskosten van de OISZ worden verminderd als gevolg van de opgelegde besparingen (zie punt 2.2).

Net als in het werknemersstelsel mogen zelfstandigen vanaf 2015 hun rustpensioen onbeperkt cumuleren met een beroepsinkomen, op voorwaarde dat zij ten minste de wettelijke pensioenleeftijd hebben (zie ook punt 3.2). Die beslissing betekent voor het RSVZ-Globaal Beheer een bijkomende uitgave van 18,3 miljoen euro.

²¹³ Totaal van de uitgaven in de rubrieken "Prestaties" en "Overdrachten". Omdat FAMIFED vanaf 1 juli 2014 is belast met de betaling van de gezinsbijslag aan zelfstandigen, bevat de rubriek "Prestaties" nog maar een deel van de uitgaven voor de gezinsbijslag. Het gedeelte dat wordt betaald door FAMIFED is opgenomen in de rubriek "Overdrachten".

5 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De begroting van de geneeskundige verzorging (zonder de uitkeringen) bedraagt 27.959,9 miljoen euro voor het jaar 2015. De ontvangsten en de uitgaven zijn in evenwicht. Ze vermindert met 9,6 % ten opzichte van de begroting 2014²¹⁴.

De voornaamste reden van die daling is te zoeken bij de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten²¹⁵, met een bedrag van 3.559,1 miljoen euro binnen de globale begrotingsdoelstelling.

5.1 Ontvangsten

Tabel - Begroting van het RIZIV Geneeskundige Verzorging: ontvangsten 2014 en 2015 (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil (2015-2014)
Eigen ontvangsten	5.467,2	5.545,8	78,6
Alternatieve financiering (BTW en accijnzen)	2.839	2.869,6	30,6
Bijdragen	1.018	10,6	- 1007,4
Externe overdrachten en andere diverse ontvangsten	1610,2	2.665,6	1005,4
Overdrachten vanuit de Globale Beheren RSZ en RSVZ	25.492,2	22.414,1	-3.078,1
Basisbedrag	23.620,3	22.275,8	-1.344,5
Aanvullende alternatieve financiering	1.736,8	0	-1.736,8
Gemengde loopbanen	135,1	138,3	3,2
Totale lopende ontvangsten	30.959,4	27.959,9	- 2999,5

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 – Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De eigen ontvangsten belopen 5.545,8 miljoen euro en bestaan uit een bedrag van 2.869,6 miljoen euro afkomstig van de eigen alternatieve financiering van het RIZIV

²¹⁴ Algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001).

²¹⁵ De overgedragen bevoegdheden hebben betrekking op de hulp aan personen met een handicap, de erkenningsnormen van de ziekenhuizen, de ziekenhuisinfrastructuur en investeringen in zwaar materiaal, het bejaardenbeleid, de revalidatie "long term care", de geestelijke gezondheidszorg, de preventie, de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg, de erkenning en registratie van de gezondheidszorgbeoefenaars.

(+1,1 % ten opzichte van de begroting 2014). Ze houden bovendien rekening met 10,6 miljoen euro afkomstig van de bijdragen. De bijdrage van 3,55 % op de pensioenen wordt niet meer rechtstreeks door het RIZIV geïnd maar door de RVP. Dit leidt tot een vermindering van de ontvangsten uit bijdragen van iets meer dan één miljard euro in vergelijking met de begroting 2014 met als logisch gevolg een stijging van de ontvangsten uit overdrachten tussen stelsels met een gelijkwaardig bedrag. Zo belopen de eigen ontvangsten afkomstig van externe overdrachten en andere diverse ontvangsten 2.665,6 miljoen euro in plaats van 1.610,2 miljoen euro in de begroting 2014.

De financiering via de globale beheren daalt van 25.492,2 miljoen euro in 2014 naar 22.414,1 miljoen euro in 2015 (-12 % in vergelijking met de begroting 2014). Daar de basisbedragen die door de globale beheren worden gefinancierd, gewijzigd zijn, blijkt een wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers noodzakelijk.

Die financiering via de globale beheren (RSZ en RSVZ) ondervindt een grote weerslag van de 6^e staatshervorming van de instellingen die de bevoegdheden in de geneeskundige verzorging overdraagt, alsook van de vastlegging van het bedrag van de globale begrotingsdoelstelling. De aanvullende alternatieve financiering van de globale beheren wordt geschrapt (1.736,8 miljoen euro in de begroting 2014).

5.2 Uitgaven

Tabel - Begroting van het RIZIV Geneeskundige Verzorging : uitgaven 2014 en 2015 (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil (2015-2014)
Prestaties geneeskundige verzorging	27.861,6	23.846,8	- 4.014,8
Administratiekosten	1.010,3	990,0	- 20,3
Andere uitgaven	2.087,5	3.123,1	1.035,6
Totale lopende uitgaven	30.959,4	27.959,9	-2.999,5

Bron: Algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 – Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001).

Bepaling van de globale begrotingsdoelstelling

In tegenstelling tot de jaren 2013 en 2014 werd de globale begrotingsdoelstelling 2015 niet bepaald op basis van de globale begrotingsdoelstelling van het jaar voordien.

De regering heeft de globale begrotingsdoelstelling voor 2015 bepaald op 23.846,8 miljoen euro. Deze stemt overeen met de uitgavenramingen 2015 die het RIZIV in september 2014 had gemaakt (24.201,9 miljoen euro), verminderd met een bedrag van 355,1 miljoen euro in verband met de besparingen die de Ministerraad op 15 oktober 2014 had afgekondigd.

De algemene raad van het RIZIV heeft de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging alsook de partiële doelstellingen²¹⁶ op 20 oktober 2014 goedgekeurd.

De gecorrigeerde globale doelstelling 2014 om rekening te houden met de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten beloopt 24.302,4 miljoen euro²¹⁷. De globale begrotingsdoelstelling 2015 daalt met een bedrag van 455,6 miljoen euro, d.i. -1,87% ten opzichte van de gecorrigeerde globale begrotingsdoelstelling 2014²¹⁸.

In vergelijking met de voorlopige realisaties die voor 2014 op 23.391,3 miljoen euro worden geraamd, zonder de naar de gefedereerde entiteiten overgedragen bevoegdheden, beloopt de stijging van de in 2015 geraamde uitgaven verwerkt in de globale begrotingsdoelstelling 1,95 %. Die groei zou dus duidelijk lager liggen dan de stijging van de in 2014 gerealiseerde uitgaven voor geneeskundige verzorging die op 4,67 % wordt geraamd.

De stijging van de post « andere uitgaven » vindt haar oorsprong enerzijds in de groei van de uitgaven in verband met de internationale overeenkomsten (332,5 miljoen euro) en anderzijds in de inschrijving in de begroting 2014 van besparingsmaatregelen in mindering van de uitgaven van die post (777,5 miljoen euro) terwijl dat niet meer het geval is in de begroting 2015.

Regeringsmaatregelen

De regering heeft besparingsmaatregelen ten belope van 355,1 miljoen euro goedgekeurd die moeten worden gerealiseerd in het kader van de begrotingsdoelstelling en ten belope van 35 miljoen euro op de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling.

De maatregelen van de regering betreffen verschillende sectoren²¹⁹. Van die maatregelen zouden deze in verband met de geneesheren (niet-indexering van de erelonen, vereenvoudiging van het remgeld, betere exploitatie van het globaal medisch dossier) moeten leiden tot besparingen van naar schatting 120 miljoen euro.

Het bedrag van 35 miljoen euro besparingen buiten de globale doelstelling is nog niet in concrete maatregelen geformuleerd.

Het Rekenhof stelt vast dat bepaalde besparingsmaatregelen die door de algemene raad van het RIZIV werden goedgekeurd, nog niet in detail zijn uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sector van de farmaceutische prestaties of de implantaten.

Sommige maatregelen zijn overigens niet van structurele aard en hebben dus geen effect op lange termijn (uitstel van de derdebetalersregeling, uitstel met één maand van de overschrijding van de spilindex van februari naar maart 2015).

²¹⁶ Artikel 40, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en begrotingsdocument ARGV 2014/079.

²¹⁷ RIZIV, nota ARGV 2014/071 van 22 oktober 2014.

Het bedrag in verband met de overdracht van de bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten zoals bepaald in de 6^e hervorming van de instellingen, opgenomen in de begrotingsdoelstelling 2014, beloopt 3.559,19 miljoen euro.

²¹⁸ De gecorrigeerde globale doelstelling 2014 om rekening te houden met de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten beloopt 24.302,37 miljoen euro.

²¹⁹ Bijvoorbeeld: dialyse, implantaten, ziekenhuizen, chronische ziekten.

De meeste maatregelen gaan in op 1 januari 2015. De invoering en de toepassing van de besparingsmaatregelen moeten regelmatig worden gecontroleerd. Hoewel het RIZIV reeds over verschillende systemen voor de opvolging van de begrotingsuitgaven²²⁰ beschikt, vestigt het Rekenhof de aandacht erop dat de controles vaker moeten gebeuren om de resultaten zo kort mogelijk op te volgen en om in voorkomend geval corrigerende maatregelen te nemen die het mogelijk zullen maken de regeringsbeslissingen na te leven.

²²⁰ Het gaat inzonderheid om het systeem van de permanente audit van het RIZIV, alsook om een mechanisme voor de opvolging van de uitgaven via het knipperlichtensysteem (dat aangeeft dat er een risico op overschrijding van een partiële begrotingsdoelstelling bestaat).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
Partie I	7
Exposé général	7
1. Poursuite de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire européenne	7
2 Sixième réforme de l'État	9
3 Paramètres macroéconomiques	10
4 Conformité du budget 2015 avec le programme de stabilité 2014-2017 et le projet de plan budgétaire 2015	10
4.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	11
4.2 Désendettement des pouvoirs publics	13
5 Passage du solde budgétaire au solde de financement	13
5.1 Passage du solde budgétaire au solde de financement du pouvoir fédéral	13
5.2 Solde de financement de la sécurité sociale	15
5.3 Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (Entité I et Entité II)	15
Partie II	17
Projet de budget des voies et moyens	17
1. Dispositif du projet de loi	17
2. Évolution générale des recettes	17
3. Recettes fiscales	19
3.1 Évolution générale	19
3.2 Méthode d'estimation utilisée	20
3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales	21
4. Les recettes non fiscales	24
4.1 Évolution générale des recettes non-fiscales	24
4.2 Récupération des créances alimentaires	25
Partie III	26
Projet de budget général des dépenses	26
CHAPITRE I	26
Généralités	26
1. Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses	26
2. Soldes des fonds organiques	27

CHAPITRE II	28
Sections du budget général des dépenses	28
Section 01 - Dotations	28
Dotations aux entités fédérées	28
Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre	30
Division organique 34 : Centre de Cybersécurité belge	30
Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion	31
Provision interdépartementale	31
Section 12 – SPF Justice	33
1 Crédits de personnel	33
1.1 Rémunération des agents des établissements pénitentiaires	33
1.2 Dépenses de personnel relatives aux magistrats	33
1.3 Subventions-traitements - Laïcité	34
2 Frais de fonctionnement	34
3 Crédits inscrits pour les établissements pénitentiaires récemment ouverts	36
4 Crédits Optifed	36
Section 13 – SPF Intérieur	38
Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	40
Section 16 – Ministère de la Défense	42
Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré	46
1 Arrêt de la Cour constitutionnelle	46
2 Personnel détaché des zones (allocation de base 17.90.22.12.21.48)	46
3 Dotations aux zones de police	46
4 Relèvement du quota de recrutement d'agents pour la police intégrée	47
5 Programme 17.90.4 – Fonds 17/1 – Prestations et cessions de matériel et de produits à des tiers	48
6 Disposition légale 2.17.12	48
Section 18 – SPF Finances	50
1. Programme 18.40.0 – Indemnité à bpost	50
2. Programme 18.40.0 – Frais de justice et de poursuite	50
3. Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises	51
4. Programme 18.53.0 – Avances en matière de créances alimentaires	51
5. Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d'investissement	52
6. Programme 18.60.0 – Bonification d'intérêt pour prêts verts	52
7. Programme 18.61.1 – Plan de soutien à la Grèce approuvé par l'Eurogroupe	53

8.	Programme 18.61.1 – Contribution belge au « subsidy account » du PRGT du FMI	53
9.	Programme 18.61.1 – Reconstitution des ressources du Fonds africain de développement	54
Section 19 – Régie des bâtiments		55
1	Estimation des crédits	55
1.1	Programme de réduction des contrats de location	55
1.2	Impôts et taxes	55
1.3	Programme d'investissements	56
2	Fonds de financement auprès de la Régie	56
3	Recours au financement alternatif pour la construction des bâtiments de l'État et impact sur la dette de la Régie des bâtiments	57
Section 21 – Pensions		59
Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale		60
Programme 23.40.2 - Diversité, interculturalité et égalité des chances		60
Section 24 – Sécurité sociale		61
1	Programmes 24.54.1 et 24.58.4 – Dotations d'équilibre à la Gestion globale régime indépendants et régime salariés	61
2	Programme 24.55.2-Handicapés	62
Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie		64
1	Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire	64
2	Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes	65
3	Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement	66
Section 33 – SPF Mobilité et Transports		67
1	Bpost, SNCB/Infrabel/HR Rail et Beliris	67
2	Programme 33.22.2 – Fonds budgétaire Organe d'enquête navigation	68
3	Programme 33.51.8 – Intermodalité	69
4	Sous-financement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil	69
Section 44 – SPF Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et Économie sociale		71
Programme 44.55.5 – Politique des Grandes Villes		71
Section 46 – SPP Politique scientifique		72
Programme 46.60.1-Dotation au réseau de recherche télématique belge (Belnet)		72
PARTIE IV		73
Sécurité sociale		73
1	Introduction	73

2	Mesures transversales	73
2.1	Mesures relatives à l'index	73
2.2	Économies sur les budgets de gestion des IPSS	74
2.3	Sous-utilisation des crédits de dépenses	74
2.4	Lutte contre la fraude sociale	75
2.5	Enveloppe bien-être	75
3	Gestion globale des travailleurs salariés	75
3.1	Recettes	75
3.2	Dépenses	77
4	Gestion globale des travailleurs indépendants	82
4.1	Recettes	82
4.2	Dépenses	83
5	Inami-Soins de santé	84
5.1	Recettes	85
5.2	Dépenses	86

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, 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 du budget de l'État pour l'année 2015¹.

¹ Doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001 (exposé général), DOC 54 0495/001 (budget des voies et moyens), DOC 54 0496/001 à 002 (budget général des dépenses) et DOC 54 0497/002 à 023 (justifications du budget général des dépenses).

PARTIE I

Exposé général

1. Poursuite de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire européenne

La loi du 10 avril 2014² a modifié certaines dispositions de la loi sur la comptabilité fédérale du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*³, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Fiscal Compact*⁴, et *Two Pack*⁵).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003 a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions⁶. L'accord de coopération du 13 décembre 2013⁷ coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le relevé ci-dessous se limite aux modifications ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral, en précisant si ces nouvelles obligations ont été respectées et où trouver éventuellement les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations.

² Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

³ 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 rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

⁴ 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^{er} avril 2014.

⁵ 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 davantage 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.

⁶ 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.

⁷ 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^{er}, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Tableau - Aperçu des obligations européennes concernant le projet de budget, telles que prévues dans la loi modifiée sur la comptabilité du 22 mai 2003

Description de l'obligation	Respect	Publication
Échéance pour la soumission du projet de plan budgétaire à l'Europe : 15 octobre (article 6 du règlement 473/2013) ⁸ .	Oui	Un projet de plan budgétaire provisoire a été déposé le 15 octobre 2014 et une version définitive le 22 octobre 2014.
L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre (article 45).	Non	L'exposé général a été déposé le 12 novembre 2014.
L'exposé général contient une analyse de sensibilité reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt (article 46).	Oui	Exposé général, p. 62-63
L'exposé général contient une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique (article 46).	Oui	Exposé général, p. 171-176
Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux (article 124/2, § 1 ^{er}).	Oui	Budget économique du Bureau fédéral du plan, septembre 2014
Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions de la Commission européenne ou d'autres organismes indépendants, seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget (article 124/2, § 1 ^{er}).	Oui	Exposé général, p. 89-92
Le budget de l'État fédéral s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Le budget annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1 ^{er}) ⁹ .	Oui	Exposé général, p. 48-63
La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations et tout écart du budget annuel par rapport à la	Oui	Exposé général, p. 48-63. Le budget pluriannuel est basé sur les prévisions économiques 2015-2019 que le Bureau fédéral du plan a publiées en juin. Les chiffres relatifs à

⁸ Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

⁹ La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

- 1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;
- 2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée ;
- 3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques ;
- 4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Description de l'obligation	Respect	Publication
programmation pluriannuelle doivent être décrits dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2).		l'année budgétaire 2015 sont basés sur le budget économique de septembre 2014.
L'État fédéral publie des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques et des informations sur les participations au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs (article 124/5).	Partiellement	Ces informations sont déjà disponibles en partie sur le site internet du SPF Budget et Contrôle de la gestion (www.begroting.be/FR) mais doivent encore être développées ¹⁰ .

Source : Cour des comptes

Comme il ressort du tableau ci-dessus, le projet de budget fédéral (et l'exposé général en particulier) satisfait aux obligations budgétaires européennes imposées récemment, sauf en ce qui concerne la date de dépôt.

2 Sixième réforme de l'État

La mise en œuvre de la sixième réforme de l'État a eu des répercussions sur les recettes et les dépenses de l'État fédéral ainsi que sur celles des régimes de la sécurité sociale. La Cour des comptes a consacré à ce propos des commentaires relatifs aux sections 01, 12, 19, 24, 44 du budget général des dépenses, ainsi qu'aux régimes de la sécurité sociale.

Elle renvoie en outre aux renseignements contenus dans l'exposé général, et plus particulièrement aux pages 154 à 164 consacrée aux interventions du pouvoir fédéral dans le financement des communautés et des régions.

Elle signale enfin qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, les entités fédérées devront assumer seules le financement des compétences qui leur ont été transférées en application de cette réforme. Il est néanmoins prévu que pendant l'année 2015, certaines de ces compétences puissent encore être assurées par l'État fédéral, sous réserve de protocoles à conclure entre celui-ci et les entités concernées. Il a été prévu que, dans ce cadre, les crédits nécessaires pour permettre à l'État d'assurer temporairement ces missions seront octroyés par le biais d'un ajustement budgétaire en cours d'année. En contrepartie, une compensation à due concurrence sera opérée sur les dotations prévues pour le financement de ces compétences pour les entités concernées¹¹.

¹⁰ Voir <http://www.begroting.be/FR/figures/Pages/EUreport.aspx>. Une première série de chiffres a déjà été publiée sur le site internet du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Il s'agit des chiffres concernant les garanties publiques, les prêts improductifs et l'encours des dettes relatives aux partenariats public privé (PPP) enregistrés hors bilan des administrations publiques. Une deuxième série de chiffres (entre autres, les passifs des entreprises publiques classées en dehors du périmètre des administrations publiques et le portefeuille des participations des administrations publiques dans les sociétés publiques et privées) sera publiée au cours des prochains mois. Il s'agira encore d'améliorer la qualité des chiffres durant les prochaines années.

¹¹ Conformément à l'article 75, §1 quater de la loi spéciale de financement des communautés et des régions.

3 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2015 repose sur les estimations du Comité de monitoring du 17 septembre 2014¹². Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et sont basées sur le budget économique du 11 septembre 2014 publié par le Bureau fédéral du plan (BFP).

Le budget économique de septembre 2014 prévoyait une croissance économique pour la Belgique de 1,1 % du PIB en 2014 et de 1,5 % du PIB en 2015. Le BFP a estimé que la croissance du PIB belge prendrait progressivement de la vigueur au cours de la deuxième moitié de l'année 2014 grâce à une reprise prudente de la conjoncture européenne et au renforcement confirmé de la demande intérieure. Le BFP souligne toutefois que la reprise économique dans la zone euro est fragile et que l'incertitude au niveau international est encore bien présente.

Plus récemment, tant le FMI que la Commission européenne ont revu à la baisse les estimations de la croissance économique belge¹³. Le FMI tablait en octobre 2014 sur une croissance du PIB belge de 1,0 % en 2014 et de 1,4 % en 2015¹⁴. La Commission européenne a, quant à elle, estimé la croissance du PIB belge à 0,9 % tant pour 2014 que pour 2015¹⁵. Comme l'exige la loi, la différence entre les prévisions du budget économique du BFP et celles de la Commission européenne est expliquée dans l'exposé général¹⁶.

L'incidence sur le solde de financement 2015 de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) d'un éventuel ralentissement de la croissance du PIB de 0,5 % est estimée à 0,8 milliard d'euros¹⁷.

4 Conformité du budget 2015 avec le programme de stabilité 2014-2017 et le projet de plan budgétaire 2015

Le 30 avril 2014, le programme de stabilité 2014-2017 de la Belgique a fait l'objet (après approbation du conseil des ministres fédéral) d'une concertation avec les communautés et régions au sein du Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation). Compte tenu de la proximité des élections, le programme de stabilité

¹² Les estimations du Comité de monitoring du 17 septembre 2014 sont une actualisation de ses estimations du 18 juillet 2014, qui tient compte des nouvelles estimations du budget économique du Bureau fédéral du plan du 11 septembre 2014.

¹³ Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (mai 2014) et de la BNB (juin 2014), la croissance économique belge était encore estimée à un niveau plus élevé (pour 2014-2015 : respectivement 1,5 % - 1,9 % et 1,3 % - 1,6 %) : voir aussi les Indicateurs économiques n° 2014-45 du 7 novembre 2014.

¹⁴ *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*, octobre 2014, p. 50.

¹⁵ *European Economic Forecast*, automne 2014, p. 58-59.

¹⁶ Exposé général, p. 90-92.

¹⁷ Exposé général, p. 62-63.

avait précisé que tant l'objectif budgétaire que sa répartition étaient indicatifs et pourraient donc éventuellement être ajustés par les gouvernements suivants.

Le programme de stabilité 2014-2017 s'appuie sur les recommandations formulées en mars 2014 par le Conseil supérieur des finances (dénommé ci-après CSF)¹⁸. La trajectoire budgétaire du CSF a préconisé un solde structurel de -1,4 % du PIB pour 2014. Le CSF a conseillé d'améliorer le solde structurel à concurrence de 0,7 % du PIB en 2015, de sorte que le solde de financement atteindrait -1,4 % du PIB en 2015. La trajectoire proposée engendrerait aussi une diminution du taux d'endettement à raison de 1,8 %. Pour 2016, le gouvernement prévoit aussi une amélioration du solde structurel de 0,7 % du PIB de manière à atteindre l'équilibre structurel en 2016.

Dans le projet de plan budgétaire tel que soumis à la Commission européenne en octobre 2014, les objectifs du programme de stabilité ont été ajustés. Ce plan fait état de l'intention d'améliorer en 2015 le solde structurel de 0,7 % (de -2,0 % à -1,3 %) et le solde de financement de 0,8 % (de -2,9 % à -2,1 %). Il précise toutefois que, compte tenu des hypothèses de croissance utilisées et des objectifs retenus pour le solde de financement, le taux d'endettement s'élèvera à 105,1 % du PIB. Le présent projet de budget reprend ces objectifs. Des améliorations du solde structurel de 0,7 %, 0,5 % et 0,1 % du PIB sont annoncées respectivement pour 2016, 2017 et 2018 tandis que l'équilibre structurel serait atteint en 2018.

Cette nouvelle trajectoire du plan budgétaire doit encore être discutée au sein du Comité de concertation et confirmée lors de l'élaboration du prochain programme de stabilité.

4.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre structurel des finances publiques en 2018. Le tableau suivant illustre la trajectoire de croissance adaptée.

¹⁸ Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2014-2017*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2014.

Tableau – Soldes structurel et de financement de l'ensemble des administrations publiques (en pourcentage du PIB)¹⁹

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde structurel	-2,3%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	-0,1%	0,0%
Entité I	-2,2%	-2,2%	-1,5%	-0,8%	-0,2%	0,0%
Entité II	-0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Solde de financement	-2,9%	-2,9%	-2,1%	-1,3%	-0,4%	0,0%
Entité I	-2,5%	-2,8%	-2,0%	-1,2%	-0,3%	0,0%
Entité II	-0,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%

Source : projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2014, p. 9 et 36, et exposé général, p. 10 et 54.

Le solde de financement est établi pour l'Entité I, qui comprend l'État fédéral et la sécurité sociale, et pour l'Entité II, qui se compose des communautés, des régions et des pouvoirs locaux.

Le besoin de financement est estimé, pour l'année budgétaire 2015, à -2,1 % du PIB. Le solde négatif pour l'année 2015 se retrouve principalement au niveau du pouvoir fédéral. Un déficit de -0,2 % est prévu pour l'Entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Pour l'Entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale.

Le solde structurel est déterminé en corrigeant le solde de financement (-2,1 %) par les effets estimés par le gouvernement de mesures uniques et d'autres mesures temporaires (environ -0,05 % du PIB)²⁰ ainsi que par une composante cyclique compensant l'écart de production (*output gap*) négatif (+0,9 %)²¹.

Comme signalé au point 3 de cette partie, la Commission européenne est d'avis, dans ses prévisions économiques publiées le 4 novembre dernier, qu'à politique inchangée, la Belgique n'atteindra probablement pas ses objectifs budgétaires pour l'année 2015 (voir tableau ci-dessous). En effet, la Commission européenne estime le solde de financement à -2,8 % du PIB (au lieu de 2,1 % du PIB), le solde structurel à -2,2 % du PIB

¹⁹ La somme des entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis. L'exposé général mentionne expressément en note de bas de page 1 (p. 9) que l'objectif 2015 de l'entité I est de -2,0 % du PIB. La différence avec le solde estimé (qui s'élève à -1,9 % du PIB) s'explique par la nécessité d'une économie plus élevée pour atteindre cet objectif (de +/- 0,2 milliard d'euros).

²⁰ La correction pour 2015 concerne principalement une mesure unique relative à un retard de paiement de l'Union européenne (175,9 millions d'euros).

²¹ La composante cyclique s'élève à 61 % de l'écart de production (négatif) (-1,5 % du PIB en 2015). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel. L'écart de production diminue de 0,3 % du PIB par rapport à 2014 (-1,8 % du PIB).

(au lieu de -1,3 %) et le taux d'endettement à 107,3 % (au lieu de 105,1 % du PIB – voir le point 4.2).

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques belges 2015 – prévisions UE et projet de plan budgétaire (en % du PIB)

	Projet de plan budgétaire	Prévisions d'automne UE 2014
Déficit structurel 2014	-2,0	-2,6
Déficit nominal 2014	-2,9	-3,0
Déficit structurel 2015	-1,3	-2,2
Déficit nominal 2015	-2,1	-2,8

4.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la BNB a estimé la dette publique 2013 à 413,2 milliards d'euros, soit 104,5 % du PIB²².

En raison de la faible croissance économique en 2014, l'augmentation endogène de la dette en 2014 (en raison du solde de financement négatif)²³ ne peut être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 1,1 % du PIB pour atteindre 105,6 % en cas de solde de financement de -2,9 %.

En raison des meilleures prévisions de croissance pour 2015 (et du solde de financement estimé inférieur), le taux d'endettement diminuerait de près de 0,5 % en 2015 pour s'établir à 105,1 %²⁴.

5 Passage du solde budgétaire au solde de financement

5.1 Passage du solde budgétaire au solde de financement du pouvoir fédéral

Le solde du budget de l'État fédéral est estimé à -9.359 millions d'euros²⁵. Ce montant est égal aux recettes fiscales et non fiscales sur une base de caisse (49.731 millions d'euros et 5.084 millions d'euros) moins les dépenses primaires des sections 01 à 46

²² *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993*, BNB, 7 octobre 2014.

²³ Il est tenu compte pour 2014 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 11,5 et 0,9 milliards d'euros.

²⁴ Il est tenu compte pour 2015 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 8,7 et 1,5 milliards d'euros.

²⁵ Exposé général, p. 5.

(-51.324 millions d'euros) et les dépenses autres que celles afférentes à la dette de la section 51 – Dette publique (-12.850 millions d'euros²⁶).

Le solde de financement du pouvoir fédéral est estimé à -8.031 millions d'euros ou -1,9 % du PIB. Le tableau 14 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement du pouvoir fédéral²⁷. Pour estimer les composantes du solde de financement du pouvoir fédéral, les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse pour être ensuite corrigée de la manière suivante :

- Recettes fiscales²⁸ : l'estimation des recettes fiscales en base SEC, qui ne tient pas compte des dispenses de versement du précompte professionnel, s'élève à 112.123 millions d'euros. Un montant de -3.082 millions d'euros est déduit de l'estimation pour les dispenses précitées²⁹. Compte tenu des transferts de recettes fiscales d'un montant de -59.018 millions d'euros et d'une correction de +29 millions d'euros relative au solde à transférer³⁰, les voies et moyens fiscaux du gouvernement fédéral s'élèvent à 50.052 millions d'euros³¹.
- Recettes non fiscales³² : les recettes non fiscales telles qu'inscrites dans le budget des voies et moyens à hauteur de 5.084 millions d'euros doivent, comme par le passé, être corrigées en ce qui concerne les recettes code SEC 8 (-832 millions d'euros) et plusieurs différences de moment d'enregistrement (+475 millions d'euros). Les recettes non-fiscales en base SEC atteignent ainsi 4.727 millions d'euros.
- Dépenses primaires³³ : compte tenu d'un montant de -53 millions d'euros d'intérêts, une sous-utilisation de +600 millions d'euros est appliquée aux dépenses primaires telles qu'inscrites dans le budget général des dépenses pour un montant de -51.324 millions d'euros. Par ailleurs, comme par le passé, des corrections sont appliquées pour la contribution RNB (-3.261 millions d'euros), les dépenses primaires de la dette (-41 millions d'euros), les dépenses code SEC 8 (+1.935 millions d'euros) et plusieurs différences de moment d'enregistrement (-71 millions d'euros). Les dépenses primaires en base SEC s'élèvent ainsi à -52.109 millions d'euros.

²⁶ Outre les charges d'intérêts sur une base économique (-10.921 millions d'euros), il s'agit des dépenses primaires (-41 millions d'euros), des dépenses code SEC 8 (-1.083 millions d'euros) et des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (-805 millions d'euros). Il y a lieu de souligner que les dépenses code SEC 8 de la section 51 et les intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement n'ont aucune incidence sur le calcul du solde de financement du pouvoir fédéral.

²⁷ Exposé général, p. 31.

²⁸ Exposé général, p. 28, 31 et p. 24.

²⁹ Compte tenu de la correction des dépenses fiscales pour les dispenses de versement du précompte professionnel à hauteur de -3.082 millions d'euros, l'estimation SEC des recettes fiscales pour 2015 dépasse de 291 millions d'euros l'estimation des recettes fiscales en base caisse.

³⁰ Neutralisation du transfert fiscal pour les recettes provenant de la titrisation.

³¹ Dans le tableau 14, il s'agit des voies et moyens fiscaux (53.133 millions d'euros) moins la dépense relative à la dispense de versement du précompte professionnel (-3.082 millions d'euros).

³² Exposé général, p. 29 et 124.

³³ Exposé général, p. 17 et 18.

- Charges d'intérêts³⁴ : l'estimation des charges d'intérêts en base SEC s'élève à -10.980 millions d'euros³⁵.

Compte tenu de corrections supplémentaires pour le solde primaire des institutions à consolider (+235 millions d'euros) et de corrections non ventilées (+44 millions d'euros), le solde de financement du pouvoir fédéral s'élève à 8.031 millions d'euros.

La Cour des comptes a pu constater à l'appui des commentaires repris dans l'exposé général et des informations supplémentaires fournies par le SPF Budget et Contrôle de la gestion que les corrections précitées sont suffisamment étayées.

En ce qui concerne les recettes non-fiscales, la Cour des comptes constate également que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés (qui sont plus élevés à concurrence de 158,4 millions d'euros, dont 148,7 millions d'euros pour la récupération des créances alimentaires³⁶). Par précaution, ces recettes ont été estimées sur la base des encaissements³⁷.

5.2 Solde de financement de la sécurité sociale

Pour le calcul du solde de financement de la sécurité sociale, le tableau 19 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire³⁸. Les données du tableau sont expliquées dans les commentaires.

5.3 Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (Entité I et Entité II)

Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics est estimé à -8.681 millions d'euros ou -2,1 % du PIB. Le tableau 20 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics³⁹.

L'Entité I comprend le pouvoir fédéral et la sécurité sociale (voir les points 5.1 et 5.2).

L'Entité II comprend les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux. Pour cette entité, l'exposé général du budget 2015 prévoit un solde de -650 millions d'euros

³⁴ Exposé général, p. 19.

³⁵ Outre les charges d'intérêts sur une base économique, telles qu'inscrites dans la section 51 – Dette publique (-10.921 millions d'euros), il est tenu compte des intérêts estimés des autres sections et des institutions à consolider (respectivement -53 millions et -6 millions d'euros).

³⁶ Voir le commentaire relatif aux recettes non fiscales, partie 2, point 4.2.

³⁷ Selon la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il est probable qu'une partie ne pourra être perçue, les corrections nécessaires peuvent être apportées. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime que l'application stricte des droits constatés estimés dans le budget des voies et moyens pour les recettes non fiscales était irréaliste pour différentes raisons. Les pouvoirs publics sont notamment parfois confrontés au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et la procédure destinée à en mesurer l'impact n'est pas encore au point.

³⁸ Exposé général, p. 43-45.

³⁹ Exposé général, p. 47.

ou -0,2 % du PIB⁴⁰, ce solde étant à réaliser par les communautés et les régions⁴¹. La Cour des comptes constate que l'exposé général ne comporte pas d'informations au sujet du mode d'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux et des éléments pris en compte dans ce solde (par exemple, chiffres budgétaires récents)⁴².

⁴⁰ Voir aussi l'exposé général, p. 9.

⁴¹ Le solde de financement de -0,2 % pour l'Entité II est conforme au projet de plan budgétaire d'octobre 2014.

⁴² En application de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, les pouvoirs subordonnés doivent (à partir de 2014) publier des données budgétaires selon une fréquence trimestrielle. Le Conseil supérieur des finances a estimé en mars 2012 que cette exigence représentait un défi pour les pouvoirs locaux belges.

PARTIE II

Projet de budget des voies et moyens

1. Dispositif du projet de loi

A l'article 11, c, les transferts relatifs aux impôts régionaux, intérêts et amendes perçus au profit de la Région flamande sont estimés à 4.227,8 millions d'euros. Ce montant comprend toutefois encore les droits d'enregistrement et de succession alors que la Région flamande assure elle-même le service de ces impôts. Par conséquent, le montant inscrit devrait être diminué d'au moins 3.860,9 millions d'euros (seul le montant des recettes relatives aux droits de succession et d'enregistrement réalisées en 2013).

Pour la même raison, le montant des recettes fiscales totales perçues par l'État fédéral⁴³ est surévalué de ce montant.

2. Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées (courantes et de capital) sur base de caisse dans le budget initial 2015 s'élèvent à 113.872,9 millions d'euros, soit une diminution de 0,4 % par rapport aux recettes réalisées en 2013 (-457,9 millions d'euros) et une augmentation de 3,2 % par rapport aux recettes probables de 2014 (+3.519,7 millions d'euros). Les transferts atteignent 59.056,8 millions d'euros. Par rapport aux recettes réalisées en 2013 et aux recettes probables pour 2014, ces transferts diminuent de 772,2 millions d'euros (soit 1,3 %) et de 1.755,8 millions d'euros (soit 2,9 %).

⁴³ Exposé général 2015, tableau 12, p. 28.

Tableau – Recettes courantes et de capital totales (en millions d'euros)

	Recettes réalisées 2013	Recettes probables 2014	Initial 2015
Total des recettes	114.330,8	110.353,2	113.872,9
<i>Recettes fiscales</i>	102.593,1	105.383,2	108.748,9
<i>Recettes non fiscales</i>	11.737,7	4.970,0	5.124,0
Total des transferts	59.829,0	60.812,6	59.056,8
<i>Union européenne</i>	2.485,2	2.572,4	2.574,1
<i>Régions</i>	18.775,1	18.762,9	23.521,1
<i>Communautés</i>	22.280,3	22.701,5	23.371,2
<i>Sécurité sociale</i>	15.677,4	16.157,7	8.926,6
<i>Divers</i>	611,0	618,1	663,8
Recettes des voies et moyens	54.501,8	49.540,6	54.816,1
<i>Recettes fiscales</i>	42.829,0	44.609,8	49.731,6
<i>Recettes non fiscales</i>	11.672,8	4.930,8	5.084,5
Pourcentage des voies et moyens	47,7 %	44,9 %	48,1 %

Source : exposé général et Cour des comptes

Le solde, qui s'élève à 54.816,1 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde reste quasiment stable (+0,6 % ou +314,3 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2013 et augmente de 10,6 % (+5.275,5 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2014. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (48,1 %) augmente tant par rapport aux recettes réalisées en 2013 (47,7 %) que par rapport aux recettes probables pour 2014 (44,9 %). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

L'augmentation du total des recettes bénéficie donc intégralement aux voies et moyens, au détriment des transferts. Il convient de souligner à cet égard qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, un montant de 11.063,4 millions d'euros destiné aux dotations aux communautés est compris dans les dépenses primaires et doit donc être financé par le biais des voies et moyens. En outre, on constate d'importants glissements dans les transferts en raison de cette réforme. Ainsi, le transfert aux régions augmente d'environ 25 % par rapport à 2013 et 2014. Les transferts aux communautés et aux divers fonds

d'attribution plus limités augmentent aussi légèrement⁴⁴. Cette hausse est surtout imputable à la part attribuée de l'impôt des personnes physiques⁴⁵. Le transfert à l'Union européenne demeure stable par rapport aux recettes probables pour 2014.

Par contre, les transferts à la sécurité sociale connaissent une baisse de 43,1% et de 44,8% par rapport à 2013 et 2014, en raison essentiellement de la diminution du transfert des recettes TVA et du précompte professionnel⁴⁶ à la suite de la sixième réforme de l'État.

Par souci d'exhaustivité, il est indiqué que les produits de la dette publique (emprunts et remboursements des titres en portefeuille) sont estimés à 45.427,2 millions d'euros⁴⁷. Ces recettes reviennent toutefois intégralement à la gestion de la dette et n'ont aucune incidence sur le solde de financement.

3. Recettes fiscales

3.1 Évolution générale

Les recettes fiscales totales en base SEC sont estimées à 112.122,5 millions d'euros. Par rapport au montant prévu de recettes réalisées pour 2013, l'augmentation s'élève à 5,4 % (+5.730,7 millions d'euros). Par rapport aux recettes probables pour 2014, l'augmentation est de 3.872,4 millions d'euros, soit 3,6 %.

Dans le rapport du Comité de monitoring du 17 septembre 2014 qui a servi à la confection du budget initial 2015, les recettes fiscales (base SEC) avaient été estimées à 112.426,8 millions d'euros pour 2015. Cette baisse de 304,3 millions d'euros est imputable aux mesures fiscales décidées en conclave budgétaire du 15 octobre 2014 représentant un montant négatif de 303,7 millions d'euros. En raison de ces mesures, les recettes du précompte professionnel diminuent de 1.567,3 millions d'euros. En revanche, les recettes relatives aux versements anticipés augmentent de 591,5 millions d'euros, les recettes relatives aux douanes et accises de 101,6 millions d'euros et les recettes de TVA et d'enregistrement avec précompte professionnel de 101,2 millions d'euros. Les nouvelles mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 sont examinées au point 3.3.

⁴⁴ En ce qui concerne les communautés, cette augmentation s'élève à +4,9 % pour 2013 et +3,0 % pour 2014. Les autres fonds d'attribution, d'une importance moindre, augmentent de 8,6 % par rapport à 2013 et de 7,4 % par rapport à 2014. L'augmentation se situe principalement au niveau du transfert au fonds d'attribution ONSSAPL et au fonds d'attribution aux zones de police dans le cadre de la sécurité routière (voir exposé général, p. 25-26 et 117).

⁴⁵ Exposé général, tableau 12A, p. 116. La part attribuée de l'impôt des personnes physiques (dont l'autonomie fiscale) augmente de 4.753,5 millions d'euros par rapport à 2013 et de 4.533,6 millions d'euros par rapport à 2014.

⁴⁶ Exposé général, p. 25-26 et 117.

⁴⁷ Exposé général, tableau 1, p. 94. Voies et moyens, Titre III – Produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer, p.88.

Les transferts et le budget des voies et moyens ont été déterminés à partir des recettes de caisse perçues (au lieu des recettes en base SEC).

Comme il ressort du tableau ci-dessus, les recettes fiscales totales sur une base de caisse s'élèvent à 108.748,9 millions d'euros. La différence avec l'estimation des recettes fiscales totales en base SEC (3.372,6 millions d'euros) s'explique essentiellement par les recettes des impôts directs et, en particulier, le précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (46.251,0 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel⁴⁸. Cette correction est estimée à 3.081,8 millions d'euros.

Compte tenu de ces transferts (59.018,2 millions d'euros⁴⁹) et de la dotation aux communautés (11.063,4 millions d'euros), les voies et moyens restants sur base de caisse s'élèvent à 43.752,7 millions d'euros⁵⁰, ce qui représente une diminution de 10.749,1 millions d'euros par rapport à 2013 (-19,7 %) et de 5.787,9 millions d'euros par rapport à 2014 (-11,7 %).

3.2 Méthode d'estimation utilisée

Les recettes de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises sont estimées à l'aide d'une méthode macro-économique désagrégée. Depuis 2014, ces recettes sont estimées en base SEC et ensuite transposées en base caisse. Jusqu'en 2013, on faisait le contraire. Les autres postes des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes⁵¹.

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macroéconomique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes pouvant avoir une influence négative sur les recettes fiscales estimées pour 2015.

L'estimation des recettes pour 2015 tient compte des prévisions économiques reprises dans le budget économique de septembre 2014, à savoir une croissance économique de 1,5 % et une inflation de 1,3 %. Dans ses chiffres d'automne, la Commission européenne prévoit une croissance économique et une inflation toutes deux de 0,9 % pour la

⁴⁸ En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel, estimées à 3.081,8 millions d'euros pour 2015, sont imputées en dépense en termes SEC. Voir aussi Exposé général, p. 105. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

⁴⁹ Le montant total des transferts atteint 59.057,2 millions d'euros, dont 59.018,5 millions d'euros de recettes fiscales et 39 millions d'euros de recettes non fiscales.

⁵⁰ Les voies et moyens sur base de caisse atteignent 49.731,6 millions d'euros. La dotation aux communautés doit être financée par le biais des voies et moyens. Un examen plus détaillé des recettes fiscales figure dans l'Exposé général, p. 118-122.

⁵¹ Il s'agit de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, des droits d'enregistrement, des droits de succession, des droits de douane et de diverses taxes et amendes (TVA).

Belgique en 2015. Quant au FMI, il prévoit pour la Belgique en 2015 une croissance économique de 1,4 % et une inflation de 1 %⁵².

À titre de comparaison, le rapport du Comité de monitoring du 18 juillet 2014 envisageait encore une croissance économique de 1,8 % (au lieu de 1,5 %) et estimait les recettes 2015 en base SEC à 112.857,0 millions d'euros (au lieu de 112.426,8 millions d'euros).

Une autre estimation importante concerne les recettes probables de l'année précédente (2014). Lors de la confection du budget des recettes 2015, les recettes probables pour 2014 ont été estimées en base SEC à 108.250,1 millions d'euros (rapport du Comité de monitoring du 17 septembre 2014). En base caisse, ces recettes ont été estimées à 105.383,2 millions d'euros. À partir de la dernière note disponible relative aux recettes perçues en 2014 (fin octobre 2014)⁵³, les recettes de caisse probables pour 2014 sont estimées à 103.729,3 millions d'euros. Cette estimation inférieure des recettes en base caisse se traduira probablement aussi par des recettes inférieures en base SEC et exercera donc une influence sur les recettes estimées pour 2015⁵⁴.

3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour le budget 2015 s'élève à 378,0 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, d'une révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire des mesures prises auparavant (681,8 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (-303,7 millions d'euros).

Le tableau 5 - *Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2015* de l'exposé général (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 109) comporte un aperçu de ces mesures, lesquelles ont été estimées en base SEC.

D'une manière générale, la Cour des comptes observe que, malgré leur incidence, ces mesures ne sont guère commentées dans les documents budgétaires. Les administrations fiscales du SPF Finances (et en particulier le service d'encadrement Expertise et support stratégique) ont certes fourni ou expliqué à la Cour des comptes les données de calcul sous-jacentes du budget ou les paramètres pris en compte pour la plupart de ces mesures, à l'exception de celles relatives à la *Lutte contre la fraude fiscale*, censée rapporter une recette supplémentaire estimée à 75 millions d'euros.

⁵² Comme le prévoit l'article 9 de la loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité, l'exposé général explique brièvement la différence entre les paramètres économiques du Bureau fédéral du plan et ceux de la Commission européenne.

⁵³ Telle qu'établie par le service d'encadrement Expertise et support stratégique du SPF Finances.

⁵⁴ Les notes mensuelles de suivi des recettes fiscales sont uniquement établies sur une base de caisse. Une diminution des recettes de caisse n'entraîne pas automatiquement une diminution des recettes en base SEC. En effet, l'estimation des recettes SEC tient aussi compte des enrôlements escomptés. Les recettes en base SEC ne seront connues qu'au début de l'année 2015.

La révision des estimations budgétaires des mesures fiscales actuelles et les nouvelles mesures fiscales sont commentées ci-dessous.

3.3.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures fiscales déjà prises (+681,8 millions d'euros) sont généralement la conséquence de chiffres plus récents ou plus précis. Les principales révisions budgétaires concernent :

- l'évolution du taux de déduction pour capital à risque (744,8 millions d'euros) ;
- la suppression et la diminution des réductions d'impôts pour économies d'énergie (328,5 millions d'euros) ;
- les dépenses fiscales (-187,7 millions d'euros) ;
- la baisse de la TVA de 21 % à 6 % sur l'électricité (-132,9 millions d'euros) ;
- l'augmentation du bonus à l'emploi (-66,0 millions d'euros) ;
- l'augmentation du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire (-16 millions d'euros) ;
- la limitation de la réduction d'impôt sur les titres-services (12,3 millions d'euros).

S'appuyant sur les informations fournies par l'administration, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de ces révisions est suffisamment étayée ou documentée.

3.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2014, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales, dont l'incidence budgétaire pour l'année 2015 est estimée à -303,7 millions d'euros⁵⁵.

Certaines mesures fiscales concernent⁵⁶ :

- l'indexation des accises (23 millions d'euros) ;
- la réforme et la majoration des accises sur le tabac (100 millions d'euros) ;
- l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés (200 millions d'euros) ;
- l'intégration et la simplification des droits de greffe (20 millions d'euros) ;
- la contribution du secteur financier (100 millions d'euros) ;
- l'augmentation de la taxe sur les opérations de bourse (80 millions d'euros) ;

⁵⁵ Voir le tableau 5 de l'exposé général, p. 109.

⁵⁶ La mesure fiscale relative aux constructions juridiques/impôt de transparence n'est pas reprise dans l'énumération ci-dessus et n'est pas davantage examinée attendu qu'elle n'entre en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2016 et ne sera inscrite au budget qu'à cette date (120 millions d'euros). En outre, toutes les modalités d'application ne sont pas encore entièrement connues.

- le bonus de liquidation (50 millions d'euros) ;
- l'harmonisation de la base TVA (10 millions d'euros) ;
- la non-indexation d'une partie des dépenses fiscales (46 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale (75 millions d'euros) ;
- les rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes (30 millions d'euros) ;
- la perception avancée du prélèvement anticipatif sur les épargnes-pension (300 millions d'euros) ;
- l'augmentation des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros).

Pour la plupart des recettes fiscales issues du conclave budgétaire d'octobre 2014, les données d'estimation budgétaire fournies à la Cour des comptes s'avèrent suffisamment étayées ou documentées. La méthode d'estimation utilisée pour certaines mesures appelle cependant quelques observations.

Ainsi, la Cour des comptes relève que les estimations prises en considération lors du conclave budgétaire divergent, pour certaines mesures, des calculs effectués ensuite par le SPF Finances.

En matière de rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes, le conclave budgétaire estime la recette de cette mesure à 30 millions d'euros. Le SPF Finances avance plutôt un coût de 113 millions d'euros. La Cour des comptes observe qu'une augmentation des recettes (+30 millions d'euros comme prévu dans le budget 2015) est peu vraisemblable attendu que le nouveau régime est par essence moins sévère qu'auparavant, tant en ce qui concerne le taux applicable (diminution de 309 à 103 %, voire à 51,5 %) que le champ d'application.

La mesure concernant la contribution du secteur financier, en vertu de laquelle une partie des fonds propres prudentiels que le secteur bancaire et des assurances doit obligatoirement conserver à partir de 2016 est exclue de la base de calcul des intérêts notionnels, donne également lieu à une différence d'estimation de 90 millions d'euros. Le conclave budgétaire estime les recettes à 100 millions d'euros, alors que le SPF Finances avance une recette estimée de 10,2 millions.

Il convient cependant d'observer que les diminutions de recettes indiquées ci-dessus devraient être entièrement compensées par des recettes supplémentaires provenant d'autres mesures fiscales, en particulier la réforme de l'impôt sur le bonus de liquidation. Dans l'hypothèse où les entreprises réserveraient 25 % de leurs bénéfices et satisferaient pour le reste aux conditions de la mesure, le service d'études du SPF Finances estime les recettes supplémentaires à 236,5 millions d'euros, ou près de cinq fois plus que le produit retenu lors du conclave budgétaire (50 millions d'euros). Si cette hypothèse devait cependant être modifiée dans le sens d'une réserve de 15 % des bénéfices des entreprises, la recette estimée diminuerait à 141,9 millions d'euros⁵⁷.

⁵⁷ Le service d'études signale dans sa note qu'il n'existe actuellement aucun élément qui permette de choisir entre ces hypothèses. Les autres hypothèses concernent le fait de savoir si l'entreprise utilisera la réserve dans les

Par ailleurs, la Cour remarque également que les recettes estimées de certaines autres mesures fiscales comme, par exemple, l'indexation des accises (+23 millions d'euros) la majoration des accises sur le tabac (+100 millions d'euros), l'harmonisation de la base TVA (+10 millions d'euros), le relèvement des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros) et la contribution du secteur financier (+100 millions d'euros) dépendront des modalités d'application qui restent à définir et des arrêtés d'exécution à prendre, ainsi que de mesures transitoires éventuelles. Dans ce contexte, il est donc difficile d'en quantifier ou d'en évaluer précisément les effets budgétaires.

La Cour observe également que quelques mesures impliquent une anticipation de certaines recettes fiscales, au détriment des années budgétaires suivantes. C'est notamment le cas de la réforme du bonus de liquidation, ainsi que de l'anticipation des prélèvements sur l'épargne-pension.

Enfin, certaines mesures non fiscales prises au cours du conclave budgétaire influencent les recettes fiscales. Il s'agit de :

- l'effet du saut d'index (-467,9 millions d'euros, soit -682,4 millions d'euros de recettes en moins provenant du précompte professionnel et +214,5 millions d'euros d'impôt des sociétés supplémentaire) ;
- la fiscalisation de l'enveloppe bien-être (-310,5 millions d'euros) ;
- l'accompagnement social du saut d'index (-127 millions d'euros).

Vu les informations reçues, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'apprécier l'incidence budgétaire de ces mesures.

4. Les recettes non fiscales

4.1 Evolution générale des recettes non-fiscales

Les recettes non-fiscales inscrites au projet de budget des Voies et moyens pour l'année 2015 sont estimées à 5.084,5 millions d'euros. Après application des corrections SEC, celles-ci s'établissent finalement à quelque 4.727 millions d'euros, soit une légère réduction par rapport aux montants qui seront probablement perçus par l'Etat au cours de l'année 2014, soit 4.933 millions d'euros. Un aperçu des mouvements à l'origine de cette évolution est disponible dans l'exposé général⁵⁸.

cinq ans pour distribuer des dividendes ordinaires ainsi que la date de la dissolution totale ou partielle de la société.

⁵⁸ Exposé général, doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p.123 à 128.

4.2 Récupération des créances alimentaires

Au sein du budget des Voies et moyens, un article spécifique est prévu pour l'imputation des montants récupérés sur les avances octroyées par l'administration fiscale à certaines bénéficiaires de pensions alimentaires⁵⁹.

Les recettes prévues de ce chef au cours de l'année 2015 sont estimées dans les tableaux budgétaires à 159,8 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que ce montant correspond en fait à l'encours des droits constatés au profit de l'État au 31 décembre 2014. Il ne répond donc pas au prescrit de la loi organisant le budget et la comptabilité de l'État, en vertu duquel l'estimation des recettes doit porter sur les droits qui sont constatés au profit du service pendant l'année budgétaire⁶⁰. Sur base des justifications annexées au projet des Voies et moyens, le montant à reprendre dans les tableaux budgétaires s'établirait en réalité à 33,7 millions d'euros.

La Cour signale que cette surévaluation des droits constatés n'exerce aucune influence sur la détermination du solde de financement de l'État, compte tenu du fait que ce dernier est établi sur la base des recettes de caisse réellement perçues au titre du remboursement desdites avances (11,1 millions d'euros).

⁵⁹ « Récupérations de pensions alimentaires », chap. 1, sect. 2, §2, art. 58.20.03.

⁶⁰ Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

PARTIE III

Projet de budget général des dépenses

CHAPITRE I

Généralités

1. Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (107.369,2 millions d'euros) inscrits dans le présent projet de budget général des dépenses augmentent de 5.312,3 millions par rapport aux crédits de l'année 2014 (102.056,9 millions d'euros)⁶¹.

Cette hausse concerne principalement les crédits de la section 51 – Dette publique du budget général des dépenses. Ces crédits augmentent de 3.047,9 millions d'euros, dont 3.116,5 millions pour le refinancement de la dette et -68,6 millions d'euros pour les dépenses hors dette pure (principalement des intérêts). Par ailleurs, la contribution RNB, inscrite à la section 52, progresse de 124 millions d'euros.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 2.140,4 millions d'euros pour s'établir à 51.323,6 millions. À la suite de la sixième réforme de l'État, les crédits ont en effet progressé de 3.169,1 millions d'euros (11.063,5 millions en dotations aux communautés et -1.723,5 millions de crédits supprimés en raison de transferts d'activités aux communautés et régions). En outre, la dotation SME disparaîtra en 2015 (-556,3 millions d'euros).

Après neutralisation des modifications mentionnées ci-dessus, les crédits de liquidation se réduisent de 472,3 millions d'euros (de 40.732,4 millions à 40.260,1 millions d'euros). Ce changement concerne principalement une augmentation des dotations au Service des pensions (+487,1 millions d'euros), une augmentation des dotations de financement de la réforme de la protection civile (+45,8 millions d'euros) et les économies fixées lors du conclave budgétaire (-1.100,4 millions d'euros)⁶².

⁶¹ Budget général des dépenses, p. 10.

⁶² Exposé général, p. 17.

2. Soldes des fonds organiques

La Cour des comptes constate que les soldes des fonds organiques augmenteront à nouveau une nouvelle fois en 2015. Lors de la confection du budget, il a été fait usage du principe selon lequel les fonds doivent réaliser autant que possible les mêmes résultats positifs que les années précédentes. Le résultat à atteindre pour chaque fonds a été majoré de leur part dans les économies linéaires.

Le solde de l'ensemble des fonds de l'État fédéral disponible pour des liquidations futures augmente de 81,0 millions d'euros en 2015 pour s'établir à 1.702,4 millions d'euros⁶³. L'utilisation éventuelle de ces moyens peut avoir une incidence négative sur les soldes budgétaires des années suivantes.

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous montre l'évolution des fonds dont le solde est significatif.

Tableau – Crédits de liquidation : comparaison des soldes disponibles en 2015 par rapport à 2014 (en millions d'euros)

Description	2014	2015	Variation	%
12-62-4 – Fonds spécial d'aide aux victimes	92,3	107,3	15,0	16,3%
13-56-7 – Fonds pour les sommets européens à Bruxelles	59,6	64,5	4,9	8,1%
14-42-1 – Fonds des bâtiments	333,4	336,8	3,4	1,0%
16-50-2 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières et de munitions excédentaires	96,0	85,6	-10,4	-10,8%
16-50-3 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles	61,2	76,8	15,6	25,5%
17-90-4 – Fonds pour prestations contre paiement	47,9	57,6	9,7	20,2%
33-55-2 – Fonds Beliris	512,0	522,5	10,5	2,1%
Autres fonds	419,0	451,3	32,3	7,7%
Total	1.621,4	1.702,4	81,0	5,0%

⁶³ Budget général des dépenses, p. 41.

CHAPITRE II

Sections du budget général des dépenses

Section 01 - Dotations

Dotations aux entités fédérées

Le budget des dotations présente une nouvelle division 35 « Dotations aux Communautés (6^e réforme de l'État) ». Cette division concerne les dotations fédérales visées aux articles 47/4 et 48/1⁶⁴ de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et 58^{duodécies} de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Il s'agit des dotations pour les compétences transférées, au 1^{er} janvier 2015, aux communautés française, flamande, germanophone et à la Commission communautaire commune. Comme les justifications de la section 01 « Dotations »⁶⁵ ne donnent aucune explication ni quant à la fixation des crédits inscrits ni quant aux compétences financées, le tableau suivant en détaille les montants.

⁶⁴ Pour la Commission communautaire commune.

⁶⁵ Page 30 du doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/002.

Tableau – Compétences transférées aux communautés et à la Commission communautaire commune (en milliers d'euros)

Compétences	Communauté flamande	Communauté française	Communauté germanophone	Commission communautaire commune	Total
Allocations familiales	3.627.729	2.158.976	43.284	773.826	6.603.814
Soins aux personnes âgées	2.176.787	1.093.672	23.381	303.221	3.597.060
Soins de santé et aide aux personnes	472.034	257.732	5.696	128.644	864.106
Infrastructures hospitalières	0	0	0	0	0
Maisons de justice	51.738	34.611	602	0	86.951
Pôles interuniversitaires d'attraction	0	0	0	0	0
Coût de gestion des allocations familiales	-117.721	-70.059	-1.405	-25.111	-214.296
Mécanisme de transition	0	0	0	-88.404	-88.404
Total	6.210.566	3.474.931	71.557	1.092.176	10.849.231
Montants inscrits au budget 2015	6.328.287	3.544.990	72.962	1.117.287	11.063.527
différence	-117.721	-70.059	-1.405	-25.111	-214.296

Source : Application des dispositions légales, sur la base des paramètres retenus pour l'élaboration du budget initial 2015.

Comme il ressort du tableau ci-dessus, les montants des compétences transférées établis en vertu de la loi doivent être diminués du coût total correspondant à la gestion administrative et au paiement des allocations familiales. Les montants inscrits au budget à titre de dotations ne tiennent toutefois pas compte de cette déduction.

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre

Division organique 34 : Centre de Cybersécurité belge

Le budget des dépenses du SPF Chancellerie pour l'année 2015 contient une nouvelle division organique intitulée « Centre de Cybersécurité belge ». Aucun crédit spécifique n'est inscrit au sein de ce programme pour l'année 2015.

L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014⁶⁶ a prévu que le gouvernement s'attachera à rendre opérationnel le Centre pour la Cybersécurité belge, dont le principe avait été approuvé en conseil des ministres du 19 décembre 2013. Ce centre sera notamment chargé d'élaborer une stratégie en matière de cybersécurité pour la Belgique.

Ce même accord mentionne également que ce centre se verra confier un rôle de coordination, qu'il rendra des avis sur la politique à suivre et prendra des initiatives afin de conseiller et de protéger les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics.

Initialement programmée en 2014, la création de ce centre a été reportée à l'année 2015. Le coût global de ce programme est estimé à 8 millions d'euros, dont 5 millions consacrés à des investissements⁶⁷.

La Cour des comptes constate qu'aucun crédit n'est inscrit dans le projet de budget général des dépenses pour cet objet au sein de la division organique. De même, les prévisions d'utilisation des crédits inscrits dans la provision interdépartementale ne font plus référence à cette dépense spécifique, contrairement à ce qui avait été prévu à l'issue du conclave budgétaire⁶⁸.

Selon la note d'orientation du Premier ministre, les moyens budgétaires nécessaires seront inscrits dans le budget du SPF Chancellerie dans le cadre du contrôle budgétaire 2015.

⁶⁶ Pages 147 à 149.

⁶⁷ Exposé d'orientation politique du Premier Ministre, Doc. parl., Chambre, DOC 54 0020/015 p.4.

⁶⁸ Voir les commentaires de la Cour au sujet de la provision interdépartementale inscrite à la section 03 du budget général des dépenses.

Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion

Provision interdépartementale

La provision interdépartementale inscrite au sein de la section 03 du budget général des dépenses a été fixée pour l'année 2015 à 296,1 millions d'euros⁶⁹, soit plus du double accordé en 2014 (145,3 millions d'euros).

Comme l'indique l'exposé général⁷⁰, les crédits repris dans cette provision seront utilisés pour le financement de certaines dépenses spécifiques et indispensables, en fonction des besoins rencontrés au cours de l'année budgétaire.

Des moyens y ont été tout d'abord inscrits pour faire face aux risques d'insuffisance de crédits qui pourraient survenir en raison des mesures d'économie générales adoptées lors du conclave budgétaire. L'estimation retenue est établie à 67,3 millions d'euros en dépenses de personnel et à 100 millions d'euros en dépenses d'investissement.

Des crédits ont ensuite été ajoutés pour financer des dépenses spécifiques, à savoir les arriérés d'allocations de compétences (montant estimé : 40 millions d'euros), les frais judiciaires (40 millions d'euros) et le programme Optifed (30,3 millions d'euros).

Enfin, une marge de 18,5 millions d'euros, sans affectation déterminée, a également été intégrée au sein de la provision.

À de multiples reprises par le passé, la Cour des comptes a fait remarquer que le recours à cette provision réduisait la portée de l'approbation du budget par le législateur. En effet, le libellé peu précis du crédit concerné et le regroupement de dépenses de natures aussi diverses sur une seule allocation de base, donnent au gouvernement de larges possibilités quant à la répartition de ces moyens au cours de l'année budgétaire. De plus, les prévisions d'utilisation des crédits provisionnels contenues dans l'exposé général n'ont qu'une valeur indicative.

La Cour des comptes souligne en second lieu que le conseil des ministres du 15 octobre dernier a donné un caractère structurel à l'inscription dans cette provision des 167 millions d'euros prévus pour faire face aux insuffisances constatées en cours d'année par suite des mesures d'économie, puisqu'il est prévu qu'elles seront reconduites chaque année jusqu'à la fin de la législature.

De plus, elle ne peut exclure que ces mêmes crédits ne soient pas suffisamment élevés pour faire face aux risques d'insuffisance de crédits qui pourraient survenir en 2015. Elle renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle formule dans le présent rapport, et plus particulièrement aux sections 12 (Justice), 16 (Défense) et 18 (Finances).

⁶⁹ Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

⁷⁰ Exposé général doc.parl.Chambre DOC 54 0494/001, p. 136 et 137.

Enfin, elle constate que le conseil des ministres du 15 octobre dernier n'a plus repris dans cette provision interdépartementale des prévisions pour des dépenses diverses qui y avaient été incluses lors des travaux préparatoires du budget⁷¹. Plus précisément, elle ne comprend plus désormais les moyens destinés au surcoût pour l'État de la hausse de 21% des frais d'avocats (15 millions d'euros), au financement de la Cybersecurity Stratégie (10 millions d'euros) et aux travaux à faire au SHAPE-village (4 millions d'euros minimum). Ces affectations spécifiques sont désormais remplacées par une « marge » de 18,5 millions d'euros.

⁷¹ Et que les différents SPF n'ont donc pas intégrées dans les demandes de crédits.

Section 12 – SPF Justice

1 Crédits de personnel

Le montant total des crédits de personnel alloués au SPF Justice pour l'année 2015 s'élève à 1.258,9 millions d'euros après la diminution de 4 % ou 53,3 millions d'euros.

1.1 Rémunération des agents des établissements pénitentiaires

La rémunération des agents statutaires et contractuels des établissements pénitentiaires s'élevait à 428,6 millions d'euros en 2013 et est estimée à 447,2 millions d'euros pour 2014. Le présent projet de budget prévoit un crédit de 424,4 millions d'euros⁷². Le SPF Justice estime le déficit de l'enveloppe de personnel destinée aux établissements pénitentiaires à 5,7 millions d'euros pour l'année budgétaire 2014.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que, dans le cadre de la sixième réforme de l'État et conformément au protocole d'accord conclu entre le ministre de la Justice et le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, la moitié du personnel à transférer du centre fermé pour jeunes de Tongres continuera probablement à travailler sous le statut d'agent fédéral jusque fin 2018. Bien que la masse salariale relative à ces agents sera déduite de la dotation, aucun crédit n'a été prévu à cet effet au budget du SPF Justice⁷³.

1.2 Dépenses de personnel relatives aux magistrats

La rémunération des magistrats⁷⁴ a atteint 284,7 millions d'euros en 2013 et est estimée à 286,8 millions d'euros pour 2014. Un crédit de 256,5 millions d'euros a été inscrit au budget pour 2015, soit 30 millions d'euros de moins que les rémunérations versées en 2013 et 2014. Cette diminution (8,8 millions d'euros) est compensée partiellement par la création de trois nouveaux programmes, à savoir :

1. le Collège des cours et tribunaux et son service d'appui (programme 12.56.7) ;
2. le Collège du ministère public et son service d'appui (programme 12.56.8) ;
3. la Cour de cassation (programme 12.56.9)⁷⁵.

Étant donné que le crédit alloué est inférieur aux crédits utilisés les années précédentes, il est probable que ce crédit soit insuffisant pour rémunérer les magistrats nommés de l'ordre judiciaire.

La Cour des comptes fait également observer qu'aucun crédit de personnel supplémentaire n'est prévu pour compléter le cadre de l'ordre judiciaire, comme le

⁷² La réduction du crédit alloué est liée à concurrence de 10,2 millions d'euros à la suppression du programme 51.5 « Protection de la jeunesse » à la suite de la sixième réforme de l'État.

⁷³ La Cour des comptes n'a reçu aucune information du SPF Justice sur les crédits y afférents.

⁷⁴ Allocation de base 12.56.04.11.00.03.

⁷⁵ Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, articles 9, 10, 12, 13, 14 et 15.

prévoit la loi BHV⁷⁶. Le SPF Justice estime le coût de personnel supplémentaire à 4,5 millions d'euros.

1.3 Subventions-traitements - Laïcité

La loi du 21 juin 2002⁷⁷ et ses arrêtés d'exécution règlent la reconnaissance et l'organisation du Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles. Le Conseil central se compose d'un secrétariat fédéral, de 12 centres provinciaux et de 44 centres locaux. Les traitements des délégués sont pris en charge par le Trésor⁷⁸.

La Cour des comptes souligne que les crédits consommés en 2013 (14,5 millions d'euros) et les crédits estimés pour 2014 (15,1 millions d'euros) dépassent de plus de 3 millions d'euros les crédits inscrits dans le présent projet de budget (11,4 millions d'euros). En outre, l'administration signale que trois centres locaux supplémentaires seront reconnus en 2015. Étant donné que les traitements des délégués nommés supplémentaires sont à la charge du SPF Justice, les crédits alloués à cet effet seront insuffisants⁷⁹.

2 Frais de fonctionnement

Le SPF Justice est confronté depuis plusieurs années à un arriéré de paiement structurel. Il n'existe pas de relevé complet des dettes car le département n'a pas encore généralisé l'utilisation de SAP-Fedcom, de sorte que toutes les dettes ne sont pas immédiatement comptabilisées. Comme il n'est pas possible d'établir l'arriéré de paiement à partir de SAP-Fedcom, le SPF en fait une estimation mise à jour régulièrement, selon laquelle l'arriéré de paiement peut être évalué à plus de 182,9 millions d'euros au 31 décembre 2014.

En raison de la mesure d'économie linéaire de 20 % sur les crédits de fonctionnement de l'année budgétaire 2015, ceux du SPF Justice diminuent de 63,0 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que les crédits alloués dans le présent projet de budget ne permettront pas de résorber l'arriéré de paiement du SPF Justice. En l'absence

⁷⁶ Loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution. L'article 66 dispose que le budget général des dépenses prévoit des moyens pour atteindre 100 % du cadre en 2014 tenant compte des délais nécessaires à la procédure d'engagement. Si les crédits du SPF Justice inscrits pour les juridictions ordinaires sont insuffisants, un complément sera octroyé au moyen de la provision interdépartementale.

⁷⁷ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues.

⁷⁸ Allocation de base 12.59.10.11.00.03 – Laïcité.

⁷⁹ Le SPF Justice a estimé à 13,4 millions d'euros les crédits supplémentaires nécessaires pour pourvoir tous les emplois vacants reconnus et à reconnaître en 2015 dans le cadre des cultes et de la laïcité.

d'autres mesures, les crédits accordés ne suffiront probablement pas pour liquider toutes les dépenses suivantes :

- Frais de fonctionnement des établissements pénitentiaires⁸⁰ destinés à couvrir le fonctionnement général (uniformes, fournitures de bureau, énergie, ...).
Les crédits utilisés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 25,8 millions d'euros et à 27,5 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 23,8 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 15,7 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 24 millions d'euros.
- Nourriture et entretien des détenus⁸¹.
Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 16,7 millions d'euros et à 16,9 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 13,4 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 3,6 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 16,8 millions d'euros.
- Frais de fonctionnement du service médical des établissements pénitentiaires⁸².
Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 16 millions d'euros et à 13,8 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 12,3 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 6,8 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 12,0 millions d'euros.
- Frais médicaux au profit des détenus et des internés⁸³.
Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 22,5 millions d'euros et à 12,1 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 8,3 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 42,6 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 7,9 millions d'euros.
- Frais de fonctionnement de l'ordre judiciaire⁸⁴.
Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 58,7 millions d'euros et à 59,2 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 52,4 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 26,0 millions d'euros. Le crédit prévu pour l'année 2015 est de 48 millions d'euros.
- Frais de justice⁸⁵.
Ces dernières années, le département a dû reporter un montant croissant de factures impayées à des années budgétaires ultérieures. Ainsi, il a reporté à l'année budgétaire suivante près de 30 millions d'euros en 2012 et 54,7 millions d'euros

⁸⁰ Allocation de base 12.51.02.12.11.01.

⁸¹ Allocation de base 12.51.11.12.11.31.

⁸² Allocation de base 12.51.31.12.11.01.

⁸³ Allocation de base 12.51.32.12.11.31.

⁸⁴ Allocation de base 12.56.02.12.11.01.

⁸⁵ Allocation de base 12.56.03.12.11.40.

en 2013. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 64,4 millions d'euros. Le déficit est estimé à 88,2 millions d'euros pour l'année 2014. La Cour des comptes fait observer que le crédit de 71,2 millions d'euros inscrit pour l'année budgétaire 2015 (-16,7 millions d'euros par rapport à l'année budgétaire 2014) est inférieur à l'arriéré estimé fin 2014. Elle attire en outre l'attention sur le fait que les dépenses augmenteront encore probablement ces prochaines années à la suite de la nouvelle loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes et de la directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

3 Crédits inscrits pour les établissements pénitentiaires récemment ouverts

Les prisons de Marche, Beveren et Leuze ouvertes récemment ont été construites dans le cadre d'un contrat DBFM⁸⁶. Le Centre de psychiatrie légale (CPL) de Gand⁸⁷ est exploité par un partenaire privé.

- Le crédit prévu de 10,5 millions d'euros⁸⁸ ne sera probablement pas suffisant pour payer la redevance DBFM. En cas d'occupation complète à raison de 312 détenus⁸⁹, cette redevance s'élève à 13,1 millions d'euros.
- Le crédit alloué de 9,4 millions d'euros⁹⁰ ne sera probablement pas suffisant pour payer au consortium qui exploite le CPL de Gand la redevance contractuelle, qui est estimée à 12 millions d'euros par le SPF Justice.

4 Crédits Optifed

Le conseil des ministres du 31 mars 2014 a approuvé dans le cadre d'Optifed 15 projets ayant une incidence financière de 10 millions d'euros. Les crédits nécessaires à cet effet ont été alloués par le biais de la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion. La majeure partie de ces projets est utilisée pour financer des dépenses récurrentes. Le SPF Justice demande pour 2015 la poursuite du financement de projets déposés antérieurement à hauteur de 7,5 millions d'euros, dont 3 millions d'euros sont destinés au paiement des rémunérations et des allocations des agents statutaires.

Comme en 2014, le SPF Justice dispose d'un droit de tirage de 10 millions d'euros sur la provision interdépartementale et il doit à cet effet soumettre des projets concrets pour 2015 au ministre du Budget et au conseil des ministres moyennant l'avis préalable de l'inspection des finances. La Cour des comptes répète que, si l'intention est de soutenir en permanence les projets dans le cadre de ces programmes, il conviendrait de

⁸⁶ Design, Build, Finance, Maintain & Operate (Conception, Construction, Financement, Entretien et Gestion).

⁸⁷ Le Centre de psychiatrie légale d'Anvers ne sera probablement pas opérationnel en 2015.

⁸⁸ Allocation de base 12.51.71.12.11.35.

⁸⁹ Lors de la confection du budget, le SPF Justice a tenu compte d'une surpopulation de 46 détenus, qui entraînerait une redevance supplémentaire de 0,4 million d'euros.

⁹⁰ Allocation de base 12.51.71.12.11.36.

prévoir les crédits destinés à couvrir les frais récurrents dans le programme budgétaire concerné du SPF Justice plutôt que dans la provision interdépartementale.

Section 13 – SPF Intérieur

1 Programme 13.54.8 – Financement des prézones et des zones de secours

Dans le cadre de la réforme de la sécurité civile et des services d'incendie, qui découle de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les services d'incendie communaux seront intégrés dans 34 zones de secours à partir du 1^{er} janvier 2015. Au cours de la phase transitoire de la réforme en cours, les zones de secours ont été précédées de « prézones opérationnelles ». Les nouvelles entités juridiques disposeront de budgets propres pour fonctionner et assurer leurs missions.

Ces budgets sont financés par l'État par le biais d'une dotation fédérale de base et de dotations fédérales complémentaires, auxquelles sont appliquées des clés de répartition. La dotation fédérale de base a été fixée à hauteur de 31,7 millions d'euros dans le budget 2015⁹¹. Les dotations fédérales complémentaires, octroyées pour l'harmonisation des barèmes, le mandat des commandants de zone, les régimes de fin de carrière et l'aide aux recrutements et aux investissements, s'élèvent à 65,4 millions d'euros de crédits d'engagement et à 65,0 millions d'euros de crédits de liquidation dans le budget 2015⁹². Les dotations au service d'incendie de Bruxelles-Capitale⁹³ et les dotations relatives aux cours pour sapeurs-pompier⁹⁴ découlent aussi en tout ou en partie de la réforme des services d'incendie. Le budget 2015 prévoit à cet effet des crédits à concurrence de respectivement 2,6 millions d'euros et 13,5 millions d'euros. Les crédits d'investissement destinés au matériel⁹⁵, pour lesquels le budget prévoit 15,3 millions d'euros en engagement et 16,2 millions d'euros en liquidation, découlent aussi en partie de la réforme précitée.

Ces crédits ne sont pas suffisamment commentés dans la justification du budget.

Plus concrètement, ces crédits sont la conséquence du plan suivant de financement de la réforme, qui a été adopté en mars 2014 et qui prévoit une augmentation des moyens en question jusque 2018.

⁹¹ Allocation de base 54.80.43.54.01 – Allocations aux zones de secours pour créer les futures zones de secours dans le cadre de la réforme des services d'incendie.

⁹² Allocation de base 54.80.43.54.02 – Allocations aux zones de secours pour financer la réforme, acquérir du matériel spécial et d'équipement et assurer le recrutement des pompiers.

⁹³ Allocation de base 54.80.45.35.03 – Allocations au service d'incendie de Bruxelles-Capitale pour acquérir du matériel spécial et d'équipement.

⁹⁴ Allocation de base 54.60.43.12.12 – Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompier, et intervention en faveur des centres de formation.

⁹⁵ Allocation de base 54.20.63.21.08 – Crédit d'investissement pour l'acquisition pour compte des agglomérations, des intercommunales et des communes, de matériel et d'équipements concernant le fonctionnement des services d'incendie.

Tableau – Plan de financement de la réforme de la sécurité civile (en millions d'euros)

Description	2014	2015	2016	2017	2018
1. Dotations de base aux 34 zones	32,364	31,292	31,292	31,292	31,292
2. Dotation complémentaire aux 34 zones	19,563	65,159	95,876	99,092	102,308
2.1 Aide au recrutement / investissement	19,563	42,063	69,563	69,563	69,563
2.2 Harmonisation barémique		19,205	19,205	19,205	19,205
2.3 Mandat commandants de zone		0,674	0,674	0,674	0,674
2.4 Aménagement fin de carrière		3,216	6,433	9,649	12,866
3. Dotation SIAMU	1,633	2,633	3,133	3,633	4,133
4. Aide indirectes	25,542	28,493	33,836	36,969	36,463
4.1 Subside formation	10,387	13,338	18,681	21,808	21,308
4.2 Subside matériel aux 34 zones	15,155	15,155	15,155	15,155	15,155
Total	79,102	127,577	164,137	170,980	174,196

Source : budget général des dépenses, p. 11 - 41

Le nouvel accord de gouvernement fédéral⁹⁶ précise que les efforts visant à financer la réforme seront poursuivis.

⁹⁶ Accord de gouvernement fédéral du 10 octobre 2014, p. 141.

Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

Division 54 – Direction générale de la coopération au développement et aide humanitaire (DGD)

Pour 2014, le budget de la Coopération s'élevait à 1.355,75 millions d'euros. Le budget disponible en 2015 s'élève à 1.223,08 millions d'euros, soit une réduction de 9,8 %.

Sur les crédits demandés par la DGD, outre une économie de 13,37 millions d'euros à réaliser dans le cadre des réunions bilatérales, une économie de 150 millions d'euros a été décidée par le Gouvernement⁹⁷ pour les crédits de liquidation, avec une adaptation en conséquence des crédits d'engagement. Cette économie devra croître de manière linéaire pour atteindre 270,3 millions d'euros en 2019 et sera réalisée en dehors des crédits des allocations de base de code SEC 8⁹⁸.

Les économies concernant, pour 2015, les programmes 15.54.10-Coopération technique belge⁹⁹ et 14.54.33 -Contributions aux banques de développement.

Pour le programme « Contributions aux banques de développement », les économies seront réalisées par une renégociation du calendrier de paiement de la contribution due à l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale¹⁰⁰. La dix-septième reconstitution des ressources de l'IDA, d'un montant principal de 358,65 millions d'euros, devait être versée en trois tranches annuelles de 119,55 millions d'euros chacune¹⁰¹, de 2014 à 2016. Le délai de paiement serait toutefois porté à neuf ans au lieu de trois. Ainsi, si la première tranche a bien été liquidée en 2014, aucun crédit de liquidation n'est prévu pour 2015, 9,27 millions devraient être liquidés en 2016 et le solde devrait être payé par tranche de 42,94 millions de 2017 à 2022.

Cet allongement du délai, autorisé dans le cadre de l'acte d'engagement envers la Banque mondiale, entraînera un coût supplémentaire estimé à 27 millions d'euros¹⁰².

Pour les années suivantes, la DGD devra tenir compte, pour réaliser des économies supplémentaires, des cycles pluriannuels inhérents à la programmation de la coopération gouvernementale (programme 14.54.1), de la coopération non

⁹⁷ Conseil des ministres du 15 octobre 2014, notifications budget 2015-2019, p.14.

⁹⁸ Ces allocations concernent, d'une part, la participation de la Belgique à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et, d'autre part, le financement de la SA BIO.

⁹⁹ Des réductions de crédits sont notamment prévues pour la couverture des frais de la CTB, pour le plan de relance dans les provinces du Kivu et pour l'aide budgétaire.

¹⁰⁰ Allocation de base 14.54.33.54.42.09-Affiliation de la Belgique à l'Association Internationale de Développement.

¹⁰¹ Arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la contribution à la 17^e reconstitution des ressources de l'IDA (IDA-XVII).

¹⁰² Voir justifications du BGD Section 14.

gouvernementale (programme 14.54.2) et de la coopération multilatérale (Programme 14.54.3).

En tout état de cause, étant donné les diminutions progressives du budget alloué à la DGD¹⁰³, les perspectives d'augmentation de l'aide publique au développement restent compromises, à moins d'une augmentation de la participation d'autres intervenants publics.

¹⁰³ Entre 2010 et 2013, la part de la DGD dans le total de l'APD belge oscillait entre 57 et 66 %.

Section 16 – Ministère de la Défense

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre dernier, le conseil des ministres a décidé de mettre en œuvre, entre 2015 et 2019, un programme de réduction des crédits inscrits à la section 16 du budget général des dépenses. Cette mesure d'économie se concrétisera essentiellement sous deux formes.

En premier lieu, une diminution forfaitaire et progressive des moyens inscrits au sein de cette section sera mise en œuvre pendant la durée de la législature. Pour l'année 2015, la tranche annuelle de réduction des crédits (par rapport aux moyens sollicités par la Défense avant le conclave budgétaire) est fixée à 193,1 millions d'euros en engagement et à 219,9 millions d'euros en liquidation. Ces tranches de réduction seront ensuite progressivement accrues jusqu'à représenter, en 2019, un montant annuel de 360,6 millions d'euros en crédits d'engagement et de 397,6 millions d'euros en crédits de liquidation.

En outre, le budget de la Défense a également été soumis à d'autres mesures de maîtrise des dépenses. Parmi celles-ci, la Cour des comptes souligne que la décision prise par le gouvernement de supprimer, dans le tableau des crédits de cette section budgétaire, tous les crédits d'investissement pour le renouvellement du matériel courant, du matériel majeur et de l'infrastructure des forces armées (optique engagement) aura pour effet d'accentuer la baisse des moyens globalement mis à la disposition de la Défense. Cette suppression ne se limite pas à la seule année 2015 mais doit acquérir un caractère permanent jusqu'à la fin de la législature.

Il a néanmoins été prévu qu'en cours d'année, le ministre de la Défense pourrait faire appel à la provision interdépartementale pour la réalisation des marchés qui seraient considérés comme urgents. La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à cet égard dans le présent rapport budgétaire pour la section 03 du budget général des dépenses.

En 2015, l'impact global des mesures précitées conduit finalement à une réduction des moyens de la Défense de 353,7 millions d'euros en engagement et de 255,9 millions d'euros en liquidation. Les crédits inscrits s'élèvent donc à 2.261,9 millions d'euros en engagement et à 2.355,9 millions d'euros en liquidation.

A l'horizon 2019, la réduction des moyens alloués au département de la Défense correspondra à 20,1% des crédits d'engagement et à 17,6 % des crédits de liquidation qui avaient été approuvés par le législateur pour le budget 2014. Cette réduction est équivalente à celle qui a été constatée pour les mêmes crédits au cours des années 2000 à 2013.

En termes cumulés, la réduction des crédits d'engagement et de liquidation inscrits à la section 16 du budget général des dépenses de 2015 à 2019 s'élèvera environ à 1,7

milliard d'euros¹⁰⁴. Comme l'indiquent les documents justificatifs annexés au projet de budget, un nouveau plan stratégique sera élaboré pour tenir compte des adaptations structurelles rendues nécessaires par cette diminution de moyens. La publication de ce nouveau projet est prévue pour la mi-2015.

A court terme, les principales conséquences de ces mesures d'économies sur le budget de la Défense seront les suivantes.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 1.662,9 millions d'euros. L'objectif de recrutement de nouveaux militaires a dès lors été revu à la baisse, passant de 1.690 à 1.360 unités.

Les moyens destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement (502,8 millions d'euros) ont été réduits de 86,9 millions d'euros en crédits d'engagement, soit une diminution de 14,7 % par rapport aux moyens sollicités. Cela conduira à une réduction des activités d'entraînement du personnel militaire. Ainsi, les notes justificatives annexées au projet de budget mentionnent que l'ampleur du plan de vol diminuera entre 2014 et 2015 (de 10 à 50 % selon le type d'appareil)¹⁰⁵, que la composante Marine diminuera son programme de navigation de l'ordre de 10 % et que le nombre de jours de manœuvre prévu en 2015 sera inférieur de 10 % à celui prévu en 2014.

La Cour signale à cet égard que si la réduction des moyens affectés à l'entretien du matériel volant (-19,5 %) et du matériel navigant (-12,8 %) semble conforme avec la réduction de ces prestations, il pourrait ne pas en être de même des crédits destinés à l'entretien du matériel roulant (-18,1 %). Les notes justificatives annexées au projet de budget mentionnent en effet qu'un ajustement des crédits sera probablement nécessaire pour faire face aux dépenses actuellement attendues. Cette situation résulte, entre autres, du fait que certaines prestations de 2014 devront être reportées en 2015 par suite des mesures de maîtrise des dépenses (essentiellement sous la forme de blocage administratifs de crédits) adoptées dans les derniers mois de cette année¹⁰⁶.

Les crédits d'investissement inscrits dans le projet de budget 2015 s'élèvent à 0,2 million d'euros en engagement (-200,2 millions d'euros) et à 78,3 millions en liquidation (-143,5 millions d'euros)¹⁰⁷.

Les notes justificatives annexées au projet de budget indiquent que la Défense nationale pourra faire appel en 2015 à la provision interdépartementale, au sein de laquelle un

¹⁰⁴ Compte tenu du caractère difficilement compressible des dépenses de personnel, leur part dans le budget de la Défense passera de 70% des crédits en 2015 à 79% en 2019.

¹⁰⁵ C'est ainsi, par exemple, que le nombre d'heures de vol sur avions F16 passe de 11.500 heures à 10.500; sur A-109 de 4.000 à 2.000, sur C130 de 6.000 à 4.000, etc. (Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. 16. Ministère de la Défense nationale, doc. parl. Chambre, DOC 54 0497/010, pp. 27-29).

¹⁰⁶ Voir notamment les circulaires émises par le ministre du Budget visant au renforcement de la prudence budgétaire, en date du 10 septembre et du 23 octobre 2014.

¹⁰⁷ Ces montants ne prennent pas en compte les crédits versés au titre de contributions obligatoires à l'OTAN et repris dans l'activité 16.50.4.2. (14,0 millions d'euros).

montant de 100 millions d'euros est spécifiquement prévu pour la réalisation des dépenses d'investissement des administrations fédérales.

La Cour fait remarquer à cet égard que l'inscription de ces 100 millions d'euros dans la provision interdépartementale n'exclut cependant pas le risque d'une sous-estimation des crédits, pour les raisons suivantes :

a) La Défense sollicitait initialement 214,4 millions d'euros en engagement pour ses dépenses d'investissement dont une partie concerne des projets qui peuvent difficilement être évités ou reportés. Plus particulièrement :

- La réalisation de travaux d'aménagement à l'aéroport de Melsbroek est estimée à 64,9 millions d'euros, pour accueillir les nouveaux avions de transport A400M à partir de 2018.
- Dans la note justificative annexée au présent projet de budget, le gouvernement a souligné que le renouvellement de l'équipement des forces armées demeurerait une des priorités de la Défense et qu'à ce titre, l'effort consenti demeure insuffisant¹⁰⁸. La réalisation de la tranche 2015 du plan pluriannuel de rééquipement est estimée à 59,7 millions d'euros.
- La suppression intégrale des crédits d'investissement militaire porte également sur les dépenses récurrentes de renouvellement du matériel courant - essentiellement les armes de destruction et les munitions, les véhicules de transport et le matériel informatique - ainsi que sur les dépenses d'acquisition et de préservation des bâtiments confiés à la gestion de la Défense. Sur la base des réalisations des années antérieures, les besoins estimés par le département s'élevaient respectivement à 26,6 millions et à 45,9 millions d'euros.
- Enfin, les estimations initiales de la Défense nationale ne prenaient pas en compte les crédits nécessaires à la réalisation de travaux au village du SHAPE, estimés à 7,5 millions d'euros.

b) Sur la base de l'encours existant, les besoins nécessaires pour la liquidation en 2015 des dépenses relatives à l'exécution des programmes de renouvellement du matériel majeur (programme 16.50.2, activité 2) avaient été estimés par la Défense à 147,9 millions d'euros. Les crédits qui ont été finalement inscrits pour cet objet dans le projet de budget général des dépenses ne s'élèvent qu'à 29,1 millions d'euros, soit une différence de 118,8 millions d'euros.

c) De plus, la possibilité de faire appel à la provision interdépartementale pour la réalisation des dépenses d'investissement, à concurrence de 100 millions d'euros, n'est

¹⁰⁸ « Le renouvellement de l'équipement des forces armées demeure une des priorités de la Défense. (...) Si une partie des matériels majeurs a récemment été remplacée, l'effort consenti demeure insuffisant. Les unités de la Composante Terre, en particulier, souffrent d'une carence en matériel de combat qui hypothèque leur capacité d'intervention (...) En 2015, on s'attachera à mener à bonne fin les marchés conclus au cours des législatures précédentes. » (Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. 16. Ministère de la Défense nationale, doc. parl. Chambre DOC 54 0497/010, pp. 38-39).

pas exclusivement réservée à la Défense, elle concerne l'ensemble des départements ministériels.

Les crédits inscrits au programme 16.50.5 ne prennent pas encore en compte la décision du gouvernement de prolonger la mission des avions F-16 en soutien de la coalition internationale en Irak pendant les six premiers mois de l'année 2015¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Le coût mensuel de cette mission est estimé à 3,8 millions d'euros par mois.

Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

1 Arrêt de la Cour constitutionnelle

Les articles 85 et suivants de la loi du 28 décembre 2011¹¹⁰ ont modifié l'âge de la pension dans le secteur public. Les règles dérogatoires prévues aux articles 5 et 10 de la loi du 30 mars 2001¹¹¹ étaient néanmoins toujours applicables aux membres du cadre opérationnel de la police intégrée, mais, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle¹¹², ces derniers ne peuvent plus invoquer ces règles dérogatoires depuis le 11 juillet 2014.

Le nombre de départs à la retraite sera dès lors sans doute plus faible en 2014 et en 2015 que les estimations reprises dans le projet de budget 2015. Comme notamment l'accord de gouvernement prévoit la mise en place d'un régime transitoire dont les modalités ne sont pas encore connues, la police fédérale n'est pas encore en mesure d'informer la Cour avec précision de l'incidence que cet arrêt aura sur son budget.

2 Personnel détaché des zones (allocation de base 17.90.22.12.21.48)

Les zones de police locale mettent du personnel à la disposition des centres d'information et de communication (CIC) et des carrefours d'information d'arrondissement (CIA).

Le manque de crédits de liquidation destinés à couvrir les indemnités octroyées au personnel mis à disposition est estimé à 5,8 millions d'euros pour 2014. L'utilisation de ces crédits est estimée à 27 millions d'euros pour 2015. La Cour des comptes signale que le projet de budget actuel¹¹³ prévoit seulement un crédit de 17,1 millions d'euros.

3 Dotations aux zones de police

Le financement des zones de police locale est régi par l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et précisé dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive et d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre.

Pour assurer ce financement, des crédits ont été inscrits aux allocations de base suivantes de la section 17 :

1. 90.11.01.00.01 – Provision destinée à encourager la politique de recrutement (8,4 millions d'euros)
2. 90.11.43.51.01 – Dotation fédérale aux zones de police (709,8 millions d'euros)

¹¹⁰ Loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, telle que modifiée par l'article 3 de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public.

¹¹¹ Loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droits.

¹¹² Arrêt n° 103/2014 de la Cour constitutionnelle.

¹¹³ Allocation de base 90.22.12.21.48.

1. 90.11.43.51.07 – Dotation fédérale pour le remplacement de la tenue maintien de l'ordre (0,4 million d'euros)

La dotation aux zones de police est constituée de la subvention fédérale de base¹¹⁴, d'une dotation supplémentaire¹¹⁵ et de la dotation Salduz. Le montant de la subvention fédérale de base a pour fondement les articles 2 à 4 de l'arrêté royal précité du 2 août 2002. Pour le budget 2015, le gouvernement a décidé de réaliser une économie de 2 % (14,5 millions d'euros) sur les dotations octroyées aux zones de police. La Cour des comptes signale que pareille mesure nécessite l'adaptation de l'arrêté royal du 2 août 2002.

En vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 août 2002, les zones qui estiment avoir un problème objectif peuvent introduire un dossier motivé en vue d'obtenir une dotation supplémentaire¹¹⁶. Différentes zones n'ayant pas introduit de dossier ont saisi le Conseil d'État contre ce système.

En 2009, le Conseil d'État a partiellement annulé les arrêtés d'octroi de la dotation supplémentaire pris en vertu de l'article précité pour les années 2002 à 2009. Les répercussions budgétaires ont été estimées à 28,2 millions d'euros, hors intérêts, pour 53 zones. La Cour des comptes souligne depuis 2011¹¹⁷ qu'il y a lieu d'établir un texte réglementaire adapté et de prévoir des crédits dans ce cadre.

Un jugement rendu le 9 janvier 2014 par un tribunal de première instance à la requête de 34 zones condamne l'État belge au paiement de 23,2 millions d'euros pour cette dotation supplémentaire (ventilés entre une somme en principal de 17,1 millions d'euros et des intérêts à hauteur de 6,1 millions d'euros). La charge d'intérêts journalière après le 9 janvier 2014 est estimée à 1.288 euros. La dette en principal vis-à-vis des zones qui n'ont pas encore été en justice est estimée à 11,1 millions d'euros (hors intérêts). Les autorités fédérales ont interjeté appel du jugement précité.

4 Relèvement du quota de recrutement d'agents pour la police intégrée

Le gouvernement précédent avait décidé en conseil des ministres du 11 mai 2012 de renforcer exceptionnellement cette année-là l'effectif de la police fédérale de 175 unités et de porter le quota de recrutement à 1.100 unités. Les dépenses consécutives à cette décision ont été couvertes en 2012-2014 par la provision interdépartementale. Le projet de budget actuel prévoit également un montant de 10,1 millions d'euros dans la

¹¹⁴ Arrêté royal du 2 août 2002, article 3.

¹¹⁵ Arrêté royal du 2 août 2002, article 7.

¹¹⁶ Cette dotation supplémentaire s'élève à 52 millions d'euros pour l'année budgétaire 2015.

¹¹⁷ Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1347/003, p. 35.

provision interdépartementale pour financer ces dépenses. La Cour des comptes a déjà dénoncé cette pratique dans le passé¹¹⁸.

Pour faire face aux déficits structurels, il a été décidé mi-2012 de relever encore le quota de recrutement annuel, qui est alors passé de 1.100 à 1.400 unités, et de le relever exceptionnellement à 1.500 unités en 2013¹¹⁹. Le conseil des ministres du 10 octobre 2013 a dégagé à cet effet une enveloppe de 11,3 millions d'euros. Lors de la confection du budget 2015, la police fédérale a signalé qu'un montant de 3,5 millions d'euros est nécessaire en plus de cette enveloppe pour permettre le financement de ces recrutements.

Le gouvernement a décidé de réduire les crédits de personnel de façon linéaire à raison de 4 %, soit 31,5 millions d'euros. Les crédits de personnel prévus dans l'actuel projet de budget permettront de recruter seulement 800 agents sur les 1.400 initialement prévus.

5 Programme 17.90.4 – Fonds 17/1 – Prestations et cessions de matériel et de produits à des tiers

La loi-programme du 22 juin 2012 a inséré dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, un article 115, § 4bis, de manière que la police administrative puisse demander, outre le régime existant prévu à l'article 115, une rétribution pour les missions qu'elle accomplit pour des tiers¹²⁰. Le Roi détermine ces missions par arrêté délibéré en conseil des ministres, ainsi que les conditions et modalités de ces missions. Les recettes seront affectées à un fonds budgétaire organique.

La Cour des comptes fait observer qu'aucun arrêté royal n'a été pris et qu'aucune estimation des recettes adaptée n'a été inscrite au budget.

6 Disposition légale 2.17.12

Par dérogation à l'article 66 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, une nouvelle disposition légale 2.17.12 permet d'octroyer des avances au comptable des avances de la police fédérale à concurrence de 2,7 millions d'euros par an. Le comptable peut distribuer ces avances aux officiers de liaison basés à l'étranger et au comptable adjoint de la Direction des unités spéciales.

Selon la nouvelle disposition légale, le solde éventuel de ces avances au 31 décembre 2015 peut servir à couvrir les besoins pour 2016.

¹¹⁸ Durant l'examen des projets de budget pour l'année 2013 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/004, p. 49-51) et 2014 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3070/004, p. 49), la Cour avait souligné que cette provision assure principalement le financement de dépenses récurrentes, qui doivent être prévues dans les programmes budgétaires concernés et non dans la provision interdépartementale.

¹¹⁹ Décisions du conseil des ministres des 20 juillet et 30 novembre 2012.

¹²⁰ Par exemple, jusqu'à présent, l'intervention de la police lors de compétitions sportives et de festivals musicaux ne donne pas lieu à la facturation d'une rétribution aux organisateurs.

La Cour des comptes souligne que pareil report est contraire au principe de l'annualité du budget.

Section 18 – SPF Finances

1. Programme 18.40.0 – Indemnité à bpost

Conformément à l'accord de principe du 22 décembre 2009, l'État fédéral verse chaque année à bpost une indemnité pour l'utilisation des comptes en banque 679 des comptables de l'État. Depuis le cinquième contrat de gestion qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, cette indemnité est intégralement mise à la charge du SPF Finances. Un crédit de 31,1 millions d'euros a été prévu à cet effet pour l'année budgétaire 2015.

Sur la base du nombre moyen de transactions annuelles des années précédentes (43,3 millions) multiplié par le coût par transaction, à savoir 0,895 euros¹²¹, le SPF Finances estime l'indemnité bpost à 38,8 millions d'euros. Le crédit prévu sera donc probablement insuffisant¹²².

Le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de lancer un marché public en vue de confier la fonction de caissier à une institution financière dans le cadre de l'introduction d'un système de « cash pooling » (centralisation des liquidités). La Cour souligne à ce sujet que, compte tenu du délai nécessaire pour finaliser le marché public ainsi que des adaptations logistiques nécessaires au SPF Finances, il n'est pas certain que les gains d'efficacité visés pourront déjà être réalisés en 2015.

2. Programme 18.40.0 – Frais de justice et de poursuite

Depuis 2012, les frais de justice et de poursuite résultant de litiges fiscaux sont directement imputés au budget général des dépenses du SPF Finances¹²³. Un montant de 48,8 millions d'euros a été prévu pour 2015.

S'appuyant sur les données du passé, les prescriptions de la législation en vigueur en la matière¹²⁴ et compte tenu des dépenses supplémentaires à la suite de l'entrée en vigueur en 2013 de la loi du 22 avril 2012 relative à la police de la circulation routière¹²⁵, l'administration estime ces coûts à 72,8 millions d'euros.

¹²¹ L'article 2.2 de l'accord de principe du 22 décembre 2009 fixe le tarif applicable par opération. Le nombre d'opérations était d'environ 43,1 millions en 2011 et d'un peu plus de 43,4 millions en 2012 et 2013.

¹²² La justification du budget général des dépenses du SPF Finances indique également que la situation de ce crédit sera revue lors du contrôle budgétaire 2015 (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012, p. 11).

¹²³ Allocation de base 40.02.12.11.11. Jusqu'en 2011, la différence entre les frais récupérés et les frais versés était uniquement comptabilisée comme recette non fiscale courante de l'administration des impôts directs (Titre I, section II, Chapitre 18, § 3, article 12.11.01).

¹²⁴ Arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du code des impôts sur les revenus (article 172).

¹²⁵ La loi du 22 avril 2012 modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2074/002). Cette loi a introduit l'ordre de paiement, un instrument supplémentaire de perception des amendes de roulage si la perception immédiate ou la transaction ne porte pas ses fruits. L'objectif est d'éviter une citation devant le tribunal de police. L'application de ce nouvel instrument a atteint sa vitesse de croisière.

Tableau – Aperçu des frais de justice et de poursuite pour la période 2012-2015 (en millions d'euros)

Année	AB 40.02.12.11.11
2012 (utilisation)	58,2
2013 (utilisation)	62,8
2014 (octroi)	60,4
2015 (octroi)	48,8

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes souligne que le crédit octroyé sera probablement insuffisant pour supporter les frais de justice et de poursuite.

3. Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises

Le conseil des ministres du 8 juin 2012 a décidé, dans le cadre d'Optifed¹²⁶, d'introduire un service continu dans les services douaniers (permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7). L'introduction de ce système en équipe a nécessité le recrutement de 385 douaniers supplémentaires¹²⁷. L'administration estime le coût annuel de ces douaniers supplémentaires à environ 10 millions d'euros.

Le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de réserver un crédit de 30,3 millions d'euros de la provision interdépartementale pour financer des dépenses dans le cadre d'Optifed, dont 10,1 millions d'euros pour financer le service continu des services douaniers.

La Cour des comptes souligne que le coût de l'introduction et de l'organisation d'un tel service douanier continu doit être considéré comme récurrent eu égard à son caractère permanent. Les crédits destinés à couvrir ces frais récurrents doivent, dès lors, être prévus au programme budgétaire concerné, et non dans la provision interdépartementale.

4. Programme 18.53.0 – Avances en matière de créances alimentaires

Un crédit de 25,6 millions d'euros est prévu pour l'année budgétaire 2015 pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires, comme le prévoit la loi du 21 février 2003 créant un service des créances alimentaires (Secal)¹²⁸. Il s'agit là d'une augmentation de 1,2 million d'euros par rapport à l'année budgétaire 2014.

La loi du 12 mai 2014 a relevé de 1.400 euros à 1.800 euros le plafond des ressources mensuelles en-dessous desquelles un créancier d'aliments peut demander une avance sur pension alimentaire. Sur la base d'un modèle de calcul mis au point par

¹²⁶ Optifed vise à soutenir les projets qui contribuent à améliorer l'efficacité du fonctionnement des administrations fédérales sur le plan financier.

¹²⁷ Ils ont été recrutés dans le courant des années 2013 et 2014.

¹²⁸ Loi du 21 février 2003 créant un service des créances alimentaires au sein du SPF Finances.

*l'Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA – KULeuven)*¹²⁹, l'administration estime les dépenses supplémentaires liées à ce relèvement de plafond à 8 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que le crédit précité de 25,6 millions d'euros n'intègre pas cette dépense supplémentaire. Il sera dès lors sans doute insuffisant pour payer les avances sur pension alimentaire.

5. Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d'investissement

En exécution de l'article 2, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de participation et d'investissement (SFPI), l'État a l'obligation de rembourser ces charges. Jusqu'en 2013, le budget général des dépenses du SPF Finances prévoyait chaque année à cet effet un crédit d'environ 1 million d'euros¹³⁰. Cependant, ce crédit n'a jamais été utilisé et n'est donc plus repris dans le projet de budget des dépenses depuis 2014.

La Cour des comptes souligne cependant que la non-utilisation des crédits prévus n'implique nullement que la SFPI n'effectue pas de dépenses dans le cadre des missions qui lui ont été déléguées. Étant donné que les crédits prévus étaient à chaque fois insuffisants, ces dépenses ont été payées directement via le compte courant de l'État belge et déduites des intérêts à verser à l'État. Au cours de la période 2008-2013, des dépenses d'un montant d'environ 70,7 millions d'euros ont déjà été compensées de cette manière. Fin décembre 2013, le solde du compte courant s'élevait à +6,6 millions d'euros¹³¹. Pour les années budgétaires 2014 et 2015, le SPF Finances estime les dépenses effectuées par la SFPI pour le compte de l'État à respectivement 7 millions d'euros et 5 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer qu'une telle manière de procéder est contraire au principe d'universalité du budget, qui dispose que l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses¹³² et qu'elle n'est guère transparente. Étant donné que toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget¹³³, le budget général des dépenses doit prévoir les crédits nécessaires à cet effet et le budget des voies et moyens doit estimer l'ensemble des recettes.

6. Programme 18.60.0 – Bonification d'intérêt pour prêts verts

Ce programme comprend les bonifications d'intérêts (réductions d'intérêts) accordées pour les emprunts contractés par une personne physique entre le 1^{er} janvier 2009 et le

¹²⁹ Service public fédéral Finances - Belgique – Bulletin de documentation - 72^e année, n° 2, 2^e trimestre 2012 (p. 161).

¹³⁰ Allocation de base 18.61.02.12.11.05.

¹³¹ Le solde du compte courant s'élevait à 3,8 millions d'euros fin août 2014.

¹³² Article 60 de la loi du 22 mai 2003.

¹³³ Article 174, alinéa 2, de la Constitution.

31 décembre 2011 auprès d'un organisme de crédit pour financer des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie¹³⁴. Aucun crédit n'a été prévu pour 2015.

Vu les dossiers approuvés par le passé et les paiements effectivement réalisés, l'administration estime le crédit de liquidation nécessaire pour 2015 à 31,9 millions d'euros. Comme il s'agit d'une dépense imposée par la loi, le crédit nécessaire devra être octroyé dans le courant de l'année 2015¹³⁵.

La Cour des comptes fait également observer que l'octroi tardif du crédit nécessaire pourrait avoir pour effet le dépassement des délais de paiement prévus à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 juillet 2009 concernant la bonification¹³⁶.

7. Programme 18.61.1 – Plan de soutien à la Grèce approuvé par l'Eurogroupe

Le 21 février 2012, l'Eurogroupe a décidé dans le cadre du deuxième programme d'aide à la Grèce, que les pays qui perçoivent des revenus sur des titres de la dette grecque les reverseraient au gouvernement grec.

Dans le cadre de ce programme d'aide, la Belgique doit rembourser un montant de 181,1 millions d'euros à la Grèce sur la période 2012-2020. Elle en a déjà remboursé 73,4 millions à ce jour. Les paiements doivent être effectués conformément au calendrier de paiement fixé à l'article 26 de la loi du 17 juin 2013¹³⁷, qui prévoit le remboursement d'un montant de 29,6 millions d'euros pour 2015. Le crédit prévu au budget¹³⁸, à savoir 20,9 millions d'euros, est dès lors insuffisant à concurrence de 8,7 millions d'euros.

8. Programme 18.61.1 – Contribution belge au « subsidy account » du PRGT du FMI

Un crédit¹³⁹ de 11,8 millions d'euros est prévu au budget 2015 pour payer la contribution belge au « subsidy account » (compte de bonification) du PRGT du FMI¹⁴⁰.

¹³⁴ Allocation de base 61.03.34.41.02 – Bonifications d'intérêt pour prêts verts.

¹³⁵ À partir des données disponibles, l'administration estime le coût total de la bonification d'intérêt pour prêt vert (période 2009-2044) à environ 322,8 millions d'euros, dont 157,9 millions d'euros ont déjà été payés à ce jour.

¹³⁶ Arrêté royal du 12 juillet 2009 concernant la bonification d'intérêt pour les contrats de prêt destinés à financer des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (en application de l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009). L'autorité fédérale prend en charge 1,5 % (sur une base annuelle) des intérêts de l'emprunt. L'article 6 dispose que l'administration verse la bonification d'intérêt au prêteur dans les six mois de la réception de la première demande et dans le mois de la réception des demandes suivantes (voir aussi la justification du budget général des dépenses du SPF Finances, Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012,p.32).

¹³⁷ Loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (1).

¹³⁸ Allocation de base 61.18.35.20.01.

¹³⁹ Allocation de base 18.61.18.54.42.02.

¹⁴⁰ En février 2012, le conseil d'administration du FMI a décidé de reverser une partie des bénéfices tirés de la vente d'or sous la forme de dividendes, à condition que suffisamment d'États membres soient d'accord pour reverser

Cette contribution devait, en principe, être versée sur deux ans, dont la première tranche de 11,8 millions d'euros en 2013 et la deuxième tranche de 29,5 millions d'euros en 2014. Lors du conclave budgétaire de juillet 2013, il a été décidé de reporter chaque tranche de cette contribution d'un an¹⁴¹. Cette décision explique pourquoi la contribution de 2013 (11,8 millions d'euros) a été liquidée en 2014.

La contribution de 2014 (29,5 millions d'euros) devrait donc être liquidée en 2015. Le crédit prévu dans le budget général des dépenses, à savoir 11,8 millions d'euros, est toutefois insuffisant à concurrence de 17,7 millions d'euros.

9. Programme 18.61.1 – Reconstitution des ressources du Fonds africain de développement

Le conseil des ministres du 13 décembre 2013 a décidé que la Belgique participerait à la treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement à concurrence de 100 millions d'euros¹⁴². Un montant de 90 millions d'euros est inscrit à la charge du budget général des dépenses du SPF Affaires étrangères¹⁴³ et 10 millions d'euros à la charge du budget général des dépenses du SPF Finances¹⁴⁴. Ces contributions doivent être liquidées au cours de la période 2014-2016.

L'article 4 de l'arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la participation de la Belgique au Fonds africain de développement¹⁴⁵ dispose que la contribution du SPF Finances s'élèvera à 3,6 millions d'euros pour l'année budgétaire 2015.

La Cour des comptes fait observer que le budget général des dépenses ne prévoit aucun crédit pour cette dépense. La justification du budget général des dépenses du SPF Finances indique toutefois que la situation sera revue lors du contrôle budgétaire 2015¹⁴⁶.

ce dividende sous la forme d'une contribution au PRGT (*Poverty Reduction and Growth Trust* – Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance), qui permet au FMI d'accorder des prêts à des taux d'intérêts réduits aux pays à faible revenu. Le conseil des ministres a marqué son accord sur cette proposition le 5 octobre 2012.

¹⁴¹ Le projet de loi relatif à l'affectation des bénéfices exceptionnels de la vente d'or distribués par le Fonds monétaire international a été déposé le 16 janvier 2014 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3251), adopté en séance plénière du 18 février 2014 et publié au Moniteur belge du 15 avril 2014.

¹⁴² Le Fonds africain de développement a été créé en 1972 par la Banque africaine de développement et quinze pays non africains en vue d'aider la Banque africaine de développement à mettre en œuvre sa stratégie de développement visant à lutter contre la pauvreté. Cette stratégie doit accélérer la croissance économique et le développement social des États membres.

¹⁴³ Allocation de base 14.54.33.54.42.07.

¹⁴⁴ Allocation de base 18.61.54.42.03.

¹⁴⁵ Arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la participation de la Belgique à la treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement.

¹⁴⁶ Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012, p. 197.

Section 19 – Régie des bâtiments

1 Estimation des crédits

La Cour des comptes constate que le projet de budget de la Régie des bâtiments comporte un certain nombre d'incertitudes quant à l'estimation correcte de plusieurs crédits budgétaires. Celles-ci portent sur les points suivants.

1.1 Programme de réduction des contrats de location

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre dernier¹⁴⁷, le conseil des ministres a décidé de lancer un programme majeur de réduction de contrats de location pour tenir compte de l'impact de la sixième réforme de l'État, d'une part et du non-remplacement de fonctionnaires, d'autre part. La dotation accordée à la Régie pour les locations se verra ainsi diminuée de 5%, conduisant à une économie de 23,8 millions d'euros sur les crédits prévus pour le paiement des loyers à charge de la Régie pour le compte de l'État et sur ceux destinés à la dotation dans le cadre du plan pluriannuel Justice¹⁴⁸.

La Cour des comptes signale à cet égard que les propositions initiales établies par la Régie des bâtiments prenaient déjà en compte les conséquences du transfert de compétences, de missions et de services vers les entités fédérées.

Les documents justificatifs ne fournissent pas de détails quant à la mise en œuvre de ce programme de réduction des crédits affectés aux contrats de location, notamment quant aux bâtiments et aux services concernés. En outre, aucune estimation de l'impact financier des résiliations de contrats et des déménagements n'est reprise dans les mêmes documents.

1.2 Impôts et taxes

La Régie a estimé le montant des différents impôts et taxes dont elle est redevable en 2015 à 3,9 millions d'euros, principalement au titre du paiement du précompte immobilier et des taxes régionales et communales. Dans le cadre de l'économie des frais de fonctionnement, ce chiffre a été fixé à 1,9 million d'euros. Aucune justification n'ayant été fournie sur l'adéquation entre le crédit inscrit et les impôts et taxes à acquitter en 2015. Une sous-estimation probable de 2 millions d'euros n'est pas exclue.

¹⁴⁷ Conseil des ministres du 15 octobre 2014, Annexe1 Notifications Budget 2015-2019, p17.

¹⁴⁸ Soit une économie de 22,4 millions d'euros sur l'allocation de base 19.55.22.414001 – « Dotation pour couvrir les loyers et les travaux d'installation standard des bâtiments pris en location pour le compte de l'État » et de 1,4 millions d'euros sur l'allocation de base 19.55.26.414009 - « Dotation dans le cadre du Plan pluriannuel de la Justice pour la couverture des frais de location ».

1.3 Programme d'investissements

Suite à l'économie de 10 % sur les crédits d'investissements perçus au titre de dotation décidée lors du conclave budgétaire¹⁴⁹, la Régie a recalculé le crédit disponible pour de nouveaux investissements et l'a évalué à quelques 14,9 millions d'euros pour l'année 2015. Ce montant doit encore être réparti en crédits disponibles pour de nouvelles acquisitions, constructions et aménagements de bâtiments d'une part, et en crédits pour entretien extraordinaire d'autre part.

Les documents justificatifs ne mentionnent pas comment cette économie sera réalisée dans le cadre de la mission statutaire de la Régie.

2 Fonds de financement auprès de la Régie

L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 prévoit qu'un fonds de financement est créé à la Régie des bâtiments. Par dérogation aux articles 60 et 68 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ce fonds est alimenté par le produit de toutes les opérations immobilières relatives aux biens de l'État qui relèvent de la compétence du Ministre qui a la Régie des bâtiments dans ses attributions.

L'article 335, §4, de la loi-programme mentionnée stipule que les ressources du Fonds sont affectées au financement des missions dévolues à la Régie des bâtiments. En pratique, ces ressources sont toujours utilisées pour des dépenses en matière d'investissement (l'art. 533.01 du budget des dépenses de la Régie), mais en principe les dépenses de loyers ou d'entretien (par exemple) pourraient aussi être financées de cette manière.

Depuis 1992, la dotation d'investissement, accordée à la Régie des bâtiments, est diminuée structurellement de 5,5 millions d'euros par an, montant à compenser par la Régie, au moyen de la vente de biens immobiliers. Le produit de ces ventes est versé au Fonds de financement.

Il a été décidé lors du conclave budgétaire 2013 d'accroître le volume des ventes alimentant le fonds. En conséquence, un montant supplémentaire de 20 millions d'euros a été autorisé pour les années budgétaires 2013, 2014 et 2015. Le produit des ventes est donc porté à 25,5 millions d'euros pour chacune de ces années.

A l'heure actuelle, aucune liste des biens immobiliers qui pourraient être vendus n'a pu être fournie par la Régie. Il existe donc un risque de surévaluation des recettes.

¹⁴⁹ Conseil des ministres du 15 octobre 2014, Annexe 1 Notifications Budget 2015-2019, p 16.

3 Recours au financement alternatif pour la construction des bâtiments de l'État et impact sur la dette de la Régie des bâtiments

Dans ses commentaires précédents sur les projets de budget 2011¹⁵⁰ et 2012¹⁵¹, la Cour des comptes avait déjà fait remarquer que le recours aux modalités alternatives de financement par la Régie des bâtiments avait eu pour conséquence d'accroître l'encours des obligations qui en découlaient pour l'État. Elle réitère cette observation à l'occasion de l'examen du présent projet de budget : en effet, sur la base des documents justificatifs, les charges financières nécessaires à l'amortissement des emprunts et à la charge des intérêts s'élèveront à 52,3 millions d'euros pour l'année 2015 et à 115,3 millions d'euros à l'horizon 2019.

Au 1^{er} janvier 2015, la dette consolidée totale de la Régie des bâtiments dans le cadre des projets réalisés avec un financement alternatif s'élèvera à 202,9 millions d'euros. Diverses acquisitions de bâtiments devront encore être concrétisées dans les prochaines années, acquisitions dont l'impact global se traduira par une augmentation importante de cet encours¹⁵². Il s'agit plus précisément des projets immobiliers suivants ;

- Le réaménagement du musée royal de l'Afrique centrale de Tervuren dont l'achèvement est prévu en 2017 pour un montant estimé de 66,5 millions d'euros. Compte tenu d'un taux d'intérêt de 4,19% et d'une durée de 20 ans, une annuité de 5 millions d'euros devrait être payée à partir de 2017.
- Deux nouveaux projets relatifs à des prisons à Oostende et à Bourg-Léopold ont reçu l'aval du conseil des ministres du 28 février 2014. Cependant, des propositions doivent encore être formalisées concernant le calendrier ainsi que le financement de ces projets.

Il est à noter qu'à contrario, la Régie des bâtiments a renoncé à faire appel à ces techniques de financement alternatif pour un certain nombre de projets (Regroupement fonctionnel de plusieurs SPF dans la tour WTC3, le local d'archives pour les institutions scientifiques, le bâtiment AFSCA à Wandre ainsi que le centre de psychiatrie légale de Gand). Il ne sera plus fait appel à l'emprunt et la Régie puisera dans ses liquidités disponibles pour les dépenses nécessaires.

À côté de cette technique, la Régie des bâtiments est autorisée depuis 2011 à recourir à des techniques alternatives de financement connues sous le nom de DBFM (Design, Build, Finance and Maintenance). Cette technique implique que la Régie fasse appel à une société responsable de la conception du projet (design), de la construction (build), du financement (finance) et de l'entretien (maintenance) des nouveaux immeubles. La

¹⁵⁰ Commentaires et observations sur le projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2011 (Doc. Parl., Chambre, DOC53 1347/003, p. 39).

¹⁵¹ Commentaires et observations sur le projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2012 (Doc. Parl., Chambre, DOC 53 1943/003, pp. 60-62).

¹⁵² Pour sa part, l'encours des obligations de la Régie pour les projets immobiliers achevés avant le 1^{er} janvier 2015, se réduit d'environ 20 millions d'euros par an pour représenter encore 128 millions d'euros au 1^{er} janvier 2019.

société met ensuite pour une longue période cette infrastructure à la disposition de l'État fédéral qui en échange, paiera une « redevance de disponibilité » périodique. Au terme du contrat, l'immeuble sera cédé à l'État à titre gracieux. Dans ce schéma, le partenaire privé assume la majeure partie des risques (livraison tardive, non-conformité, surcoût,...) et les immeubles sont entièrement amortis au moment du transfert de propriété. Dès lors, et conformément au SEC2010, la dette de la Régie n'est pas affectée par ce type d'opérations. La redevance de disponibilité ne doit pas, pour sa part, être considérée comme une restitution de capital.

La Régie a fait appel à cette technique pour la réalisation de 5 nouvelles prisons (Termonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne et Haeren). En 2015, la Régie des bâtiments devra payer des redevances de disponibilités pour Beveren, Marche et Leuze pour un montant estimé à 27 millions d'euros¹⁵³.

De plus, cette technique de financement sera également appliquée pour le projet de nouvelle prison à Anvers. À cet effet, le conseil des ministres du 28 février 2014 a autorisé la Régie des bâtiments à lancer la procédure de désignation d'un consultant chargé de fournir une assistance tout au long de cette procédure.

¹⁵³ Déjà compris dans le montant total de 52,3 millions d'euros précités et versés par la Régie au titre de charges financières nécessaires à l'amortissement des emprunts et de charge d'intérêts.

Section 21 – Pensions

Lors de la fixation de la dotation 1 (pensions du secteur public), le Service des pensions du secteur public (SdPSP) a, d'après la justification, tenu compte de deux modifications apportées à la réglementation sur les pensions publiques, à savoir la « suppression de la bonification pour diplôme » et la « suppression des plafonds pour le travail autorisé » à partir de 65 ans.

L'accord de gouvernement¹⁵⁴ a effectivement prévu des modifications législatives sur ces deux plans. La décision du conseil des ministres du 15 octobre 2014¹⁵⁵ signale aussi l'incidence budgétaire de ces mesures :

- La suppression de la bonification pour diplôme¹⁵⁶ devrait permettre de réaliser une économie de 2,9 millions d'euros en 2015, de 12,9 millions d'euros en 2016, de 30,1 millions d'euros en 2017 et de 57,4 millions d'euros en 2018.
- La suppression des plafonds de revenus professionnels autorisés engendrerait à partir de 2015¹⁵⁷ un surcoût de 30 millions d'euros pour l'ensemble des régimes de pensions, dont plus de 7,1 millions d'euros pour les pensions à la charge du budget du SdPSP.

Cependant, ni la décision du conseil des ministres, ni la justification du budget du SdPSP n'étaye ces chiffres. La Cour des comptes ne peut dès lors pas vérifier si l'incidence budgétaire estimée est réaliste, d'autant plus que les documents précités ne précisent pas non plus le contenu exact des mesures annoncées.

Par ailleurs, un avant-projet de loi-programme adopté en conseil des ministres du 7 novembre 2014 reporte au 1^{er} janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la suppression progressive de la bonification pour diplôme. L'économie de 2,9 millions d'euros prévue au budget pour l'année 2015 ne pourra dès lors pas être réalisée.

¹⁵⁴ Accord de gouvernement fédéral, p. 21-22 (cumul pension et travail autorisé) et 24 (bonification pour diplôme).

¹⁵⁵ Conseil des ministres, 14 octobre 2014, notification point 1, p. 39 et 43.

¹⁵⁶ Cela signifie que la bonification de temps octroyée pour la possession d'un diplôme au moment du calcul de la durée de la carrière requise pour pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée ne sera plus prise en compte. Cette modification serait introduite par phase.

¹⁵⁷ Le document n'indique pas si et éventuellement dans quelle mesure ce surcoût évoluera au cours des années budgétaires suivantes.

Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

Programme 23.40.2 - Diversité, interculturalité et égalité des chances

La loi du 17 août 2013¹⁵⁸ transforme le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations et un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

L'article 16 de l'accord de coopération du 12 juin 2013¹⁵⁹ fixe la contribution de l'État fédéral au financement du Centre interfédéral à 6,2 millions d'euros à partir de 2015. Le budget du SPF Emploi ne prévoit qu'un crédit de 2,9 millions d'euros pour la dotation au centre précité¹⁶⁰.

.

¹⁵⁸ Loi du 17 août 2013 adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

¹⁵⁹ Article 16, § 2, de l'accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations. Le législateur a donné son assentiment à l'accord de coopération par le biais de la loi du 19 janvier 2014.

¹⁶⁰ Allocation de base 23.40.20.41.10.14.

Section 24 – Sécurité sociale

1 Programmes 24. 54.1 et 24.58.4– Dotations d'équilibre à la Gestion globale régime indépendants et régime salariés

En plus des subventions générales de l'Etat en faveur des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés¹⁶¹ et des travailleurs indépendants¹⁶², une dotation à la gestion globale de la sécurité sociale pour assurer l'équilibre de ces régimes avait été octroyée entre 2010 et 2014. Les montants qui ont été ainsi versés avaient été établis pour permettre à la sécurité sociale de présenter une situation budgétaire (exprimée en termes SEC) à l'équilibre.

Aucun crédit n'est inscrit pour cet objet dans le projet de budget général des dépenses pour l'année 2015. La suppression de cette dotation d'équilibre trouve son origine dans l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat.

Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences qui relevaient jusqu'à présent de la sécurité sociale (allocations familiales, emploi, titres-services, soins aux personnes âgées...) a pour effet de diminuer les dépenses de celle-ci d'un montant global de 13 milliards d'euros¹⁶³. A contrario, les cotisations sociales versées par les employeurs, les salariés et les indépendants continuent pour leur part à être intégralement perçues par la sécurité sociale, de sorte qu'à politique inchangée, un excédent important en serait résulté.

Le gouvernement a en conséquence réduit les moyens qui étaient transférés d'un montant global susceptible d'assurer à nouveau la neutralité budgétaire de la sécurité sociale. Cette réduction s'est opérée par la suppression de la dotation d'équilibre dont il est question ci-dessus¹⁶⁴ ainsi que par la diminution des recettes versées au titre du financement alternatif¹⁶⁵.

¹⁶¹ Allocation de base. 24 58 44 42 80 03.

¹⁶² Allocation de base. 24 54 11 42 80 01.

¹⁶³ Exposé général, doc.parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 33.

¹⁶⁴ Par rapport aux crédits inscrits au budget général des dépenses de l'année 2014, la diminution s'élève à 5.517,7 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et à 610,9 millions d'euros pour le régime des travailleurs indépendants.

¹⁶⁵ Par rapport à 2014, ces réductions représentent 6.912,8 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés, 353,7 millions pour le régime des travailleurs indépendants et 77,8 millions pour la sécurité sociale hors gestions globales. A l'inverse le financement alternatif a cru de 33,0 millions d'euros pour l'INAMI-soins de santé (exposé général, doc.parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 183).

2 Programme 24.55.2-Handicapés

Frais d'administration résultant d'examens médicaux

Ces frais¹⁶⁶ concernent les expertises médicales en vue de l'établissement de la réduction de capacité de gain ou du manque ou de la réduction d'autonomie¹⁶⁷.

En 2013, ils ont été liquidés à hauteur de 4,65 millions d'euros et, pour 2014, un montant de 4,45 millions d'euros a été prévu en liquidation.

Pour ces années, les insuffisances avaient été comblées par les crédits de fonctionnement de la DG Personnes handicapées encore disponibles, notamment ceux du Numéro Vert¹⁶⁸.

Pour 2015, les crédits de liquidation alloués s'élèvent à 2,26 millions d'euros, tenant compte d'une réduction de 1,4 million d'euros, conséquence du transfert aux entités fédérées des allocations pour l'aide aux personnes âgées.

Dans l'attente du transfert administratif des dossiers, prévu le 31 décembre 2015, le SPF devrait poursuivre le traitement des demandes et des dossiers pour le compte des entités fédérées et estime, dès lors, l'ensemble des frais liés aux expertises à 4,43 millions d'euros.

Les crédits inscrits pourraient donc s'avérer insuffisants.

Projet Handicare

En remplacement de l'infrastructure informatique datant de 1984, le projet Handicare doit doter la DG Personnes handicapées d'un système informatique global de gestion des dossiers. Trois marchés publics liés à la réalisation de la seconde phase du projet ont été attribués, dont le principal, la fourniture de la solution informatique, s'élève à 8,85 millions d'euros.

Un montant de 7 millions d'euros a été engagé en 2014¹⁶⁹ avec, pour le surplus, un financement interne par compensation¹⁷⁰. Un montant de 2 millions d'euros en liquidation avait été inscrit et 0,7 million d'euros ont été utilisés.

¹⁶⁶ Allocation de base 24.55.21.12.11.33.

¹⁶⁷ Arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées.

¹⁶⁸ Allocation de base 24.55.21.12.11.03 : coûts relatifs à la prise en charge des communications téléphoniques du Contact Center de la DG personnes handicapées. Les montants inscrits au budget étaient de 4,55 millions en 2013 et de 4,19 millions en 2014.

¹⁶⁹ L'engagement a été porté à 7,11 millions d'euros lors de l'ajustement, sur l'allocation de base 24.55.21.74.22.04.

¹⁷⁰ A plus long terme, la participation financière des entités fédérées pour l'utilisation du système est envisagée.

Pour 2015, aucun crédit de liquidation n'est prévu. Afin de satisfaire ses obligations envers l'adjudicataire¹⁷¹, l'administration estime le crédit de liquidation nécessaire à 3,36 millions d'euros.

¹⁷¹ Un plan prévoit dans le dossier d'attribution du marché des liquidations à charge des crédits budgétaires pour les années 2014 à 2016.

Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

1 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire

Comme c'est le cas depuis le budget 2008, aucun crédit de liquidation n'est inscrit au budget 2015 pour couvrir les frais futurs du démantèlement ou du « passif technique » du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) et de l'Institut des radioéléments (IRE)¹⁷².

Selon la justification, les paiements destinés au CEN ont été suspendus. Pour les années à venir, des moyens suffisants sont donc encore disponibles auprès de l'Ondraf pour assurer la couverture des assainissements actuels de ce passif nucléaire dans les premières années à venir. Pour ce qui concerne le passif technique de l'IRE, les travaux de démantèlement proprement dits seront financés au moment de leur réalisation. La constitution de provisions pour le démantèlement complet tant du CEN que de l'IRE a pour effet de reporter les charges dans le futur.

S'agissant du CEN, une adaptation de l'échéancier, prévu par l'arrêté royal du 16 octobre 1991, est envisagée¹⁷³ depuis l'année budgétaire 2012, mais elle n'a pas encore été réalisée¹⁷⁴. Les montants dus conformément audit arrêté, mais non encore liquidés, s'élèvent à 148,2 millions d'euros pour la période 2008-2015. Compte tenu du taux d'actualisation de 8 % stipulé dans l'arrêté, un montant de 211,2 millions d'euros doit être payé à cet effet en 2016. Si le paiement des contributions continue à être reporté et que l'échéancier prévu par l'arrêté royal n'est pas adapté, d'autres surcoûts seront encore générés à l'avenir sous l'effet du taux d'actualisation actuel de 8 %.

¹⁷² Les dotations en faveur du passif technique sont dues à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (Ondraf) en exécution de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 portant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention du Centre d'études de l'énergie nucléaire et modifiant les statuts de ce centre (tel que modifié par les arrêtés royaux du 18 décembre 1998 et du 10 mai 2007) et de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 fixant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention de l'Institut national des radioéléments, et modifiant les statuts de cet institut. À cet effet, l'allocation de base 32.42.30.31.22.13 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique du CEN, et les allocations de base 32.42.30.31.22.22 Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés) et 32.42.30.31.22.24 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie bâtiments), ont été reprises dans le budget (et la justification). Dans le cas du CEN, l'arrêté royal prévoit le paiement d'un montant total de 161,4 millions d'euros, soumis à un taux d'actualisation de 8 % jusqu'en 1988.

¹⁷³ Doc. parl., Chambre, DOC 53-1943/008, p. 166, Doc. parl., Chambre, DOC 53-2521/007, p. 146 et Doc. parl., Chambre, DOC 53-3070/007, p. 119.

¹⁷⁴ Un nouvel arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 octobre 1991 et portant sur la définition du passif technique, les règles comptables et les règles de financement du passif technique du CEN a été rédigé, mais il n'a pas encore été adopté. Ce projet d'arrêté royal prévoit que les dotations annuelles destinées à assainir le passif technique du CEN sont actualisées pour chaque année n, à partir de 2010, à un taux égal à l'inflation de l'année n-1, majoré de 2 %.

Pour les assainissements actuels du passif technique du CEN, la TVA facturée est remboursée chaque année par l'État fédéral¹⁷⁵. Comme la TVA sur les dépenses du CEN est également reversée à l'État, il s'agit, en principe, d'une opération neutre. Compte tenu de l'arriéré de remboursement pour 2014, les crédits nécessaires sont estimés à 4,5 millions d'euros pour 2015. La Cour des comptes souligne que les crédits inscrits dans le projet de budget 2015, à savoir 2,6 millions d'euros, ne sont pas suffisants pour résorber cet arriéré.

Pour les assainissements actuels du passif technique de l'IRE, les dépenses facturées sont remboursées chaque année par l'État fédéral. Le solde (arriéré) à verser pour la fin 2014 pour la partie déchets et uranium est estimé à 5,8 et 2,7 millions d'euros (respectivement pour le remboursement de la somme en principal¹⁷⁶ et pour la TVA¹⁷⁷). La Cour des comptes fait observer que les crédits inscrits pour l'année 2015, à savoir respectivement 3,3 et 0,7 millions d'euros, ne sont pas suffisants pour résorber ces arriérés. Outre les arriérés, les frais pour l'année 2015 sont estimés à respectivement 4,8 et 1,0 millions d'euros.

2 Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes

Les crédits de liquidation inscrits à la Direction générale de l'énergie pour les subventions 2015 à des organismes externes diminuent de 26,2 % par rapport aux crédits de l'année 2014.

Tableau – Crédits de liquidation du programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes : comparaison des crédits 2015 avec les crédits (initiaux) 2014 (en millions d'euros)

Libellé	2014	2015	Variation	%
Cotisation de la Belgique au Centre européen de recherche nucléaire (Cern) à Genève	29,5	28,3	-1,2	-4,0%
Subventions au Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) ¹⁷⁸	54,5	36,6	-17,9	-32,9%
Subventions à l'Institut des radioéléments (IRE) ¹⁷⁹	8,2	1,4	-6,8	-83,4%

¹⁷⁵ Allocation de base 32.42.30.31.22.15 – Dotation à l'Ondraf pour la couverture de la TVA sur les travaux du passif technique du CEN.

¹⁷⁶ Allocation de base 32.42.30.31.22.22 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

¹⁷⁷ Allocation de base 32.42.30.31.22.23 – Dotation à l'Ondraf pour la couverture de la TVA sur les dépenses relatives au passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

¹⁷⁸ Allocations de base 32.42.50.41.40.05 (subvention de fonctionnement), 32.42.50.41.40.07 (projet Myrrha), 32.42.50.41.40.08 (investissements relatifs à la protection physique) et 32.42.50.61.41.03 (investissements exceptionnels).

¹⁷⁹ Allocations de base 32.42.50.51.11.05 (nouvelles études, nouveaux investissements et projets), 32.42.50.61.41.04 (investissements relatifs à la protection physique) et 32.42.50.51.11.07 (investissements).

Subvention à l'Institut interuniversitaire des sciences nucléaires (IISN)	3,7	3,7	0,0	1,3%
Autres subventions	2,8	2,8	0,0	-0,3%
Total	98,7	72,8	-25,9	-26,2%

Source : budget général des dépenses

La diminution des crédits concerne notamment la suppression des subventions visant à soutenir la phase d'étude du projet Myrrha du CEN (-9,4 millions d'euros) et des subventions pour les investissements relatifs à la protection physique du CEN et de l'IRE (-4,5 millions d'euros).

Le projet Myrrha a pour objet la conception, la construction et la mise en service d'un nouveau réacteur de recherche au CEN. Une subvention de 60 millions d'euros a déjà été liquidée en faveur du CEN au cours de la période 2010-2014 pour financer la phase d'étude de ce projet¹⁸⁰. Malgré un léger retard encouru dans la phase d'étude, le projet de budget 2015 ne prévoit pas de prolonger le subventionnement. Le nouvel accord de gouvernement fédéral avait préconisé de soutenir progressivement le projet Myrrha ou des projets équivalents du CEN¹⁸¹.

En outre, le projet de budget 2015 ne contient plus de crédit de liquidation pour les investissements dans la protection physique du CEN ou de l'IRE (respectivement -2,0 millions d'euros et -2,5 millions d'euros par rapport au budget 2014). Les budgets des années 2012-2014 contenaient pour ces investissements des crédits d'engagement de 10,0 millions d'euros et des crédits de liquidation de 3,9 millions d'euros pour le CEN ainsi que des crédits d'engagement de 5,8 millions d'euros et des crédits de liquidation de 2,5 millions d'euros pour l'IRE. Si les subventions déjà engagées doivent être liquidées et si les crédits de liquidation 2014 restants et non bloqués sont utilisés intégralement (4,1 millions d'euros), cette opération grèvera encore les budgets des années suivantes à concurrence de 5,3 millions d'euros.

3 Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement

La principale dépense à la charge de ce fonds est le paiement des honoraires et des frais des médiateurs d'endettement qui n'ont pas pu être payés par les personnes endettées. Les arriérés de paiements fin 2014 sont estimés à 3,8 millions d'euros (contre 1,6 million d'euros fin 2013). La Cour des comptes souligne que les crédits prévus au budget 2015, à savoir 3,9 millions d'euros, suffiront à résorber ces arriérés, alors que les paiements pour 2015 sont estimés à un montant situé entre 6,5 et 7 millions d'euros minimum, conformément à ceux demandés en 2013 et 2014.

¹⁸⁰ La subvention de 60 millions d'euros (en prix 2010) accordée pour la période 2010-2014 avait été décidée par le conseil des ministres du 5 mars 2010. La moitié de cette subvention avait été inscrite au budget du SPF Économie et l'autre moitié au budget du SPP Politique scientifique.

¹⁸¹ Accord de gouvernement fédéral du 10 octobre 2014, p. 100.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

1 Bpost, SNCB/Infrabel/HR Rail et Beliris

Les crédits inscrits à la section 33 du projet de budget général des dépenses 2015 diminuent de 6,1 % par rapport aux crédits de l'année 2014.

Tableau – Crédits de liquidation du SPF Mobilité et Transports : comparaison des crédits 2015 et des crédits 2014 ajustés (en millions d'euros)

Description	2014	2015	Variation	%
Programme 33.41.5 – Entreprises publiques (principalement Bpost)	304,7	291,4	-13,3	-4,4%
Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire	3.100,8	2.946,8	-154,0	-5,0%
Programme 33.55.2 – Direction de l'infrastructure de transport (Fonds Beliris)	115,0	114,4	-0,6	-0,5%
Autres programmes	155,5	97,5	-58,0	-37,3%
Total	3.676,0	3.450,1	-225,9	-6,1%

Source : budget général des dépenses

Plus de 97 % du budget du SPF Mobilité et Transports est réservé au financement fédéral de Bpost, des entités SNCB, Infrabel (et HR Rail) et des activités de Beliris.

Le cinquième contrat de gestion entre l'État belge et Bpost pour la période 2013-2015 a été adopté par arrêté royal du 29 mai 2013. En raison d'une mesure d'économie, la compensation prévue pour 2015 pour l'exécution des tâches de service public par Bpost (291 millions d'euros) est par suite d'une mesure d'économie inférieur de 6 millions d'euros au montant à payer conformément au contrat de gestion (297 millions d'euros)¹⁸² pour la même année.

En ce qui concerne les dotations destinées au transport ferroviaire, le budget initial 2015 tient compte de la réforme des chemins de fer belges, dans le cadre de laquelle la structure à trois entités a laissé place à une structure à deux entités à partir du 1^{er} janvier 2014 (la SNCB étant l'entreprise de chemins de fer et Infrabel le gestionnaire de l'infrastructure). En outre, l'entité HR Rail a été créée pour la gestion du personnel. Dans l'attente des nouveaux contrats de gestion, des règles provisoires ont été fixées fin 2013 qui font office de contrat de gestion¹⁸³. Les crédits prévus pour la SNCB, Infrabel

¹⁸² À partir de 2015, la compensation est répartie entre les allocations de base 33.41.52.31.22.03, 33.41.52.31.22.04, 33.41.52.31.22.05 et 33.41.52.31.22.06 concernant respectivement le paiement des charges imposées en matière de TVA, de retail, de presse et de divers.

¹⁸³ Les contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding ont expiré le 31 décembre 2012. En attendant les nouveaux contrats de gestion, les contrats actuels ont été prolongés de plein droit. Comme, après un an, les nouveaux contrats de gestion n'étaient pas encore entrés en vigueur et en raison de la réforme du groupe SNCB, des règles provisoires faisant office de contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB ont été fixées par arrêté royal du 21 décembre 2013, tel que modifié par l'arrêté royal du 21 mars 2014. L'annexe à l'arrêté royal fixe les dotations d'exploitation et d'investissement auxquelles la SNCB, Infrabel et HR Rail ont droit en 2015.

et HR Rail dans le budget général des dépenses 2015 sont inférieurs de 379 millions d'euros aux montants calculés en application de ces règles provisoires. En effet, ces dernières ne tenaient pas encore compte de l'économie de 150 millions d'euros déjà imposée pour 2014 et de l'économie de 188 millions d'euros imposée pour 2015, entre autres¹⁸⁴.

Pour 2015, le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025 des chemins de fer prévoyait un montant total à investir de 1.719 millions d'euros (en prix 2012). Le budget initial 2015 prévoit au total 1.475,5 millions d'euros pour les dotations d'investissement.

Les crédits de liquidation inscrits dans le budget général des dépenses 2015 pour le fonds Beliris, à savoir 114,4 millions d'euros, sont inférieurs à raison de 10,6 millions d'euros aux recettes escomptées (125 millions d'euros sous la forme d'un prélèvement sur le produit de l'impôt des personnes physiques). Le solde des crédits de liquidation disponibles passera à 522,5 millions d'euros en cas d'utilisation complète des crédits prévus.

La diminution de 57,9 millions d'euros des crédits prévus en 2015 pour d'autres programmes par rapport aux crédits 2014 est principalement imputable à l'arrêt de plusieurs subventionnements en 2015¹⁸⁵.

2 Programme 33.22.2 – Fonds budgétaire Organe d'enquête navigation

À la suite d'une directive européenne, l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (Ofean) a été créé en 2012¹⁸⁶. Le fonctionnement de cet organisme d'enquête est à la charge d'un fonds budgétaire organique, qui est alimenté par les contributions versées en partie par les exploitants de navires belges et en partie par les ports où mouillent des navires sous pavillon étranger. Les contributions annuelles ont été fixées à 0,8 million d'euros par la loi¹⁸⁷.

Le 21 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a annulé la disposition relative au financement de l'Ofean, mais en a conservé les conséquences jusqu'à ce qu'une nouvelle législation soit élaborée et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014. Jusqu'à présent, aucune modification de la législation n'a été réalisée et aucune contribution n'a été versée. Par conséquent, aucun crédit n'est disponible actuellement pour lancer le fonctionnement de l'Ofean.

¹⁸⁴ Par ailleurs, les montants calculés en application de ces règles provisoires ne tiennent notamment pas compte de différences récurrentes annuelles pour le paiement des dotations (de t-1 à t et de t à t+1).

¹⁸⁵ Programme 33.51.8 – Intermodalité (soutien du transport combiné et diffus de marchandises) : -8,5 millions d'euros, programme 33.52.2 – Belgocontrol (octroi d'une avance récupérable) : -20 millions d'euros et programme 33.52.6 – Aide au secteur aéronautique (aide aux sociétés aériennes à l'aéroport de Bruxelles-National) : -19 millions d'euros.

¹⁸⁶ Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

¹⁸⁷ Article 15, § 1^{er}, de la loi du 2 juin 2012.

3 Programme 33.51.8 – Intermodalité

En 2014, l'État fédéral a apporté une aide au transport combiné (4,5 millions d'euros) et au « transport diffus » (10,5 millions d'euros). Les paiements sont effectués trimestriellement. Comme l'indique le SPF Mobilité et Transports dans la justification, il convient de prévoir en 2015 pour la liquidation des subventions du quatrième trimestre 2014 respectivement 1,1 million d'euros et 2,6 millions d'euros de crédits de liquidation (soit au total 3,7 millions d'euros). Le projet de budget 2015 ne prévoit que 3 millions d'euros.

4 Sous-financement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil

Belgocontrol fait face depuis 2010 à un déficit structurel de financement¹⁸⁸.

Concernant le service « terminal » de l'aéroport de Bruxelles-National, le tarif fixé en 2003 pour les utilisateurs de l'espace aérien, repris dans le deuxième contrat de gestion passé avec l'État belge (mars 2005-juin 2014), est demeuré inchangé. Les revenus liés à la facturation sont dès lors devenus inférieurs aux coûts supportés par Belgocontrol, ce qui génère une perte structurelle liée à cette activité (7,5 millions d'euros en 2013).

Pour les aéroports régionaux, conformément à l'accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'État belge et les Régions, Belgocontrol assure le maintien et le financement de l'équipement et du personnel mis à disposition en 1989 par l'ancienne Régie des voies aériennes. À la suite d'une réglementation européenne plus stricte depuis 2010, la majeure partie des coûts afférents aux prestations de service dans ces aéroports n'est pas indemnisée. Cette activité a ainsi engendré une perte de 17,3 millions d'euros en 2013.

Le troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, conclu le 11 avril 2014 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, avance diverses solutions à ce problème de financement. Il propose comme principe général que tous les coûts assumés par Belgocontrol dans le cadre de ses prestations de services soient désormais financés, soit par des redevances imposées aux usagers, soit par d'autres revenus¹⁸⁹. Il prévoit ensuite que les prestations à l'aéroport de Bruxelles-National et dans les aéroports régionaux qui ne sont pas couvertes par la perception des redevances imposées aux usagers seront rémunérées par d'autres revenus reçus des Régions, des exploitants aéroportuaires et/ou de l'État¹⁹⁰. Concernant les aéroports régionaux, l'État fixe chaque année, en concertation avec les Régions, une clé de répartition entre la partie des prestations à financer par les Régions et/ou les exploitants aéroportuaires et la partie des prestations

¹⁸⁸ Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., DOC 53 1943/003, p.81-82 ; Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2013, Doc. parl., DOC 53 2521/004, p.72-73 ; Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2014, DOC 53 3070/004, p.64-65.

¹⁸⁹ Art. 27, § 1^{er}, du contrat de gestion.

¹⁹⁰ Art. 36, § 1^{er}, du contrat de gestion.

à financer par l'État¹⁹¹. À compter de janvier 2015, Belgocontrol pourra facturer mensuellement à l'État fédéral la partie que ce dernier finance¹⁹².

La Cour des comptes constate que le budget 2015 ne comporte aucun crédit visant à respecter ces accords de financement.

¹⁹¹ Art. 38, § 1^{er}, du contrat de gestion.

¹⁹² Art. 39, § 1^{er}, du contrat de gestion.

Section 44 – SPF Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et Économie sociale

Programme 44.55.5 – Politique des Grandes Villes

Les crédits inscrits¹⁹³ au budget 2014 au sein de ce programme pour les subsides alloués à 17 grandes villes dans le cadre des « Contrats Villes durables » s'élevaient à 53,1 millions d'euros en engagement et à 52,9 millions en liquidation.

Suite à la sixième réforme de l'Etat, un montant de 39,2 millions d'euros en engagement et 1,9 million d'euros en liquidation doit être transféré aux Régions. Concernant le solde potentiel en engagement de 14 millions d'euros¹⁹⁴, le Gouvernement a décidé¹⁹⁵ des mesures d'économie pour la période 2015 à 2019, de sorte qu'il ne sera plus possible d'engager de nouveaux contrats sur le budget du SPP.

Par contre, des crédits de liquidation doivent encore être prévus afin de pourvoir aux obligations conclues, notamment dans le cadre des « Contrats Villes durables 2010-2014 ». Le projet de budget prévoit pour la période 2015-2019 des crédits de liquidation d'un montant de 86,4 millions d'euros afin de résorber l'encours dans le délai de cinq ans prévu par l'article 26 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat.

Ce montant pourrait s'avérer insuffisant. En tenant compte de l'utilisation intégrale des crédits d'engagement et de liquidation de 2014, ce qui est une perspective réaliste étant donné qu'un montant de 48,6 millions d'euros était liquidé au 13 novembre 2014, l'administration estime les crédits de liquidation nécessaires à environ 120 millions d'euros pour la période 2015-2019, dont 34,8 millions pour 2015. Le montant inscrit au budget 2015 est de 32,2 millions d'euros.

Les moyens prévus en crédits de liquidation risquent donc d'être insuffisants.

¹⁹³ Allocation de base 44.55.52.43.22.22.

¹⁹⁴ Montant initialement proposé par le SPP, obtenu en indexant la différence entre le montant des engagements de 2014, et le montant transféré aux Régions.

¹⁹⁵ Notifications du conseil des ministres du 15 octobre 2014, Budgets 2015-2019, p.20.

Section 46 – SPP Politique scientifique

Programme 46.60.1-Dotation au réseau de recherche télématique belge (Belnet)

En 2014, 2,1 millions d'euros ont été transférés de la provision interdépartementale au réseau de recherche télématique belge (Belnet), un service de l'État à gestion séparée, dans le cadre de la cybersécurité¹⁹⁶. La justification relative à la section 46 du texte en projet du budget général des dépenses précise qu'il faudra également augmenter la dotation octroyée à Belnet pour l'année budgétaire 2015 en raison des frais de personnel et de fonctionnement récurrents.

Le crédit inscrit dans le projet de budget 2015 au titre de dotation à Belnet¹⁹⁷ (6,9 millions d'euros) est pourtant inférieur de 1,4 million d'euros au montant prévu au budget initial de 2014.

Les justifications du crédit provisionnel inscrit à la section 3 du budget ne mentionnent pas que des crédits ont été prévus pour l'année 2015 en matière de cybersécurité.

¹⁹⁶ Arrêté royal du 10 juin 2014 portant répartition partielle, pour ce qui concerne des dédommagements et des frais de justice, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2014 et destiné à couvrir des dépenses de toute nature découlant de la réforme des carrières, du financement de la contribution belge dans le nouveau siège de l'Otan, de l'exécution du plan concernant les premiers emplois dans les SPF et le Birb, de l'indice des prix à la consommation, et autres divers.

¹⁹⁷ Allocation de base 46.60.15.41.30.02.

PARTIE IV

Sécurité sociale

1 Introduction

Les comptes courants de la Gestion globale des travailleurs salariés présentent un déficit de 65,5 millions d'euros et ceux de la Gestion globale des travailleurs indépendants un déficit de 84,5 millions d'euros. Le Secteur soins de santé est en équilibre.

Le financement de la sécurité sociale est influencé par la sixième réforme de l'Etat. Des dépenses de prestations jusqu'alors mises à charge des gestions globales sont transférées aux entités fédérées avec les recettes qui y sont liées. Le gouvernement doit encore déterminer de manière définitive les principes qui encadreront le nouveau régime de financement.

L'arrêté royal du 26 janvier 2014¹⁹⁸ impose aux IPSS de tenir leur comptabilité et leur budget sur la base de droits constatés à partir de 2014. La Cour des comptes constate que les IPSS attendent toujours des instructions de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS quant à la manière de réaliser les estimations budgétaires pour remplir cette obligation. En attendant ces instructions, les projets de budget 2015 ont encore été confectionnés suivant les anciennes règles. Le passage au budget basé sur les droits constatés est assuré par le biais de corrections apportées au niveau du solde de financement pour la sécurité sociale (solde SEC).

2 Mesures transversales

2.1 Mesures relatives à l'index

Dans son rapport du 17 septembre 2014, le Comité de monitoring était parti de l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en février 2015. Lors de la confection du budget, il est apparu que l'indice serait dépassé un mois plus tard. En outre, le gouvernement a décidé que les salaires et les allocations ne seraient pas adaptés à la suite du dépassement de l'indice en mars 2015.

L'incidence du report du dépassement de l'indice et du saut d'index sur les recettes et les dépenses des régimes de la sécurité sociale est détaillée comme suit dans la partie 1 de l'exposé général¹⁹⁹ :

- incidence sur les cotisations ONSS : 599 millions d'euros de recettes en moins ;

¹⁹⁸ Arrêté royal du 26 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale.

¹⁹⁹ Exposé général, Tableau 15, p. 33, dans lequel les montants ont été arrondis au million d'euros.

- incidence sur les allocations : 845,6 millions d'euros de dépenses en moins, dont 653,8 millions d'euros pour les prestations de l'ONSS-Gestion globale, 62,3 millions d'euros pour les prestations de l'Inasti-Gestion globale, 76,5 millions d'euros pour l'Inami-Soins de santé et 53 millions d'euros pour les dépenses hors gestion globale.

L'incidence sur les budgets de gestion des IPSS est estimée à 9 millions d'euros de dépenses en moins²⁰⁰.

La Cour des comptes souligne que l'incidence du report du dépassement de l'indice et du saut d'index sur le budget de l'Inami-Soins de santé s'élève à 85,9 millions d'euros. Le montant de 76,5 millions d'euros concerne uniquement les économies résultant du saut d'index et ne tient pas compte de l'économie supplémentaire de 9,4 millions d'euros liée au report du dépassement de l'indice-pivot.

Les initiatives de nouvelle politique prévoient de consacrer 127 millions d'euros à des mesures d'accompagnement du saut d'index. Toutefois, ce montant sera déduit des impôts à payer et ne sera pas à la charge de la sécurité sociale. La Cour des comptes n'a pas reçu d'autre information sur le groupe-cible ou la manière dont cette mesure sera mise en œuvre.

2.2 Économies sur les budgets de gestion des IPSS

Dans le cadre de la confection du budget 2015, il a été décidé que les IPSS devaient réaliser une économie de 4 % sur leurs dépenses de personnel en plus de l'incidence du saut d'index. Par ailleurs, une économie de 20 % doit être réalisée en 2015 sur les dépenses relatives aux frais de fonctionnement, d'investissement et informatiques. Au total, les dépenses ont été diminuées de 102 millions d'euros dans le budget de gestion des IPSS²⁰¹, à savoir 93 millions d'euros pour les économies imposées et 9 millions d'euros à la suite du saut d'index et du report du dépassement de l'indice-pivot.

2.3 Sous-utilisation des crédits de dépenses

Comme les années précédentes, les IPSS doivent respecter une sous-utilisation des crédits de dépenses à concurrence de 94 millions d'euros. La diminution de 40 millions d'euros du montant par rapport à 2014 découle du fait qu'il a été tenu compte des transferts de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État (de sorte que les budgets de gestion des IPSS ont diminué) et des économies imposées aux IPSS.

La technique de la sous-utilisation permet de prévoir des économies, sans que l'on doive au préalable déterminer en détail la manière dont elles seront réalisées.

²⁰⁰ L'impact de cette mesure est repris dans le tableau 5 p.13 de l'exposé général.

²⁰¹ Ce montant est réparti comme suit : 75,6 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale, 8,2 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale, 12 millions d'euros pour l'Inami-Soins de santé et 6,1 millions d'euros pour les régimes hors gestion globale.

2.4 Lutte contre la fraude sociale

Le rendement des mesures relatives à la lutte contre la fraude sociale en 2015 est estimé par le gouvernement à 50 millions d'euros dont 45,6 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et 4,4 millions d'euros pour le régime des indépendants²⁰². La Cour des comptes n'a pas d'information précise quant aux recettes estimées.

2.5 Enveloppe bien-être

Au sein de la sécurité sociale, des mesures sont prises systématiquement pour adapter les allocations les plus basses à l'évolution du bien-être. Une enveloppe, dénommée « enveloppe bien-être », est fixée tous les deux ans pour effectuer ces adaptations. Son montant est réparti par les partenaires sociaux entre les différentes allocations²⁰³.

Une enveloppe de 367 millions d'euros a été prévue pour 2015, dont 302,2 millions d'euros dans le budget de l'ONSS-Gestion globale, 38,2 millions d'euros dans le budget de l'Inasti-Gestion globale et 26,3 millions d'euros dans les budgets des régimes d'assistance (hors sécurité sociale)²⁰⁴.

Lors de la confection du budget, le gouvernement a décidé de ne plus réaliser en 2015 les adaptations au bien-être via les budgets de la sécurité sociale et les dépenses primaires, mais de les fiscaliser. Le montant prévu de 367 millions d'euros a, en outre, été réduit à 311 millions d'euros, parce qu'il n'est plus tenu compte de la partie des adaptations au bien-être relative aux compétences transférées (surtout les allocations familiales). La Cour des comptes ne dispose pas d'information quant au traitement fiscal des adaptations au bien-être.

3 Gestion globale des travailleurs salariés

3.1 Recettes

Les prévisions de recettes courantes de l'ONSS-Gestion globale inscrites au budget initial 2015 diminuent de 13% par rapport au budget 2014 malgré une hausse des cotisations sociales de 7%.

Cette baisse de près de 9.400 millions d'euros est due principalement à la réduction du financement alternatif et des subventions des pouvoirs publics.

²⁰² Exposé général, p. 195.

²⁰³ Articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

²⁰⁴ Source : rapport du Comité de monitoring du 18 juillet 2014.

Tableau – Recettes courantes 2015 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros

	Budget 2014	Budget 2015	Différence	Ecart en %
Cotisations	43.647,3	46.929,0	3.281,7	+ 7%
Subventions des pouvoirs publics	11.939,6	8.044,1	-3.895,5	-32,6%
<i>Pouvoir fédéral</i>				
- Subv. pour les prestations	6.385,8	6.410,4	24,6	
- Subv. d'équilibre	5.553,8	0	-5.553,8	
Entités fédérées	<i>néant</i>	1.633,7	1.633,7	
Financement alternatif	13.167,0	5.059,2	-8.107,8	-61%
Autres	3099,2	2.423,1	-676,1	-21%
Total	71.853,1	62.455,4	- 9.397,7	- 13%

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 (DOC 54 0494/001) – Projet de budget 2015.

Le poste « cotisations » est influencé par divers éléments :

- le report en 2016 de l'entrée en vigueur des réductions de charges²⁰⁵ permet au budget 2015 de conserver un montant de 300 millions d'euros ;
- le saut d'index sur les salaires et les prestations qui influencent à la baisse les recettes de cotisations ;
- l'impact positif sur les recettes suite aux adaptations apportées aux cotisations patronales (ajout de cotisations, cotisations ONSS-APL secteur allocations familiales versée à l'ONSS-GG, alignement des cotisations pour le personnel contractuel employé dans le secteur public)²⁰⁶ ;

Le poste « subventions des pouvoirs publics » se compose de la subvention allouée par l'État fédéral dans les prestations, fixée à 6.410,4 millions d'euros et d'un nouveau montant (1.633,7 millions d'euros) issu de la sixième réforme de l'Etat, à savoir les remboursements effectués par les entités fédérées dans le cadre des réductions de cotisations pour les « groupes cibles ».

²⁰⁵ Ces réductions étaient prévues dans la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

²⁰⁶ Loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale.

Par contre, la subvention versée à titre complémentaire par l'Etat, qui assurait l'équilibre financier de la sécurité sociale, n'est plus inscrite au budget 2015²⁰⁷.

La diminution du montant en provenance du financement alternatif concerne des recettes liées directement aux dépenses faisant partie des compétences transférées. La source de financement la plus touchée est la TVA.

En vertu du principe de neutralité budgétaire de la sixième réforme de l'État pour le solde de la gestion globale, des adaptations du financement seront encore nécessaires. Celles-ci doivent faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux

3.2 Dépenses

Les prévisions de dépenses courantes de l'ONSS-Gestion globale diminuent de 13% par rapport au budget 2014. Les prestations sont en baisse de 12,2%, les frais de paiement et de gestion de 17,5%, les transferts externes de 6,4% et les autres dépenses de 95%.

Tableau – Dépenses courantes 2015 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros

	Budget 2014	Budget 2015	Différence
Prestations hors soins de santé dont :	44.219,0	38.821,3	- 5.397,7
• Indemnités	6.606,7	6.827,3	220,6
• Pensions	22.395,6	22.736,5	340,9
• Chômage, prépensions, interruption de carrière	10.022,1	8.764,1	- 1.258,0
• Allocations familiales	4.697,8	0	- 4.697,8
• Autres prestations (FMP, FAT, mineurs, marins)	496,8	493,4	- 3,4

²⁰⁷ L'article 42 de la loi-programme du 29 mars 2012 avait prévu une intervention supplémentaire de l'État pour les exercices 2012, 2013 et 2014. Voir également les commentaires de la Cour à la section 24- Sécurité sociale.

	Budget 2014	Budget 2015	Différence
Frais de paiement et de gestion	1.284,9	1.059,1	- 225,8
Lutte contre la sociale fraude	0	-45,6	-45,6
Transferts externes	24.122,7	22.574,6	- 1.548,1
Autres	2.365,2	111,6	-2.253,6
Total	71.991,8	62.521,0	- 9.470,8

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) mai 2013 et Exposé général du 12 novembre 2014 (DOC 54 0494/001) – Projet de budget 2015.

La diminution de 9.470,8 millions d'euros des dépenses de prestations hors soins de santé provient essentiellement du transfert aux entités fédérées :

- de certaines dépenses en matière d'allocations de chômage ;
- des dépenses d'allocations familiales ;
- de certaines dépenses en matière de soins de santé (poste « transferts externes »);
- des dépenses liées aux titres-services et aux missions pour tiers assumées par Famifed²⁰⁸.

Quant aux prévisions de dépenses de capital pour 2015 (62,1 millions d'euros), elles sont stables par rapport au budget 2014 (63 millions d'euros).

Pensions

- *Cumul d'une pension et d'un revenu professionnel*

Les personnes pensionnées dans le régime des travailleurs salariés qui continuent à travailler au-delà de l'âge légal de la retraite peuvent percevoir des revenus professionnels illimités à partir de 2015. Jusqu'à présent, la pension est suspendue lorsque les revenus professionnels de l'année dépassent de 25 % le maximum autorisé. La suppression du plafond actuel entraîne une dépense supplémentaire pour le régime de pension des travailleurs salariés estimée à 4,5 millions d'euros.

- *Suppression du complément de pension accordé aux travailleurs frontaliers*

Dans un certain nombre de cas, l'ONP verse aux travailleurs frontaliers et saisonniers une allocation complémentaire au montant de la pension belge et étrangère, dénommée

²⁰⁸ Anciennement Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

le complément de pension²⁰⁹. La réduction de cette pension étrangère peut parfois entraîner un complément de pension plus élevé²¹⁰.

Le gouvernement a décidé de supprimer ce complément de pension à partir du 1^{er} janvier 2015 pour tous les travailleurs salariés n'ayant pas encore acquis les droits nécessaires à cette date. Il a estimé l'économie liée à cette mesure à 2,5 millions d'euros pour 2015. Cependant, cette économie ne découle pas directement de la décision de supprimer le complément de pension (qui n'aura une incidence qu'à plus long terme), mais est liée à deux autres mesures prises en même temps que la décision précitée :

- Le complément de pension ne sera versé que si la pension étrangère légale est également payable et sera payé au plus tôt à l'âge de 65 ans (économie estimée : 2 millions d'euros).
- Le calcul du complément de pension tiendra compte de toutes les composantes belges et étrangères du revenu de pension (économie estimée : 0,5 million d'euros).

Onem - chômage

Les dépenses totales relatives aux allocations de chômage, aux allocations d'interruption de carrière et de crédit-temps et aux allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise sont estimées à 8.764,1 millions d'euros pour 2015. Ce montant est inférieur à celui de 2014 en raison notamment du transfert de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Pendant le conclave budgétaire, il a été décidé de réaliser des économies à hauteur de 416,3 millions d'euros. La principale économie - 150,7 millions d'euros - consiste à ne pas indexer les allocations en 2015. En outre, les mesures visant à améliorer la position concurrentielle doivent faire baisser les dépenses relatives aux allocations de chômage de 12,4 millions d'euros. La Cour des comptes n'a reçu aucune information sur l'estimation de ce dernier montant.

Outre ces mesures générales, le gouvernement a imposé des économies ciblées à concurrence de 253,2 millions d'euros au niveau des allocations de chômage (193,1 millions d'euros), des allocations d'interruption de carrière et de crédit-temps (23,6 millions d'euros) et du régime de chômage avec complément d'entreprise (36,5 millions d'euros).

En ce qui concerne les mesures pour lesquelles l'Onem a transmis les données de calcul, la Cour des comptes estime que les estimations sont étayées et que les économies sont

²⁰⁹ Pour davantage d'informations sur le fonctionnement de ce mécanisme, voir *ONP – Évaluation du « droit interne » pour les travailleurs frontaliers et saisonniers*, Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale, Partie IV, p. 104-111.

²¹⁰ Cette majoration n'est plus octroyée que si la diminution de la pension étrangère résulte d'une nouvelle décision des organes étrangers liée à la modification des périodes d'assurance prises en considération (loi du 15 mai 2014 concernant la pension de retraite des travailleurs frontaliers et saisonniers et la pension de survie de leur conjoint survivant).

réalistes dans le contexte économique et conjoncturel actuel. Cependant, la Cour n'a reçu aucune note explicative ni aucun calcul pour des économies à hauteur de 121 millions d'euros. Les informations manquantes concernent les mesures suivantes (l'économie estimée est indiquée entre parenthèses) :

- Le calcul de l'allocation accordée aux chômeurs complets se basera sur la moyenne des douze mois précédant la demande d'allocation pour l'ensemble des chômeurs qui demandent une allocation à partir du 1^{er} janvier 2015 (30 millions d'euros).
- La possibilité d'être exempté de la disponibilité sur le marché du travail pour des raisons familiales ou sociales est supprimée (6 millions d'euros).
- Des sanctions plus lourdes pourront être infligées aux chômeurs qui introduisent des déclarations incorrectes ou incomplètes ou qui n'informent pas l'Onem en temps voulu des modifications de leur situation pouvant avoir une incidence sur le montant de l'allocation (20 millions d'euros).
- Les personnes de moins de 21 ans qui demandent une allocation d'insertion au terme de leur stage d'insertion professionnelle devront remplir des conditions minimales en matière de diplôme (15 millions d'euros).
- Le calcul de l'allocation de garantie de revenu est simplifié pour les chômeurs à temps partiel en ce sens qu'il n'est plus tenu compte de la situation familiale ni du bonus à l'emploi (25 millions d'euros).
- Le nombre de jours de chômage temporaire autorisé est limité par employeur (25 millions d'euros).

La Cour des comptes attire aussi l'attention sur le fait que l'exposé général ne mentionne pas des mesures prises à concurrence de 134 millions d'euros. Il s'agit des mesures suivantes (l'économie estimée est indiquée entre parenthèses) :

- les mesures relatives aux allocations d'insertion : abaissement à 25 ans de l'âge maximum pour bénéficier de ces allocations (13 millions d'euros) et introduction d'une condition de diplôme minimum pour les jeunes (15 millions d'euros) ;
- la mesure précitée relative à l'allocation de garantie de revenu (25 millions d'euros) ;
- les mesures relatives au chômage temporaire : réduction du pourcentage de l'allocation de 70 % à 65 % (47,8 millions d'euros) et la mesure précitée relative à la limitation du nombre de jours de chômage économique (25 millions d'euros) ;
- la suppression de l'allocation pour le crédit-temps non motivé (8,2 millions d'euros).

Enfin, la Cour formule des observations spécifiques au sujet des points suivants.

- *Régime de chômage avec complément d'entreprise et interruption de carrière / crédit-temps*

La Cour des comptes souligne qu'une concertation avec les partenaires sociaux doit encore être organisée en ce qui concerne les mesures relatives au régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) et à l'harmonisation de l'interruption de carrière (secteur public) et du crédit-temps (secteur privé). Les conditions d'application de ces

mesures sont dès lors encore susceptibles d'être modifiées, ce qui peut avoir une influence sur les économies estimées.

À partir de 2015, les dépenses relatives à l'interruption de carrière des agents des entités fédérées seront, en outre, à la charge du budget de ces entités. Pendant la phase transitoire, l'Onem continuera à gérer (et à payer) ces allocations et recevra dès lors une intervention des communautés et des régions. Le budget de l'Onem pour l'année 2015 prévoit à cet effet un montant de 135,6 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que cette recette comprend un montant de 2,5 millions d'euros destiné aux frais généraux au sujet duquel aucun consensus n'a pu être trouvé avec les entités fédérées au sein du groupe de travail. Ce montant ne peut dès lors pas être considéré comme une recette.

- *Incidence de la conjoncture économique sur les économies*

La réalisation des mesures relatives au chômage temporaire est tributaire de l'évolution de la conjoncture et de la mesure dans laquelle les employeurs peuvent être incités à avoir moins recours au chômage économique.

- *Adaptation des programmes de calcul*

Enfin, il y a lieu de souligner que la mise en œuvre des mesures visant à modifier le calcul des allocations est liée à une adaptation en temps voulu des programmes de calcul utilisés par l'Onem et les organismes de paiement.

Inami- Indemnités

En ce qui concerne les dépenses d'incapacité et d'invalidité, les mesures d'économies envisagées par le gouvernement s'élèvent à 86,4 millions d'euros pour 2015²¹¹ :

Par ailleurs, à côté de ces mesures d'économies, le gouvernement propose une réévaluation pour les niveaux d'indemnités les plus bas. Les modalités concrètes ne sont toujours pas connues. En outre, même si les mesures d'économie relèveront essentiellement du secteur des salariés, la répartition entre les deux Gestions Globales n'est pas connue

²¹¹ Ce montant se décompose comme suit :

- 36,4 millions d'euros via l'application d'une procédure plus stricte et l'offre d'un plan de réintégration après 3 mois d'incapacité primaire obligatoire ;
- 30 millions d'euros via la modification de la base de calcul des indemnités d'incapacité de travail ;
- 15 millions d'euros grâce à la suppression de la majoration de l'indemnité Inami octroyée aux chômeurs en incapacité de travail pour les nouveaux entrants ;
- 5 millions d'euros par le renforcement des sanctions administratives en cas d'incapacité de travail / invalidité.

4 Gestion globale des travailleurs indépendants

4.1 Recettes

Pour 2015, les recettes totales de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 5.925,3 millions d'euros, soit une diminution de 13,5 % par rapport au budget 2014.

Tableau – Évolution des recettes (en millions d'euros)

	Budget 2014	Budget 2015	Différence	Différence en %
Cotisations	3.801,5	3.857,0	55,5	1,5%
Subvention de l'État	2.005,6	1.394,7	-610,9	-30,5%
Financement alternatif	1.010,8	644,7	-366,1	-36,2%
Autres	35,3	28,9	-6,4	-18,1%
Total	6.853,2	5.925,3	-927,9	-13,5%

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53-3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54-0494/001)

La baisse des recettes résulte presque intégralement de la diminution de la subvention de l'État et des transferts dans le cadre du financement alternatif. En effet, à la suite du transfert de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les recettes des gestions globales devaient aussi être adaptées.

- Dans la rubrique « Subvention de l'État », cette diminution résulte du fait que la dotation d'équilibre, qui s'élevait encore à 617 millions d'euros en 2014, n'est pas prolongée en 2015.
- Dans la rubrique « Financement alternatif », la sixième réforme de l'État a pour effet de supprimer en 2015 le financement spécial de l'Inami-Soins de santé, alors que ce transfert s'élevait encore à 158,3 millions d'euros en 2014. Pour veiller à ce que la sécurité sociale soit en équilibre en termes SEC, le transfert ordinaire de la TVA a été réduit de 206,7 millions d'euros par rapport aux estimations du budget initial 2014²¹².

²¹² La méthode visant à réduire le transfert de TVA est appliquée en attendant des règles définitives. En effet, l'objectif est de réformer à terme le financement de la sécurité sociale en concertation avec les partenaires sociaux.

4.2 Dépenses

Les dépenses de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 6.010,2 millions d'euros pour l'année 2015, soit une diminution de 10,5 % par rapport au budget 2014.

Tableau – Évolution des dépenses (en millions d'euros)

	Budget 2014	Budget 2015	Différence	Différence en %
Prestations	4.160,7	3.747,2	-413,5	-9,9%
Indemnités Inami	392,5	404,5	12,0	3,1%
Pensions	3.305,6	3.330,8	25,2	0,8%
Allocations familiales	446,4	0,0	-446,4	-100,0%
Assurance faillite et soins palliatifs	16,2	11,9	-4,3	-26,5%
Frais de gestion et de paiement	104,0	93,6	-10,4	-10,0%
Transferts externes	2.449,6	2.167,6	-282,0	-11,5%
Autres	1,8	1,8	0,0	0,0%
Total	6.716,1	6.010,2	-705,9	-10,5%

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53-3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54-0494/001)

La diminution des dépenses s'explique par les éléments suivants :

- En 2015, les dépenses relatives aux allocations familiales seront intégralement à la charge des entités fédérées, ce qui entraîne une diminution des dépenses à concurrence de 493 millions d'euros²¹³.
- Le transfert de plusieurs compétences dans le cadre de l'assurance-maladie aux entités fédérées a aussi pour conséquence de faire baisser les transferts de l'ONSS-Gestion globale à l'Inami-Soins de santé.
- Les dépenses relatives aux prestations diminuent en raison du report du dépassement de l'indice et de la décision de ne pas appliquer d'indexation en 2015 (voir le point 2.1).

²¹³ Total des dépenses inscrites aux rubriques « Prestations » et « Transferts ». Comme Famifed est chargé depuis le 1^{er} juillet 2014 du paiement des allocations familiales aux travailleurs indépendants, la rubrique « Prestations » ne comprend qu'une partie des dépenses relatives aux allocations familiales. La partie versée par Famifed est reprise dans la rubrique « Transferts ».

- Les dépenses concernant les frais de fonctionnement des IPSS sont réduites à la suite des économies imposées (voir le point 2.2).

Comme dans le régime des travailleurs salariés, les travailleurs indépendants pourront, à partir de 2015, cumuler leur pension avec un revenu professionnel illimité, à condition d'avoir atteint l'âge légal de la retraite (voir aussi le point 3.2.2). Cette décision entraîne une dépense supplémentaire de 18,3 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale.

5 Inami-Soins de santé

Le budget des soins de santé (hors indemnités) est de 27.959,9 millions d'euros pour l'année 2015, équilibré en recettes et en dépenses. Il diminue de 9,6% par rapport au budget 2014²¹⁴.

La raison principale de cette diminution provient du transfert des compétences vers les entités fédérées²¹⁵, dont un montant de 3.559,1 millions d'euros au sein de l'objectif budgétaire global.

²¹⁴ Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

²¹⁵ Les compétences transférées concernent l'aide aux personnes handicapées, les normes d'agrément des hôpitaux et les infrastructures hospitalières et investissements en matériel lourd, la politique des personnes âgées, la revalidation « long term care », les soins de santé mentale, la prévention, l'organisation des soins de santé de première ligne, l'agrément et enregistrement des professionnels des soins de santé.

5.1 Recettes

Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: recettes 2014 et 2015 (en millions d'euros)

	Budget 2014	Budget 2015	Différence (2015-2014)
Recettes propres	5.467,2	5.545,8	78,6
<i>Financement alternatif (TVA et accises)</i>	2.839	2.869,6	30,6
<i>Cotisations</i>	1.018	10,6	- 1.007,4
<i>Transferts externes et autres recettes diverses</i>	1.610,2	2.665,6	1.005,4
Transferts des Gestions globales ONSS et Inasti	25.492,2	22.414,1	-3.078,1
<i>montant de base</i>	23.620,3	22.275,8	-1.344,5
<i>Financement alternatif complémentaire</i>	1.736,8	0	-1.736,8
<i>Carrières mixtes</i>	135,1	138,3	3,2
Total des recettes courantes	30.959,4	27.959,9	-2.999,5

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54 0494/001).

Les recettes propres s'élèvent à 5.545,8 millions d'euros et sont constituées de 2.869,6 millions d'euros en provenance du financement alternatif propre de l'Inami (+1,1 % par rapport au budget 2014). En outre, elles tiennent compte de 10,6 millions d'euros venant des cotisations. La cotisation de 3,55% sur les pensions n'est plus directement perçue par l'Inami mais par l'ONP. Il en résulte une diminution de recettes de cotisations d'un peu plus d'un milliard d'euros par rapport au budget 2014 avec pour corollaire une augmentation des recettes de transferts entre régimes d'un montant équivalent. C'est ainsi que les recettes propres provenant de transferts externes et autres recettes diverses s'établissent à 2.665,6 millions d'euros au lieu de 1.610,2 millions d'euros au budget 2014.

Le financement par les gestions globales passe de 25.492,2 millions d'euros en 2014 à 22.414,1 millions d'euros en 2015 (-12% par rapport au budget 2014). Les montants de base financés par les gestions globales étant modifiés, une adaptation de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés s'avère nécessaire.

Ce financement via les gestions globales (ONSS et Inasti) est largement impacté par la sixième réforme de l'État instituant le transfert de compétences dans les soins de santé, ainsi que par la fixation du montant de l'objectif budgétaire global. Le financement alternatif complémentaire provenant des gestions globales est supprimé (1.736,8 millions d'euros inscrits au budget 2014).

5.2 Dépenses

Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: dépenses 2014 et 2015 (en millions d'euros)

	Budget 2014	Budget 2015	Différence (2015-2014)
Prestations soins de santé	27.861,6	23.846,8	- 4.014,8
Frais d'administration	1.010,3	990	- 20,3
Autres dépenses	2.087,5	3.123,1	1.035,6
Total des dépenses courantes	30.959,4	27.959,9	-2.999,5

Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54 0494/001).

Fixation de l'objectif budgétaire global

Contrairement aux années 2013 et 2014, l'objectif budgétaire global 2015 n'a pas été déterminé sur la base de l'objectif budgétaire global de l'année précédente.

Le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global à 23.846,8 millions d'euros pour 2015. Il correspond aux prévisions de dépenses 2015 établies par l'Inami en septembre 2014 (24.201,9 millions d'euros), diminuées d'un montant de 355,1 millions d'euros, relatif aux économies décrétées par le conseil des ministres en date du 15 octobre 2014.

Le conseil général de l'Inami a approuvé le 20 octobre 2014 l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé ainsi que les objectifs partiels²¹⁶.

L'objectif global 2014 corrigé pour tenir compte du transfert des compétences aux entités fédérées s'élève à 24.302,4 millions d'euros²¹⁷. L'objectif budgétaire global 2015 diminue de 455,6 millions d'euros, soit - 1,87% par rapport à l'objectif budgétaire global 2014 corrigé²¹⁸.

Par rapport aux réalisations provisoires estimées pour 2014 à 23.391,3 millions d'euros, hors compétences transférées aux entités fédérées, l'augmentation des dépenses comprises dans l'objectif budgétaire global prévues en 2015 est de 1,95%. Cette

²¹⁶ Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et Indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, article 40, §1 et document budgétaire CGSS 2014/079.

²¹⁷ Inami, note CGSS 2014/071 du 22 octobre 2014. Le montant relatif au transfert des compétences vers les Communautés et Régions tel que prévu dans la 6e réforme institutionnelle, compris dans l'objectif budgétaire 2014, s'élève à 3.559,19 millions d'euros.

²¹⁸ L'objectif global 2014 corrigé pour tenir compte du transfert des compétences aux entités fédérées s'élève à 24.302,37 millions d'euros.

croissance serait donc nettement inférieure à l'augmentation des dépenses de soins de santé réalisées en 2014, estimée à 4,67%.

En ce qui concerne l'augmentation du poste « autres dépenses », elle trouve son origine d'une part, dans la croissance des dépenses relatives aux conventions internationales (332,5 millions d'euros) et d'autre part, dans l'inscription au budget 2014, de mesures d'économie en déduction des dépenses de ce poste (777,5 millions d'euros) alors que ce n'est plus le cas au budget 2015.

Mesures gouvernementales

Le gouvernement a décidé de mesures d'économies pour un montant de 355,1 millions d'euros à réaliser dans le cadre de l'objectif budgétaire et de 35 millions d'euros à réaliser sur les dépenses en dehors de l'objectif budgétaire.

Les mesures prises par le gouvernement concernent des secteurs divers²¹⁹. Parmi celles-ci, les mesures concernant les médecins (non-indexation des honoraires, simplification du ticket modérateur, meilleure exploitation du dossier médical global) devraient induire des économies pour un montant estimé à 120 millions d'euros.

Le montant de 35 millions d'euros d'économies en dehors de l'objectif budgétaire n'a pas encore fait l'objet de mesures concrètes.

La Cour des comptes constate que certaines mesures d'économies approuvées par le conseil général de l'Inami ne sont pas encore détaillées. Il en est ainsi, par exemple, dans le secteur des prestations pharmaceutiques ou des implants.

Par ailleurs, certaines mesures ne sont pas structurelles et n'ont donc pas d'effet à long terme (report du tiers payant, report d'un mois du dépassement de l'indice-pivot de février à mars 2015).

La plupart des mesures ont une date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. La mise en place et l'application des mesures d'économies doivent faire l'objet d'un contrôle régulier. Bien que l'Inami dispose déjà de différents systèmes de suivi des dépenses budgétaires²²⁰, la Cour attire l'attention sur la nécessité d'intensifier la fréquence des contrôles pour suivre au plus près les résultats et prendre le cas échéant des mesures correctrices qui permettront de respecter les décisions gouvernementales.

²¹⁹ Par exemple : dialyse, implants, hôpitaux, maladies chroniques.

²²⁰ Il s'agit notamment du système de l'audit permanent de l'Inami, ainsi que d'un mécanisme de suivi des dépenses par le biais du système de clignotants (qui signale qu'il existe un risque de dépassement d'un objectif budgétaire partiel).

