

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 november 2015

27 novembre 2015

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
BIJ DE ONTWERPEN VAN
STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2016

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS DU
BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2016

VERSLAG GOEDGEKEURD IN
DE ALGEMENE VERGADERING
VAN HET REKENHOF VAN 27 NOVEMBER 2015

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES
DU 27 NOVEMBRE 2015

Zie:

Doc 54 **1351/ (2014/2015):**
001: Wetsontwerp.

Voir:

Doc 54 **1351/ (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-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
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
 Tél. : 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	6
Deel I	7
Algemene toelichting	7
1 Schematische voorstelling	7
2 Macro-economische parameters	8
3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteits-programma 2015-2018 en het ontwerpbegrotingsplan 2016	9
3.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	9
3.2 Afbouw van de overheidsschuld	12
4 Het begrotings- en het vorderingensaldo	12
4.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid	12
4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid	16
4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I	16
4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II	16
5 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting	16
6 Overzicht van de belangrijkste structurele maatregelen die werden goedgekeurd tijdens de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015	17
6.1 Inleiding	17
6.2 Raming van het structurele saldo (2019)	18
6.3 Bijzondere commentaar in verband met bepaalde structurele maatregelen die naar aanleiding van de conclaven werden goedgekeurd	19
6.3.1 Niet-gedetailleerde principebeslissingen	19
6.3.2 Onderbenuttingen en budgettaire behoedzaamheid	20
6.3.3 Terugverdieneffecten	20
6.3.4 Daling van de interestlasten	21
6.3.5 Inaanmerkingneming van de doelstelling op middellange termijn (2019-2020)	21
6.3.6 Effect van de nieuwe structurele maatregelen die de Ministerraad op 28 augustus 2015 heeft goedgekeurd	22
Deel II	23
Ontvangsten van Entiteit I	23
Hoofdstuk I	23
Ontvangsten van de federale overheid	23
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	23
2 Fiscale ontvangsten	24
2.1 Algemene evolutie van de fiscale ontvangsten	24
2.2 De gebruikte ramingsmethode	26

2.3	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	27
2.3.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	27
2.3.2	De aanvullende weerslag van nieuwe fiscale maatregelen	28
3	Niet-fiscale ontvangsten	32
3.1	Bijdrage van de energiesector	32
3.2	Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen	33
3.3	Emission Trading System (CO ₂ -quota's)	33
3.4	Recuperatie van de alimentatievorderingen	33
3.5	Verhoging van de monopolierente van de Nationale Loterij	34

Hoofdstuk II **35**

Ontvangsten van de sociale zekerheid **35**

1	Algemene evolutie van de inkomsten	35
2	Eigen inkomsten	36
2.1	Inkomsten van de RSZ	36
2.1.1	Werkgeversbijdragen	36
2.1.2	Andere bijdragen	39
2.2	Inkomsten van het RSVZ	39
3	Alternatieve financiering van de sociale zekerheid	40

Deel III **42**

Uitgaven van Entiteit I **42**

Hoofdstuk I **42**

Algemene uitgavenbegroting – Inleiding **42**

1	Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting	42
2	Organieke fondsen	43
3	Inbreuken tegen de begrotingsspecialiteit	45
3.1	Interdepartementale provisies	45
3.2	Wijzigingen binnen de begrotingsprogramma's	46
4	Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen	47
4.1.	Overdrachten naar de deelstaten	47
4.2	Gewestelijke personenbelasting	49
5	Ontbrekende begrotingsdocumenten	51

Hoofdstuk II **52**

Secties van de algemene uitgavenbegroting **52**

Sectie 12 – FOD Justitie	52
1	Algemeen
2	Personeelsuitgaven
2.1	Programma 12 56 0 – Gewone rechtsmachten
2.2	Programma 12 59 1- Laïciteit

3	Werking- en investeringskredieten	54
3.1	Achterstallen	54
3.2	Werking- en IT-investeringskredieten	55
3.3	Programma 12 40 2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen	55
3.4	Programma 12 51 7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenen	56
3.5	Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten	56
4	Kredietoverdrachten	56
4.1	Programma 12.40.4– Internationale samenwerkingen en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie	56
4.2	Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand	57
4.3	Programma 12 56 6 – Dotatie aan het Instituut voor gerechtelijke opleiding	57
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken		58
1	Algemene opmerkingen betreffende de begroting van de FOD	58
1.1	Stijging van de kredieten	58
1.1.1	Programma 13.40.4 - Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen	58
1.1.2	Organisatie-afdeling 54 - Civiele Veiligheid	59
1.2	Schrappingen van programma's en wijzigingen van basisallocaties	59
1.2.1	Hervorming van de Civiele Veiligheid	59
1.2.2	Wijziging van verschillende organisatie-afdelingen	59
2	Overdracht van lasten	60
Sectie 16 - Landsverdediging		61
1	Werking- en investeringskredieten	61
2	Gebruik van de interdepartementale provisie	62
Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking		63
1	Programma 17.90.1 – Dotaties en subsidies	63
2	Besparingen inzake pensioenen	64
Sectie 18 – FOD Financien		65
1	Wettelijke bepalingen	65
2	Programma 18.53.0 Inning en invordering – Bestaansmiddelen	65
3	Programma 18.61.1 Administratie der thesaurie – Internationale financiële betrekkingen	66
Sectie 19 – Regie der Gebouwen		67
1	Investeringsprogramma	67
2	Huuruitgaven	68
3	De uitgaven gefinancierd door alternatieve financiering	68
4	Financieringsfonds	69
Sectie 21 – Pensioenen		71
Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid		73
Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap		73
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)		75
1	Programma 25.21.4 - Beheer van het personeel	75
2	Organisatieafdeling 25.54 - Budgettair beheer van de begrotingsfondsen	75
3	Programma 25.55.9 - Fonds "Klimaatresponsabilisering"	76
4	Programma 25.54.5 - Dotatie aan het FAVV	77

5	Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)	78
	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	79
	Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief	79
	Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	80
	Programma 33.52.2 - Belgocontrol	80
	Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie	81
1	Financiële impact asielcrisis	81
2	Programma 44.55.1 – Recht op maatschappelijke integratie (RMI)	81
	Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	83
	Herstructurering van de begroting	83
	Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld	84
	Programma 51.54.1 – Lasten van leningen	84
	Hoofdstuk III	85
	Uitgaven van de sociale zekerheid	85
1	Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid	85
2	Ontwerpbegrotingen van de openbare instellingen van socialezekerheidsinstellingen	87
3	Bespreking van de begrotingsmaatregelen	88
3.1	Uitkeringsgerechtigden	88
3.2	RIZIV – Geneeskundige verzorging	89
	BIJLAGE	92

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 2016 aanleiding geeft¹.

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden pas op 13 november aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is later dan de wettelijk voorgeschreven datum van 15 oktober².

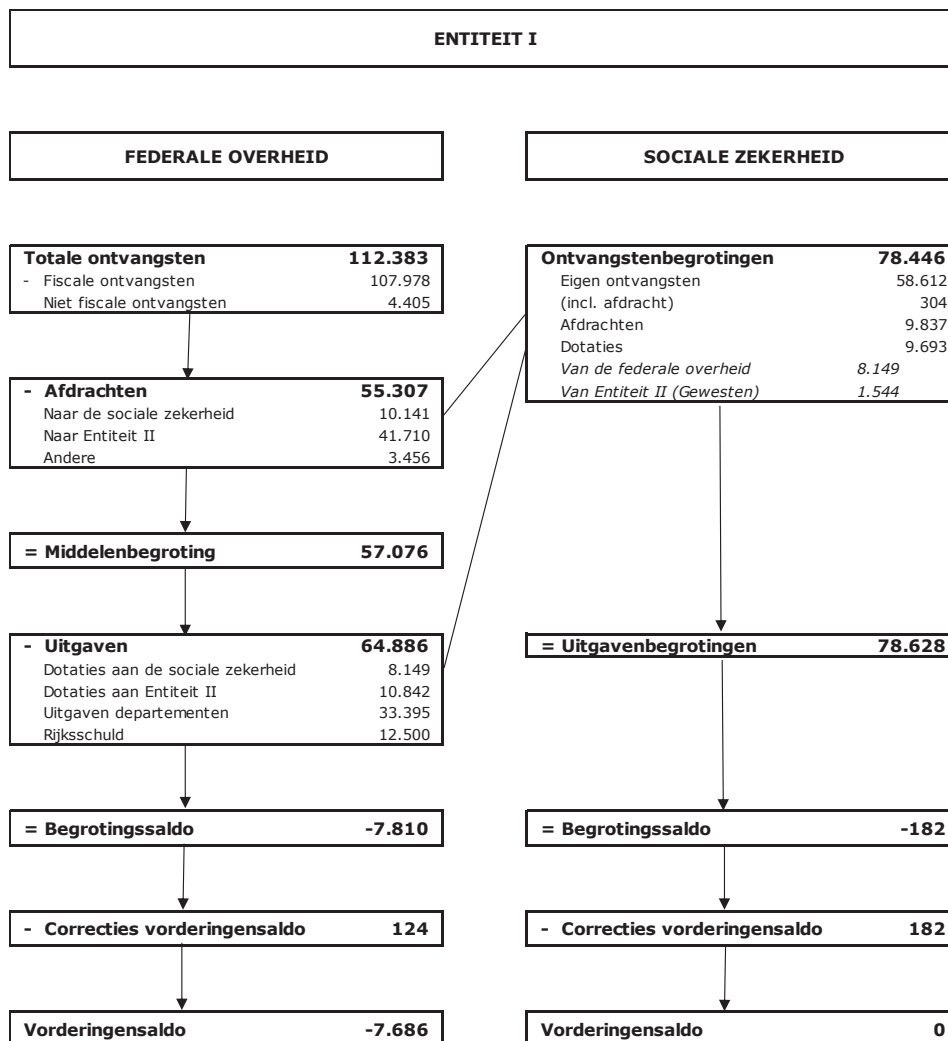
¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1350/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1351/001 (rijksmiddelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1352/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting) en *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1353/001 tot /025 (verantwoording van de algemene uitgavenbegroting).

² Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de begroting 2016 werden de ramingen van het Monitoringcomité van 22 september 2015 als vertrekbasis genomen³. Deze ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 9 september 2015, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB). Deze ramingen houden ook rekening met de reeds in juli 2015 door de federale regering genomen maatregelen⁴.

In de economische begroting van september 2015 wordt uitgegaan van een economische groei voor België van 1,2% in 2015 en 1,3% van het bbp in 2016⁵.

Zowel de Europese Commissie als het Internationaal Muntfonds (IMF) hebben recent de economische groei voor België bevestigd⁶. De Europese Commissie raamde in november 2015 immers de groei van het bbp voor België voor zowel 2015 als voor 2016 op 1,3% van het bbp⁷. Het IMF verwachtte in oktober 2015 voor België een groei van het bbp in 2015 en 2016 van respectievelijk 1,3% en 1,5%⁸.

De impact op het vorderingensaldo 2016 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) ingevolge een mogelijk lagere bbp groei met 0,5% wordt geraamd op 0,2% van het bbp of 0,9 miljard euro⁹.

De begroting 2016 werd opgemaakt in de veronderstelling dat er geen overschrijding van de spilindex zou plaatsvinden in 2016. Het FPB verwacht momenteel dat de spilindex reeds overschreden wordt in augustus 2016, waardoor de sociale uitkeringen in september 2016 en de wedden van het overheidspersoneel in oktober 2016 zouden worden aangepast. De FOD Budget en Beheerscontrole heeft een eerste raming van de impact hiervan op de begroting gemaakt. De uitgaven van entiteit I zouden hierdoor kunnen stijgen met ongeveer 0,1% van het bbp (433,3 miljoen euro)¹⁰. De stijging van de ontvangsten zou ongeveer 0,05% van het bbp bedragen (220,8 miljoen euro)¹¹. De FOD Budget en Beheerscontrole wijst er op dat het om een voorlopige inschatting gaat waarbij (voor de ontvangsten) enkel de direct meetbare elementen in rekening werden gebracht. Om een meer gedetailleerde impact te kunnen berekenen, is er een nieuwe economische begroting nodig.

³ De ramingen van het Monitoringcomité van 22 september 2015 zijn een actualisatie van de ramingen van het Monitoringcomité van 9 juli 2015.

⁴ De regering besliste reeds over een eerste reeks maatregelen in juli 2015. Deze maatregelen werden goedgekeurd op de Ministerraad van 28 augustus 2015 (en 1 oktober 2015 voor de hervorming van de organieke begrotingsfondsen).

⁵ In de economische begroting van 11 juni 2015 werd nog uitgegaan van een economische groei voor België van 1,2% in 2015 en 1,5% van het bbp in 2016.

⁶ In de meest recent beschikbare ramingen van de groei voor België van de OESO (juni 2015) en de NBB (juni 2015) werd de groei nog iets hoger ingeschat (voor 2015- 2016 respectievelijk 1,3% - 1,8% en 1,2% - 1,5%); zie ook Economische indicatoren nr. 2015-46 van 13 november 2015.

⁷ European Economic Forecast, herfst 2015, p. 68-69.

⁸ World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices, October 2015, p. 32.

⁹ Algemene toelichting, p. 59-60.

¹⁰ Waarvan 106,5 miljoen euro aan primaire uitgaven, 1,5 miljoen euro aan bijkomende dotaties aan de instellingen van openbaar nut (en gelijkgestelde organismen) en 325,1 miljoen aan bijkomende uitgaven in de sociale zekerheid.

¹¹ Waarvan 128,3 miljoen euro aan bijkomende bedrijfsvoorheffing en 72,5 miljoen euro aan bijkomende sociale bijdragen.

3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018 en het ontwerpbegrotingsplan 2016

Op 29 april 2015 heeft het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (het Overlegcomité) akte genomen van het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018 (na de expliciete goedkeuring ervan door de federale Ministerraad op 24 april 2015). Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 voorziet onder meer voor de gezamenlijke overheid in een structureel begrotingsevenwicht in 2018.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 is gebaseerd op de aanbevelingen van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën (HRF)¹². De HRF adviseerde om het structureel tekort in de periode 2015-2018 jaarlijks te verbeteren met 0,7% van het bbp zodat het structureel evenwicht in 2018 wordt bereikt. Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 hernam de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van de HRF¹³.

Het ontwerpbegrotingsplan zoals ingediend bij de Europese Commissie in oktober 2015 herneemt quasi integraal de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van het stabiliteitsprogramma 2015-2018. De vooropgezette verbetering van het structureel saldo in 2016 wordt weliswaar verhoogd met 0,1% van het bbp tot 0,8% waardoor de structurele inspanning in 2018 tot 0,5% kan worden beperkt. De schuldgraad zou in 2016 afnemen met 0,2 procentpunt tot 107% van het bbp.

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

De Belgische overheid heeft zich verbonden de overheidsfinanciën in 2018 opnieuw structureel in evenwicht te brengen. Onderstaande tabel geeft de vooropgezette percentages voor het structureel saldo en vorderingensaldo weer.

¹² Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015.

¹³ Waarbij, rekening houdende met een structureel tekort van -2,8% van het bbp in 2014, een structurele verbetering voor 2015 van 0,8% werd vooropgezet en de structurele inspanning in 2018 tot 0,6% van het bbp kon worden beperkt.

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)¹⁴

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,6%	-2,0%	-1,2%	-0,5%	0,0%	0,0%
Entiteit I	-2,2%	-1,6%	-1,0%	-0,4%	0,0%	0,0%
Entiteit II	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-3,1%	-2,6%	-2,1%	-0,9%	-0,3%	-0,1%
Entiteit I	-2,6%	-2,2%	-1,8%	-0,8%	0,0%	-0,2%
Entiteit II	-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%

Bron: Het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015, p. 12 en de algemene toelichting, p. 9 en 52

De regering stelt voor België in 2016 een structurele verbetering van 0,8% van het bbp voorop (0,6% voor entiteit I en 0,2% voor entiteit II). Hierdoor zou het structureel tekort en het vorderingentekort respectievelijk maximaal 1,2% en 2,1% van het bbp bedragen. Voor entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) bedragen deze tekorten maximaal 1% en 1,8% van het bbp en voor entiteit II (gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden) maximaal telkens 0,2% van het bbp. Voor entiteit I wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid.

De overgang van het structureel tekort naar het vorderingentekort voor entiteit I wordt voornamelijk gemaakt door:

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen toe te voegen (-0,3% van het bbp). Het betreft:
 - de toevoeging van een aantal eenmalige uitgaven voor -0,2% van het bbp (veiligheidsprovisie, asielpolisprovisie en uitgave in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie). De Europese Commissie moet nog beoordelen in hoeverre de Belgische bijkomende uitgaven in verband met de recente asielcrisis al dan niet als niet structurele uitgaven kunnen worden beschouwd;
 - het in rekening brengen van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor -0,2% (doorstortingen en effect taxshift 1 en 2);
 - de toevoeging van een aantal eenmalige ontvangsten voor +0,1% (anticipatieve heffing pensioensparen en liquidatiebonus).

¹⁴ De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen (vorderingensaldo 2016 en 2019). Het ontwerpbegrotingsplan vermeldt voor het vorderingensaldo 2016 van entiteit I een doelstelling -1,9% en voor het vorderingensaldo 2017 van de gezamenlijke overheid een doelstelling van -1,0% (telkens ook een afwijking van -0,1%).

- De neutralisatie van de in het structureel saldo begrepen correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve output gap (-0,5% van het bbp)¹⁵.

De Europese Commissie raamt in zijn herfstvooruitzichten het structureel tekort op -2,1% van het bbp (in plaats van -1,2% van het bbp), het vorderingstekort op -2,6% van het bbp (in plaats van -2,1%) en de schuldgraad op 107,1% van het bbp (in plaats van 107% van het bbp – zie punt 4.2).

Bij de berekening van het vorderingensaldo heeft de Europese Commissie de positieve effecten van de taxshift mee in zijn groeiprognozes opgenomen en zijn ze dus al mee verwerkt in de macro-economische prognoses. In de federale begroting rekent men op een bijkomende positieve impact van 225 miljoen euro (wat ongeveer overeenkomt met bijna 0,1% extra groei)¹⁶. Impliciet is de groeiverwachting van de Europese Commissie dus minder. Voorts houdt de Europese Commissie geen rekening met een aantal maatregelen¹⁷ omdat deze onvoldoende gespecificeerd zijn. De Commissie schat tevens de impact van een aantal fiscale maatregelen¹⁸ wegens de onzekerheid lager in. De Commissie voorziet bovendien een indexering van de overheidslonen en uitkeringen in de herfst. Tot slot gaat de Commissie in tegenstelling tot het ontwerpbegrotingsplan en de federale ontwerpbegroting niet uit van een verbetering van het saldo van de lokale overheden¹⁹.

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2016 – prognose EU en stabiliteitsplan (in % bbp)²⁰

	Ontwerp- begrotings- plan	Geraamde verbetering	EU prognose herfst 2016	Geraamde verbetering
Structureel tekort 2015	-2,0	0,6	-2,5	0,3
Vorderingstekort 2015	-2,6	0,5	-2,7	0,4
Structureel tekort 2016	-1,2	0,8	-2,1	0,4
Vorderingstekort 2016	-2,1	0,5	-2,6	0,1

¹⁵ De cyclische component voor entiteit I waarmee in de algemene toelichting wordt mee rekening gehouden, bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,3% van het bbp in 2016). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

¹⁶ In het ontwerpbegrotingsplan rekende de federale regering nog op een terugverdieneffect van 300 miljoen euro. In de federale ontwerpbegroting wordt dit effect teruggebracht naar 225 miljoen euro.

¹⁷ Zoals de redesign van de overheid, de besparingen in de sociale zekerheid en de verhoogde onderbenutting van de primaire uitgaven.

¹⁸ Het betreft onder meer de kaaimantaks en de recuperatie van het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief.

¹⁹ Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium

²⁰ De hoogte van de output gap (en de hoogte van de potentiële groei) wordt door de Europese Commissie op een andere manier berekend. De correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap die de Europese Commissie toepast is voor de gezamenlijke Belgische overheid hierdoor systematisch ongeveer 0,3% van het bbp kleiner en zijn structureel saldo dus 0,3% van het bbp negatiever.

3.2 Afbouw van de overheidsschuld

De Nationale Bank van België (NBB) becijferde de overheidsschuld voor 2014 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 427,3 miljard euro of 106,7% van het bbp²¹.

Door de lage economische groei in 2015 kan de endogene groei van de schuld in 2015 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo)²² niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp waardoor de schuldgraad, bij een vorderingensaldo van -2,6%, zou toenemen met 0,5 procentpunt tot 107,2%.

Door onder meer de hogere inflatieverwachtingen voor 2016 (en het lagere geraamde vorderingensaldo) is de endogene groei van de schuld in 2016 kleiner dan de toename van het bbp. De schuldgraad in 2016 neemt hierdoor af en dit met bijna 0,2 procentpunt tot 107%²³.

4 Het begrotings- en het vorderingensaldo

4.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid

In de algemene toelichting wordt het begrotingssaldo geraamd op -7.810 miljoen euro²⁴. De federale overheid raamt daarnaast het vorderingensaldo op -7.686 miljoen euro of -1,85% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 12 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid²⁵. 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 niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarbij de nodige correcties worden aangebracht.

Ter verduidelijking van de algemene toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van zowel het begrotingssaldo als het vorderingensaldo schematisch weer.

²¹ 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, 30 september 2015.

²² Er wordt voor 2015 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld van respectievelijk 10,8 en -0,5 miljard euro.

²³ Er wordt voor 2016 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld ten belope van respectievelijk 8,6 en 1 miljard euro.

²⁴ Algemene toelichting, p. 5.

²⁵ Algemene toelichting, p. 34.

Tabel – Het begrotingssaldo en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Raming 2015		Initiële begroting 2016	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	106.702	106.702	110.742	110.742
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.063	-3.063	-2.963	-2.963
- Verschil tussen ESR en kas		1.208		199
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	103.639	104.847	107.779	107.978
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-54.780	-54.780	-55.290	-55.290
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	+13		-4	
Fiscale middelen	48.872	50.067	52.485	52.688
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.384	5.384	4.388	4.388
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.315		-727	
- Correctie moment van registratie	+454		+330	
Niet-fiscale middelen	4.523	5.384	3.991	4.388
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.621	-51.621	-52.386	-52.386
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+53		+53	
- Onderbenutting	+833		+874	
- Bni-bijdrage (sectie 52) ²⁶	-3.229		-3.798	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-29	-29	-30	-30
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.934		+1.934	
- Correctie investeringen ziekenhuizen en maximumfactuur ²⁷	-5		-815	
- Correctie moment van registratie	80		+106	
Primaire uitgaven	-51.984	-51.650	-54.062	-52.416
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.653	-10.653	-10.316	-10.316
- Correctie interesten van andere secties	-53		-53	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-5		-5	
Interestlasten	-10.711	-10.653	-10.374	-10.316
Primair saldo te consolideren instellingen	117		110	
Onverdeelde correcties	32		164	

²⁶ De bni-bijdrage (sectie 52) is in deze voorstelling ten onrechte geen begrotingsuitgave. Deze uitgave wordt alsnog opgenomen onder het saldo van de schatkistverrichtingen voor de bepaling van het netto te financieren saldo van -8.860,7 miljoen euro (algemene toelichting, p. 5).

²⁷ Deze correctie op de primaire uitgaven wordt gemaakt voor bevoegdheden die de federale overheid blijft opnemen voor rekening van de gemeenschappen waarbij de dotaties aan de gemeenschappen overeenkomstig werden verminderd. Deze uitgaven werden tot en met 2015 gedragen door de sociale zekerheid

ESR-code 8 uitgaven van sectie 51	-3.698	-1.401
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)	-780	-753
Saldo federale overheid	-9.151	-11.330
	-7.686	-7.810

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

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

In vergelijking met de aangepaste begroting 2015 werd de geraamde onderbenutting voor 2015 verhoogd met 215 miljoen euro tot 833 miljoen euro. Op basis van de huidige realisaties van de uitgaven 2015 verwacht de regering dat deze onderbenutting zal worden gerealiseerd. De uitgaven op de kredieten werden daartoe reeds vanaf 12 oktober 2015 beperkt tot de niet-samendrukbare uitgaven²⁸. Voor 2016 stelt de regering de onderbenutting op 874 miljoen euro.

De correctie voor het moment van registratie van de primaire uitgaven bevat de neutralisatie van de voorafbetalingen voor het programma AIRBUS 400M (+96 miljoen euro in 2016 en +430,5 miljoen euro cumulatief tot en met 2016). Deze aankoop van legermateriaal moet volgens ESR pas op het moment van levering worden aangerekend. De leveringen zijn gepland voor 2019 en 2020 (telkens ongeveer voor 0,5 miljard euro).

De begroting raamt het ESR-saldo van de te consolideren instellingen voor 2015 en 2016 respectievelijk op 111 en 105 miljoen euro²⁹. Het hierin begrepen geraamde saldo van APETRA daalt tegenover 2015 met 196,1 miljoen euro tot 15,1 miljoen euro.

APETRA beheert de Europees en internationaal oplegde aardolievoorraadplicht van België. Deze aan te leggen strategische noodvoorraad moet ten minste 90 dagen netto-invoer van aardolieproduct bedragen (dit is dus een kwart van de jaarlijkse invoer). APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen. De hoogte van de bijdrage varieert per kwartaal en is gekoppeld aan de evolutie van de aardolieprijs.

Het saldo van APETRA voor 2016 werd geraamd op basis van een gelijkblijvende voorraadplicht³⁰. Het Rekenhof stelt vast dat, door de daling van de aardolieprijzen, de huidige APETRA-bijdrage te laag is om de aangegane leningen terug te betalen zoals gepland (80 miljoen euro per jaar). Daarenboven zal de voorraadverplichting vanaf 2016 zeer sterk toenemen. Om alsnog aan de Europees en internationaal opgelegde voorraadplicht te voldoen, zullen vanaf 2016 of extra voorraadstocks of extra tickets³¹

²⁸ Omzendbrief van 12 oktober 2015 betreffende de begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het begrotingsjaar 2015.

²⁹ Primair saldo en interessen, zie ook algemene toelichting, p. 166-172.

³⁰ Het Rekenhof stelde naar aanleiding van de aangepaste begroting 2015 reeds vast dat voor de raming van het ESR-saldo van APETRA rekening werd gehouden met de verkoop van het surplus aan voorraadstocks boven de 90 dagen. Indien deze verkopen alsnog integraal plaatsvinden in 2015 zal door de lage aardolieprijzen het saldo van APETRA in 2015 minstens 60 miljoen lager zijn dan geraamd. Eventueel worden de vooropgezette verkopen beperkt waardoor het resultaat van APETRA in 2015 slechts 100 miljoen euro zou bedragen.

³¹ Olievoorraden kunnen worden aangehouden via "tickets" of korte termijn beschikkingsrechten: dit is een recht dat wordt gekocht om, bij een crisis die uitbreekt gedurende de looptijd van het recht, bij de ticketverkoper afgewerkte aardolieproducten aan te kopen aan de op dat moment geldende marktprijs.

moeten worden aangekocht, of een combinatie van beide. Het ticketsysteem is duurder dan de aankoop van voorraadstocks (ook in het geval van een oliecrisis) maar is weliswaar ook flexibeler (korte termijn). Daarbij is het gebruik van tickets afhankelijk van het aanbod en dus beperkt in volume. Indien de helft van de extra benodigde voorraadstocks effectief wordt aangekocht dan bedraagt het benodigde extra budget aan huidige prijzen ruim 200 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de samenstelling van de onverdeelde correcties in de algemene toelichting niet wordt toegelicht (+164 miljoen euro). Het betreft:

- de efficiëntiewinsten uit de redesign-oefening van entiteit I: +100 miljoen euro;
- de overige bijkomende maatregelen in de sociale zekerheid in het kader van het regeerakkoord (inzake arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en pensioenen): +57 miljoen euro. De opbrengst van deze maatregel in 2016 wordt door de regering op +100 miljoen euro geraamd, de restende opbrengst van +43 miljoen euro is bij de onverdeelde overgangscorrecties van de sociale zekerheid ondergebracht;
- het gebruik van de substitutie-effecten: -38 miljoen euro. Een daling van de RSZ-bijdragen geeft aanleiding tot een stijging van de fiscale inkomsten. Deze stijging zal worden gebruikt in de sociale zekerheid (voor de werkgevers non-profit) en de sociale correctie van de taxshift. Deze laatste moet nog concreet worden verdeeld;
- de bijkomende correctie voor het saldo van bepaalde federale instellingen: +45 miljoen euro. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen houdt bij de opmaak van de nationale rekeningen steeds rekening met het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen waarvan de FOD Budget en Beheerscontrole niet over de uitvoeringsgegevens beschikt. De bijkomende correctie bij de begroting 2016 stemt overeen met het gemiddelde gerealiseerde ESR-saldo van deze instellingen van de voorbije jaren.

Het Rekenhof wijst er op dat er voor de hierboven vermelde efficiëntiewinsten uit de redesign-oefening van entiteit I en de overige bijkomende maatregelen in de sociale zekerheid in het kader van het regeerakkoord geen onderliggende ramingen werden verkregen.

Tenslotte 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 185,4 miljoen euro hoger liggen, waarvan 163,3 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden³²). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd³³.

³² Zie commentaar bij de niet-fiscale ontvangsten (deel 2, hoofdstuk I - punt 3.5).

³³ 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.

4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 17 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven³⁴.

De ESR-begroting van de sociale zekerheid is in 2016 in evenwicht. Het Rekenhof stelt vast dat de samenstelling van de onverdeelde correcties in de algemene toelichting niet volledig wordt toegelicht (+184 miljoen euro).

4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I

Het vorderingensaldo van entiteit I wordt geraamd op -7.686 miljoen euro of -1,85% van het bbp en stemt overeen met het vorderingensaldo van de federale overheid³⁵.

4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II

Voor Entiteit II wordt in het ontwerpbegrotingsplan en in de algemene toelichting een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp vooropgesteld en dit stemt overeen met het geraamde vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten. Voor de lokale overheden wordt ervan uitgegaan dat in 2016 een evenwicht zal worden gerealiseerd.

Het Rekenhof stelt vast dat noch de algemene toelichting noch het ontwerpbegrotingsplan 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). De gemeenschappen en gewesten moeten toezien op de realisatie van de doelstelling van de lokale besturen.

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

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack³⁶, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Fiscal Compact³⁷) en Two-Pack³⁸) te bereiken, werd bij wet van 10 april 2014³⁹ de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

³⁴ Algemene toelichting, p. 44-47.

³⁵ Algemene toelichting, p. 47-49.

³⁶ De Six Pack omvat vijf verordeningen en 1 richtlijnen. 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.

³⁷ 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.

³⁸ De Two-Pack bestaat uit 2 verordeningen en is enkel van toepassing van 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.

³⁹ 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.

Met de wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003⁴⁰, werden deze Europese begrotingsverplichtingen ook opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁴¹ coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De bijlage van dit rapport bevat een overzicht van de wetsaanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden. Daarbij is ook nagegaan of de nieuwe verplichtingen worden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, behalve wat de indieningsdatum betreft (13 november 2015 i.p.v. 15 oktober 2015). Wat de verplichting tot een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring⁴² betreft, is deze wel niet volledig⁴³. De FOD Budget en Beheerscontrole benadrukt echter dat de instellingen opgenomen in voormelde opsomming de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met overheid te consolideren instellingen⁴⁴.

6 Overzicht van de belangrijkste structurele maatregelen die werden goedgekeurd tijdens de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015

6.1 Inleiding

Tijdens het begrotingsconclaaf van afgelopen zomer en dat van het najaar 2015 is de regering het eens geworden over een reeks maatregelen⁴⁵ om te beantwoorden aan de internationale verplichtingen van België op het vlak van het meerjarenbegrotingstraject. De regering besliste ook de fiscaliteit te hervormen (de zogeheten "taxshift II") om de belasting op arbeidsinkomsten de komende jaren te verminderen, en ze nam maatregelen om de concurrentiekracht van de ondernemingen te verhogen, meer bepaald door de werkgeverslasten te verminderen. Om die hervorming te financieren zijn financieringsbronnen ingeschreven. De eerste taxshift (taxshift I) dateert van november 2013 en omvatte diverse maatregelen waaronder de uitvoering van het pact voor de competitiviteit, de toekenning van een welzijnsenveloppe en een vermindering van de forfaitaire beroepskosten.

Het Rekenhof stelt vast dat de begrotingsgegevens van na het eerste conclaaf werden opgesteld in een meerjarenperspectief tot 2020. Dit is dus langer dan de looptijd van het stabiliteitsprogramma dat onderworpen is aan de goedkeuring van de Europese autoriteiten, en langer dan deze legislatuur. Die werkwijze is een hele verbetering in

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen

⁴³ Algemene toelichting, p. 170 (tabel 2).

⁴⁴ Algemene toelichting, p. 166.

⁴⁵ Samengevat in de notificaties van de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015.

vergelijking met vroeger en maakt het mogelijk de houdbaarheid van de goedgekeurde maatregelen op objectieve wijze te beoordelen.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de notificaties die werden opgesteld na afloop van de ministerraden, de ontvangsten- en uitgavenramingen vanuit structureel oogpunt voorstellen, waarbij niet-permanente maatregelen geneutraliseerd worden⁴⁶, wat eveneens strookt met een Europese vereiste en toelaat de begrotingsresultaten beter te bevatten.

6.2 Raming van het structurele saldo (2019)

De algemene toelichting geeft op bladzijde 58 een raming van het structurele saldo van Entiteit I in de loop van de periode 2016-2019. Volgens die raming zou dat saldo evolueren van -4,18 miljard euro in 2016, naar -3,46 miljard euro in 2017, -1,99 miljard euro in 2018 en, tot slot, -3,15 miljard euro na afloop van die periode.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het structurele saldo al enige jaren het voornaamste onderdeel is geworden voor de beoordeling van het begrotingsbeleid van de Belgische overheden, en dat de Commissie zich voornamelijk op dat saldo baseert om te oordelen of het Europese begrotingspact al dan niet werd nageleefd. Het Rekenhof stelt echter vast dat de algemene toelichting weinig aandacht besteedt⁴⁷ aan de modaliteiten voor de overgang van het nominale vorderingensaldo naar het structurele saldo. Het beveelt dan ook aan die modaliteiten meer in detail te expliciteren bij de volgende begrotingscontrole.

Op basis van de informatie die de FOD Budget en Beheerscontrole meedeelde, is het saldo in kwestie als volgt tot stand gekomen.

De geringste uitgaven die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van taxshift II zullen in 2019 een negatief effect hebben van 5.158,0 miljoen euro. Dat cijfer is uit te splitsen in:

- 3.693,0 miljoen euro die rechtstreeks voortvloeien uit de maatregelen die in juli 2015 werden goedgekeurd in het raam van taxshift II;
- 999,0 miljoen euro die voortvloeien uit de beslissing die de ministerraad van 11 oktober 2015 nam om de belastingverminderingen voor de lage en middelgrote inkomens structureel op te trekken in 2018 (149,0 miljoen euro) en de bijkomende belastingvermindering die initieel gepland was voor 2020 een jaar vroeger in werking te laten treden (850,0 miljoen euro);
- 466,0 miljoen euro, wat overeenstemt met de raming van de impact van taxshift II op Entiteit II.

Ontvangsten

Tijdens het begrotingsconclaaf van de maand juli werden diverse compenserende maatregelen genomen voor in totaal 6.628,9 miljoen euro in 2019, te weten:

- 1.065,0 miljoen euro in de vorm van groene fiscaliteit (865,0 miljoen euro) en een gezondheidstaks (200,0 miljoen euro);
- 711,9 miljoen euro bij wijze van btw op elektriciteit;
- 1.483,0 miljoen euro aan niet-arbeidsgebonden fiscaliteit;

⁴⁶ Bijlage I van dit begrotingsverslag geeft een algemeen overzicht van de structurele en niet-structurele maatregelen die werden genomen tijdens de ministerraden van 28 augustus en van 10 oktober 2015.

⁴⁷ Eigenlijk slechts één samenvattende tabel (p. 58).

- 650,0 miljoen euro aan primaire uitgaven ("re-design").
- 1.956,0 miljoen euro aan sociale uitgaven;
- 763,0 miljoen euro in de vorm van diverse bijkomende ontvangsten.

De verwachte terugverdieneffecten (600,0 miljoen euro) en de daling van de interestlasten (950,0 miljoen euro) dragen bij aan de verbetering van het vorderingensaldo met eenzelfde bedrag.

Overgang van het nominale vorderingensaldo naar het structurele saldo

De regering heeft vervolgens al die ontvangsten en al die uitgaven toegepast op het nominale vorderingensaldo (met inbegrip van de technische correcties) dat wordt verwacht voor het jaar 2019 (-6.958,0 miljoen euro). Tot slot heeft ze de niet-structurele maatregelen geneutraliseerd (111,0 miljoen euro) en rekening gehouden met de conjuncturele impact (623,0 miljoen euro) en met de correcties voor overdrachten (50 miljoen euro).

6.3 Bijzondere commentaar in verband met bepaalde structurele maatregelen die naar aanleiding van de conclaven werden goedgekeurd

Naar aanleiding van het onderzoek van de bij de twee conclaven goedgekeurde notificaties wordt de volgende commentaar geformuleerd. Het Rekenhof verwijst eveneens naar de opmerkingen in de gedeelten van dit verslag over het onderzoek van de opbrengst van de fiscale ontvangsten, van de niet-fiscale ontvangsten en van de maatregelen inzake sociale zekerheid⁴⁸.

6.3.1 Niet-gedetailleerde principebeslissingen

Het Rekenhof onderstreept vooreerst dat voor twee belangrijke beslissingen die de regering heeft aangenomen naar aanleiding van de Ministerraad van 28 augustus 2015, tot nu toe enkel een principebeslissing werd genomen, zonder dat hiervoor op voldoende wijze uitvoeringsmaatregelen werden gedefinieerd. Deze vaststelling geldt voor de besparingen die zullen moeten worden uitgevoerd in het kader van het "re-design" van de administratie, waarvoor geen enkele informatie werd meegedeeld (structurele inspanning tegen 2020: 750 miljoen euro), en de maatregelen die moeten worden genomen inzake sociale uitgaven, waarvoor tussen dit en 2020 een structurele inspanning van 700 miljoen euro zal worden gevraagd "overeenkomstig het regeerakkoord". Deze toestand heeft de Europese Commissie er inzonderheid toe gebracht geen rekening te houden met het effect van die twee maatregelen naar aanleiding van haar onderzoek van het begrotingsplan van België voor het jaar 2016⁴⁹.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat het voor 2019 voorziene saldo van -3,15 miljard euro werd gecijferd rekening houdend met een bijkomende structurele inspanning van 500,0 miljoen euro in 2017 en 505,0 miljoen euro in 2018. De modaliteiten voor die inspanning moeten nog worden bepaald door een werkgroep onder leiding van de beleidschef van de eerste minister.

⁴⁸ De Europese Commissie had eveneens sommige van die commentaren geformuleerd (Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 9, 11, pp. 3 en 4).

⁴⁹ Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11. p. 4.

6.3.2 Onderbenuttingen en budgettaire behoedzaamheid

Het Rekenhof stelt vast dat de doelstelling inzake onderbenutting van de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016⁵⁰ werd vastgesteld op 874 miljoen euro. Deze maatregel moet structureel van aard zijn⁵¹.

Gelijkaardige maatregelen inzake administratieve blokkeringen en onderbenutting werden eveneens opgelegd aan de instellingen van openbaar nut (140,0 miljoen euro in 2016, een bedrag dat ongewijzigd is gebleven tegenover 2015) en aan de beheersbegrotingen van de openbare instellingen van sociale zekerheid (110,1 miljoen euro in 2016, d.i. een stijging met 16,1 miljoen euro in vergelijking met het jaar voordien).

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de Europese Commissie van oordeel is dat ze met deze bedragen geen rekening kon houden omdat voldoende nauwkeurige aanwijzingen over de modaliteiten voor de tenuitvoerlegging ervan ontbraken⁵².

6.3.3 Terugverdieneffecten

Het Rekenhof vermeldt dat de regering in haar meerjarenraming 2015-2020 rekening heeft gehouden met de verwachte impact van de extra ontvangsten ("Terugverdieneffecten") door de implementering van de taxshift II (300 miljoen euro in 2016 en 900 miljoen euro tegen 2020). Die terugverdieneffecten hebben zowel betrekking op de stijging van de personenbelasting via jobcreatie, als op de stijging van de vennootschapsbelasting via een toename van de belastbare grondslag, de toename van de sociale bijdragen en tot slot de daling van de sociale uitkeringen inzake werkloosheid. Het wijst erop dat de regering zich voor het bepalen van dat cijfer heeft gebaseerd op een studie die het Federaal Planbureau in de loop van 2014 intern had uitgevoerd.

Volgens die studie zou de globale impact in termen van terugverdieneffecten van een vermindering van de werkgeversbijdragen ten belope van ongeveer 2 miljard euro, over een periode van 5 jaar, voor een vol jaar nagenoeg 860 miljoen euro bedragen. Met toepassing van die berekening werden de terugverdieneffecten die overeenstemmen met de in 2016 toegepaste maatregelen op 565 miljoen euro geraamd.

Uit behoedzaamheid heeft de regering verkozen slechts een bedrag van 300 miljoen euro in aanmerking te nemen in de ramingen die werden bezorgd aan de Europese overheid en die werden opgenomen in de algemene toelichting voor 2016.

Het Rekenhof vermeldt in dat verband dat ze de interne studie van het Federaal Planbureau niet heeft kunnen inkijken en dat ze bijgevolg de werkhypothesen waarop ze werd uitgevoerd, niet heeft kunnen onderzoeken.

Het Rekenhof vermeldt bovendien dat de regering, rekening houdend met het uitstel tot 1 april 2015 van de inwerkingtreding van bepaalde sociale maatregelen, uiteindelijk heeft beslist de impact van de terugverdieneffecten in 2016 met 225 miljoen euro terug te schroeven.

⁵⁰ Verslag van het monitoringcomité van 9 juli 2015, p. 67-68.

⁵¹ Op basis van een meer recentere en maandelijkse opvolging van het verbruik van de kredieten en een vergelijking met voorgaande jaren, verwacht de FOD Budget en Beheerscontrole dat een onderbenutting van 800 miljoen euro voor 2015 (en dus ook voor 2016) haalbaar is.

⁵² Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p. 4.

Het stelt tot slot vast dat de terugverdieneffecten van de tenuitvoerlegging van taxshift I werden geïntegreerd in de berekening van het structureel beginsaldo van het jaar 2016.

6.3.4 Daling van de interestlasten

Het Agentschap van de Schuld was in zijn ramingen 2016-2018 op 29 juni 2015 van oordeel dat de interestlasten van de overheidsschuld, gelet op de verwachte evolutie van de interestlasten, in de periode 2016-2018 globaal met 540,0 miljoen euro zouden moeten dalen. Een dergelijke vermindering is mogelijk geworden door de progressieve vermindering van de gemiddelde percentages van de effecten van de overheidsschuld, ingevolge de vervanging van de oudste leningen door meer recente leningen. Het monitoringcomité van 9 juli 2015 heeft de positieve weerslag van die minderuitgaven meegenomen en heeft deze afgetrokken van het bedrag van de structurele inspanning die in de loop van die jaren zal moeten worden gedaan.

Het Agentschap van de Schuld heeft op 14 september 2015 een tweede evaluatie van de evolutie van de interestlasten gemaakt, waaruit blijkt dat de in 2016 verschuldigde interesten opnieuw naar beneden bijgesteld zouden moeten worden met 105,0 miljoen euro in 2016, 182,0 miljoen euro in 2017 en 267,8 miljoen euro in 2018.

De regering heeft naar aanleiding van de Ministerraad van 28 augustus 2015 de economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni in aanmerking genomen als basis voor de evaluatie van de meerjarenevolutie van de interesten van de schuld; die waren gebaseerd op gunstigere interestvoeten op 10 jaar dan deze welke het Agentschap van de Schuld hanteerde⁵³. De extra positieve impact tegenover de cijfers van het Agentschap van de Schuld beloopt 50 miljoen euro in 2016, 400 miljoen euro in 2017 en 950 miljoen euro in 2018. Dat laatste cijfer werd eveneens toegepast op de jaren 2019 en 2020. Die evaluaties werden gehandhaafd tijdens het conclaaf van oktober 2015.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat de regering naar aanleiding van datzelfde conclaaf die ramingen niet heeft aangepast aan de actualisering van de vooruitzichten inzake interestvoeten voor 2016 die het Federaal Planbureau had opgesteld⁵⁴. Het verwijst eveneens naar de commentaar die het heeft geformuleerd in verband met de extra vermindering die in 2016 werd toegepast op basis van de Quantitative Easing van de ECB⁵⁵.

6.3.5 Inaanmerkingneming van de doelstelling op middellange termijn (2019-2020)

Het stabiliteitsprogramma 2014-2017 dat de regering op 30 april 2014 heeft goedgekeurd, voorzag in een verbetering van het structurele saldo met 0,75% per jaar. Die verbetering moest leiden tot een evenwicht van de overheidsfinanciën in de loop van het jaar 2016, tot het opbouwen van een begrotingsoverschot van 0,75% in 2017 en tot slot tot de handhaving van dat overschot in de loop van de daaropvolgende jaren. Die doelstelling op middellange termijn (DMT), die beantwoordde aan een Europese eis, moest de mogelijkheid bieden de leefbaarheid op lange termijn van de Belgische overheidsfinanciën te verzekeren wegens haar aanzienlijke overheidsschuld en de stijgende kosten van de vergrijzing.

⁵³ 0,8% in plaats van 1,7% in 2016 en 1% in plaats van 2,56% in 2018.

⁵⁴ Voor het jaar 2016 ging het Federaal Planbureau uit van 0,8%. Dat vooruitzicht werd vervolgens bijgesteld naar 1,1% in de loop van het derde trimester 2015. Thans gaat men uit van 0,9%.

⁵⁵ Cf. deel II, Uitgaven van entiteit I, Algemene uitgavenbegroting, sectie 51.

Het convergentieplan 2015-2018 dat op 24 april 2015 door de regering werd goedgekeurd, heeft dan weer een versoepeling van dat traject voorgesteld en aangeraden het begrotingsevenwicht pas in 2018 te bereiken. De Europese Commissie heeft ingestemd met het opschuiven van de DMT met twee jaar.

Het Rekenhof onderstreept in dat verband dat er geen sprake is van de verbintenis vanaf het jaar 2019 begrotingsoverschotten te boeken, bij die gelegenheid op de helling werd gezet. Het vermeldt in dat opzicht dat het monitoringcomité in juli 2015 bij het bepalen van de structurele inspanning rekening hield met die Europese verplichting, en de impact ervan op entiteit I op nagenoeg 610 miljoen euro raamde.

Het Rekenhof stelt echter vast dat hetzelfde niet geldt bij de raming van de begrotingsinspanning (3,15 miljard euro) in de tabel op p. 58 van de algemene toelichting, die gebaseerd is op de hypothese van de handhaving van een structureel saldo in evenwicht na 2018.

6.3.6 Effect van de nieuwe structurele maatregelen die de Ministerraad op 28 augustus 2015 heeft goedgekeurd

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de algemene toelichting enkel de evolutie van het structurele saldo in de loop van de jaren 2017-2019 vermeldt. Het merkt echter op dat een zeker aantal maatregelen die naar aanleiding van het conclaaf van augustus werden genomen, pas vanaf 2020 een impact op het evenwicht van de overheidsfinanciën zullen beginnen uit te oefenen.

Zo zal de uitdieping van de taxshift in de loop van 2020 leiden tot een extra vermindering van de sociale bijdragen met 850,0 miljoen euro. Deze maatregel zal ten dele worden gecompenseerd door 127 miljoen euro extra fiscale ontvangsten en 100 miljoen euro extra besparingen bij de primaire uitgaven.

De verwachte extra terugverdieneffecten worden op 300,0 miljoen euro geschat.

Tot slot worden 9,0 miljoen euro nieuwe besparingen inzake sociale uitgaven verwacht.

In vergelijking met 2019 zou het structureel saldo van 2020 dus een negatieve invloed van 314,0 miljoen euro van die maatregelen ondergaan.

DEEL II

Ontvangsten van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2016 bedragen 112.383,2 miljoen euro. Dit betekent een stijging van 3,4% tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 (+3.701,5 miljoen euro) en van 1,9% tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015 (+2.129,7 miljoen euro). De afdrachten bedragen 55.307,4 miljoen euro. Tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 dalen deze afdrachten met 5.332,5 miljoen euro (-8,8%). Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2015 stijgen ze met 504,9 miljoen euro (+0,9%).

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

Kolom 1	Gerealiseerde ontvangsten 2014	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015	Initieel 2016
Totale ontvangsten	108.681,7	110.253,5	112.383,2
<i>Fiscale ontvangsten</i>	103.717,7	104.847,5	107.978,2
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	4.964,0	5.406,0	4.405,0
Totale afdrachten	60.676,6	54.802,5	55.307,4
<i>Europese Unie</i>	2.613,3	2.767,4	2.848,5
<i>Gewesten</i>	18.648,5	19.072,4	18.423,4
<i>Gemeenschappen</i>	22.701,5	22.725,2	23.287,2
<i>Sociale zekerheid</i>	16.176,8	9.613,9	10.140,7
<i>Diversen</i>	536,5	623,6	607,6
Totale ontvangsten	48.005,1	55.450,8	57.075,8
<i>Fiscale ontvangsten</i>	43.077,8	50.067,1	52.687,5
<i>Niet fiscale ontvangsten</i>	4.927,3	5.383,7	4.388,3
Percentage van de rijksmiddelen	44,17%	50,29%	50,79%

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

Het saldo, ten belope van 57.075,8 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo stijgt met 18,9% (9.070,7 miljoen euro) tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 en met 2,93% (1.625,0 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2015. Het aandeel van de rijksmiddelen in de totale ontvangsten (50,79%) stijgt zowel tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 (44,17%) als de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015 (50,29%).

Ingevolge de zesde staatshervorming zijn een aanzienlijk gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven. Die moeten dus gefinancierd worden met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 11.368,0 miljoen euro, een stijging van 606,4 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015 (10.761,6 miljoen euro). De rijksmiddelen worden verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

De stijging van de totale ontvangsten (+2.129,7 miljoen euro) komt gedeeltelijk (504,9 miljoen) ten goede van de afdrachten, door een bijkomende overdracht (1.304,5 miljoen euro) van middelen naar de sociale zekerheid ter compensatie van de kostprijs van de taxshift op vlak van de Sociale Zekerheid⁵⁶. De overdrachten van BTW-opbrengsten naar de sociale zekerheid nemen verder af met 912,6 miljoen euro ingevolge de zesde staatshervorming.

In de ontvangsten is ook een bedrag van 670,9 miljoen euro begrepen door een verschuiving van de vrijstelling van 1% van de storting van de bedrijfsvoorheffing naar de sociale zekerheid. Deze maatregel wordt nader toegelicht bij de bespreking van de ontvangsten van de sociale zekerheid⁵⁷.

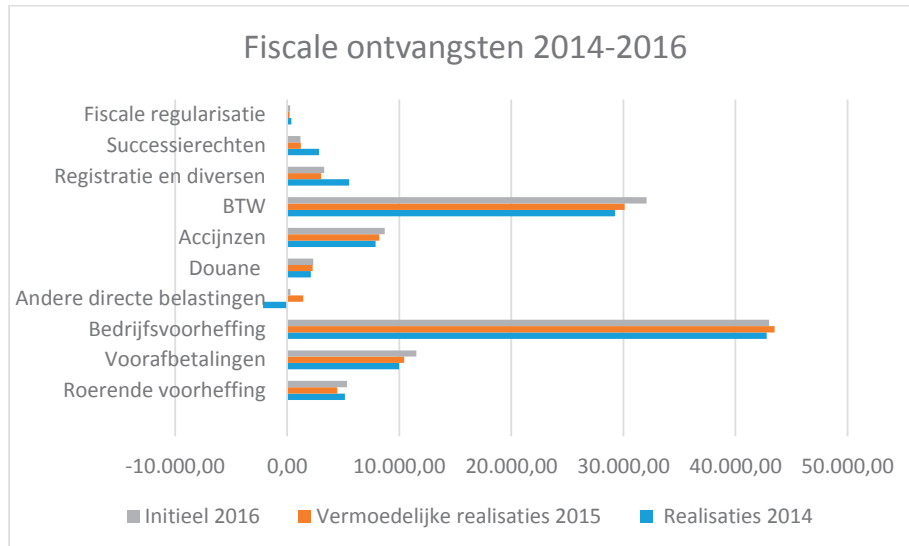
2 Fiscale ontvangsten

2.1 Algemene evolutie van de fiscale ontvangsten

Zoals bovenstaande tabel aantoont worden de kasontvangsten voor 2016 geraamd op 107.978,2 miljoen euro, een stijging van 3.130,7 miljoen euro (3,0%) tegenover de vermoedelijke realisaties 2015 en 4.260,5 miljoen euro (4,1%) tegenover de realisaties 2014.

⁵⁶ Zie ook Deel II – Hoofdstuk 2 – punt 2.1.

⁵⁷ Zie Deel II – Hoofdstuk II – punt 2.

Grafiek: Fiscale kasontvangsten 2014-2016

Bron: Algemene Toelichting – Doc 54 1350/001, p.104

De invoer van bijkomende heffingen heeft tot gevolg dat de geraamde inkomsten uit roerende voorheffing (+19,7% of 880,8 miljoen euro), accijnzen (+5,9% of 486,0 miljoen euro) en BTW (+6,5% of 1.958,0 miljoen euro) aanzienlijk hoger zijn dan de vermoedelijke realisaties 2015.

De fiscale ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (-1,1% of -493,3 miljoen euro) zijn enerzijds negatief beïnvloed door de competitiviteits- en koopkrachtmaatregelen en anderzijds positief beïnvloed door de verschuiving van de vrijstelling bedrijfsvoorheffing naar de sociale zekerheid.

De stijging van de voorafbetalingen (+10,2% of 1.063,1 miljoen euro) t.o.v. 2015 kan in belangrijke mate toegeschreven worden aan de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks (221 miljoen euro) en de substitutie- en terugverdieneffecten van de taxshift (198,7 miljoen euro). Bij de raming werd rekening gehouden met de minderontvangsten⁵⁸ die in oktober 2015 werden vastgesteld. Volgens de FOD Financiën zijn deze het gevolg van het overramen van de impact van de in 2015 genomen fiscale maatregelen in de voorafbetalingen⁵⁹ van 2015. Een analyse door de FOD Financiën wijst uit dat deze beperkt zou moeten worden tot 70%.

De daling van de ontvangsten uit de inkohiering van vennootschappen (-22,3% of 1.201,7 miljoen euro) wordt verklaard door het hernemen van een normaal⁶⁰ inkohieringsritme in 2015 en 2016.

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

⁵⁸ De minderontvangsten worden in 2015 geraamd op 882 miljoen (715 miljoen euro voorafbetalingen en 167 miljoen BTW). Voor 2016 worden deze geraamd op 905 miljoen euro.

⁵⁹ In 2015 worden voor 1.592,6 miljoen euro maatregelen ingeschreven in de voorafbetalingen, Algemene Toelichting DOC 54 1025/001 p. 62.

⁶⁰ In 2015 zijn de kasontvangsten uitzonderlijk hoog door een belangrijke vertraging in de inkohiering in 2014.

2.2 De gebruikte ramingsmethode

Sinds 2014 worden de fiscale ontvangsten geraamd op ESR-basis. Aangezien de middelenbegroting steunt op het kasconcept, worden de fiscale ontvangsten vervolgens omgezet door middel van "kascorrecties"⁶¹, de tegenhanger van de "ESR-correcties". Het verschil met de raming van de totale fiscale ontvangsten op kasbasis 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 (45.889,8 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden voor de bedrijfsvoorheffing. Deze correctie wordt geraamd op 2.963,3 miljoen euro.

De ontvangsten uit de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedesaggregeerde macro-economische methode⁶². De FOD Financiën gaat ervan uit dat de terugverdieneffecten, opgenomen in vroegere conclaven, verrekend zijn in de gebruikte parameters. De overige (kleinere) posten van de fiscale ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden geraamd op 110.742,4 miljoen euro. Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2015 bedraagt de stijging 3,79% (4.040,3 miljoen euro). In vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten 2014 betekent dit een stijging van 2,23% (+2.413,9 miljoen euro).

In het verslag van het monitoringcomité van 22 september 2015, dat heeft gediend voor de initiële begroting 2016, werden de fiscale ontvangsten (ESR-basis) voor 2016 geraamd op 109.633 miljoen euro. De toename van de ontvangsten (+ 1.109,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens de begrotingsconclaven van 28 augustus 2015 en 11 oktober 2015 (1.930,6 miljoen euro met een impact op 2015 van 463,5 miljoen euro en 1.467,1 miljoen euro op 2016) en rekening houdend met een herraming van de fiscale ontvangsten 2015 (-821,2 miljoen euro)⁶³.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op een aantal onzekerheden:

- de fiscale maatregelen worden voor 100% verrekend in de voorafbetalingen;
- de fairness tax⁶⁴ wordt behouden. Er loopt een procedure bij het Grondwettelijk Hof en er bestaat een risico op terugbetaling. De ontvangsten voor deze maatregel werden in 2014 geraamd op 215 miljoen euro. De FOD Financiën beschikte op het moment van de begrotingsopmaak 2016 nog niet over gegevens inzake realisaties;

⁶¹ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2016 worden geraamd op 2.963,3 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt, zie Algemene Toelichting p. 104. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁶² Hierbij wordt rekening gehouden met de macro-economische parameters zoals beschreven in punt 3 van dit verslag.

⁶³ Dit bedrag is samengesteld als volgt: -905 miljoen euro (herraming 882 miljoen euro minderontvangsten 2015), het structureel maken van 111 miljoen euro aan fiscale regularisatie, en diverse herramingen voor 4,6 miljoen euro)

⁶⁴ Deze taks werd op 1 januari 2014 ingevoerd als een afzonderlijke aanslag van 5,15% op uitgekeerde winsten die niet effectief werden belast als gevolg van de toepassing van de aftrek voor risicokapitaal of overgedragen verliezen.

- de vennootschapsbelasting ten laste van de intercommunales maakt ook het onderwerp uit van een procedure bij het Grondwettelijk Hof (210 miljoen euro recurrent, 110 miljoen euro bijkomend in 2016 omdat de intercommunales geen voorafbetalingen hebben verricht in 2015).

Het Rekenhof wijst erop dat de diamanttaks⁶⁵, waarvan de opbrengst op 50 miljoen euro werd geraamd, vooralsnog geen uitvoering vindt door het uitblijven van de beslissing van de Europese Commissie betreffende het karakter van deze taks, waardoor de inning van deze taks hoogst onzeker is en niet meer opgenomen is in de fiscale ontvangsten.

2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De maatregelen worden ook op ESR-basis geraamd. De netto-weerslag van deze maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2016 bedraagt 1.364,9 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (-102,2 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (1.467,1 miljoen euro) die werden beslist tijdens de conclaven van augustus en oktober 2015.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2016" bij de algemene toelichting (p. 99-101) bevat een overzicht van deze maatregelen.

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

2.3.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen (-102,2 miljoen euro) betreft enerzijds de uitvoering van maatregelen genomen in het begrotingsconclaf van oktober 2014 (22,6 miljoen euro) en anderzijds herschattingen van bestaande maatregelen op basis van meer recente of preciezere beschikbare gegevens (-124,8 miljoen euro). De belangrijkste bedragen hebben betrekking op:

- verhoging van de forfaitaire beroepskosten (-450 miljoen euro);
- verhoging van de werkbonus (-140,3 miljoen euro);
- verhoging van de forfaitaire beroepskosten, weerslag opcentiemen (-31 miljoen euro);
- harmonisatie van de BTW-grondslag (+190 miljoen euro);
- cliquetsysteem voor de accijnzen op diesel (+100 miljoen euro);
- strijd tegen belastingfraude (+75 miljoen euro);
- hervorming en verhoging van de accijnzen op tabak (+75 miljoen euro);
- groei van de fiscale uitgaven (+15 miljoen euro);
- niet-indexering van een deel van de fiscale uitgaven (+28,6 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving geen actualisatie van de impact van de maatregel tot harmonisatie van de BTW-grondslag. Het betreft o.m. de BTW-heffing op esthetische chirurgie en de beperking van het verlaagd tarief van 6% tot woningen die al minstens 10 jaar in gebruik zijn.

⁶⁵ Door deze maatregel worden de geregistreerde diamanthandelaars niet langer belast op de werkelijke winst, maar moeten ze een taks betalen op 0,55% van de totale omzet die ze halen uit de diamanthandel. De Raad van State vraagt zich af of deze taks niet moet beschouwd worden als een door Europa verboden staatssteun. Daarom vindt de maatregel pas ingang na het akkoord van de Europese Commissie.

2.3.2 De aanvullende weerslag van nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens de begrotingsconclaven van augustus en oktober 2015 nam de regering een aantal fiscale maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2016 op 1.467,1 miljoen euro wordt geraamd:

- verhoging BTW-tarief op elektriciteit (591 miljoen euro);
- opsporing en rechtzetting van het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief op elektriciteit voor huishoudelijk gebruik (188 miljoen euro);
- doorkijkbelasting (340 miljoen euro);
- permanente fiscale en sociale regularisatie (66 miljoen euro);
- terugverdieneffecten (225 miljoen euro, waarvan 132,7 miljoen fiscale ontvangsten);
- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten, waaronder een investeringsaftrek voor investeringen in innovatieve technologie (-40 miljoen euro);
- koopkrachmaatregelen voor alle inkomens, in het bijzonder voor de lage en middeninkomens (- 850 miljoen euro);
- accijnzen op diesel (70 miljoen euro);
- accijnzen op tabak (50 miljoen euro);
- accijnzen op alcoholhoudende dranken (220 miljoen euro);
- gezondheidstaks (50 miljoen euro);
- hervorming van het reglementaire kader van de vastgoedbevaks (speciale investeringsstructuur "SIS") (250 miljoen euro);
- speculatiebelasting (op meerwaarden bij de verkoop van aandelen binnen de 6 maanden) (34 miljoen euro);
- verhoging van het tarief van de roerende voorheffing van 25% naar 27% (290 miljoen euro) en veralgemening van het tarief van de roerende voorheffing (m.b.t. intresten uit volksleningen en residentiële vastgoedbevaks) (5 miljoen euro);
- verhoging van de investeringsaftrek voor zelfstandigen en KMO's (-44 miljoen euro);
- fiscale aanpassing voor pensioenen in het kader van de verhoging van de welvaartsenveloppe (-5 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering ook een aantal maatregelen genomen heeft die niet zijn opgenomen in het bovenvermelde bedrag van 1.467,1 miljoen euro, omdat zij op ESR-basis geen impact hebben, m.n.:

- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten, m.b.t. de versterking van de niet-doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor ploegenarbeid (-12,1 miljoen euro);
- uitbreiding van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor nacht- ploegenarbeid (-150 miljoen euro).

Met betrekking tot de meeste van de bovenstaande maatregelen kon het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie bekomen over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat in de berekeningsnota's veelal wordt uitgegaan van de bestaande situatie en er onvoldoende rekening wordt gehouden met de prijselasticiteit, de wijzigingen in consumentengedrag of andere ontwikkelingsmogelijkheden. Het is niet uitgesloten dat bepaalde ontvangsten uit deze fiscale maatregelen zijn overraamd.

Over de hiernavolgende maatregelen wenst het nog volgende bijkomende opmerkingen te formuleren:

Verhoging BTW-tarief elektriciteit van 6 naar 21%

Voor de terugkeer naar een BTW-tarief van 21% op elektriciteit raamt de FOD Financiën, op basis van ingediende BTW-aangiften, een ontvangst van 591 miljoen euro, aangevuld met een éénmalige opbrengst van 188 miljoen euro voor het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief. Er wordt geen rekening gehouden met een prijselasticiteit. Het Rekenhof ontving geen bijkomende verantwoordingsstukken om deze berekeningen te staven.

Verwijzend naar een studie van het Federaal Planbureau over de effecten van een verlaagd BTW-tarief voor elektriciteit⁶⁶, merkt het Rekenhof ook op dat de netto-opbrengst van de tariefverhoging lager is door de neveneffecten die zo'n tariefverhoging creëert.

Doorkijkbelasting ("Kaaimantaks")

Dit betreft geen nieuwe maatregel⁶⁷ noch een aanpassing van de raming van de opbrengst voor het jaar 2016. Deze belasting, van toepassing op de inkomsten vanaf 1 januari 2015, betreft de invoering van een regeling van transparante taxatie voor inkomsten ontvangen door juridische constructies in de zin van artikel 2, §1, 13° WIB 92 (o.a. trusts, stichtingen). Dergelijke inkomsten zullen belast worden in de personenbelasting of in de rechtspersonenbelasting als een roerend, onroerend, divers of beroepsinkomen.

De verhoging van de initieel geraamde opbrengst (+340 miljoen) steunt op een berekeningsnota van de FOD Financiën van april 2015, die ook reeds beschikbaar was bij de aanpassing van de begroting 2015⁶⁸. De in het vooruitzicht gestelde geactualiseerde becijfering van het effect van deze maatregel werd nog niet aan het Rekenhof voorgelegd. Het Rekenhof wijst bijgevolg opnieuw op de onzekerheden verbonden aan deze raming, waaronder de gebruikte parameters en de mate waarin de taks kan ontweken worden.

Permanente fiscale regularisatie

De bestaande vrijwillige regularisatie zal vanaf 2016 vervangen worden door een wettelijke regeling. De regering raamt de jaarlijkse opbrengst op 250 miljoen euro. Dit is 66 miljoen euro meer dan de geraamde opbrengst van de fiscale regularisatie in 2015. Het Rekenhof is van oordeel dat de raming van deze opbrengsten precair is gelet op de afwezigheid van betrouwbare parameters terzake en de sterke schommelingen op jaarbasis van het budgettaire effect van gelijkaardige maatregelen in het verleden.

Bovendien moet er op gewezen worden dat de Raad van State heeft gepreciseerd dat, na de 6^{de} staatshervorming, de federale regering niet alleen kan beslissen in deze materie en dat een voorafgaandelijk akkoord met de gewesten noodzakelijk is om tot deze nieuwe permanente regularisatie over te gaan. De inwerkingtreding van deze maatregel vanaf 1 januari 2016 kan hierdoor in het gedrang komen.

⁶⁶ Cf. Rapport van het Federaal Planbureau: Evaluatie van de BTW-verlaging op elektriciteit voor huishoudelijk gebruik, juni-juli 2015.

⁶⁷ Deze belasting werd ingevoerd door de programmawet van 10 augustus 2015, artikel 38-47.

⁶⁸ Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2015 (Parl. St. Kamer, DOC 54 1026/002 p. 19).

Hervorming van het reglementaire kader van de vastgoedbevaks (speciale investeringsstructuur "SIS")

De begrotingsnotificaties⁶⁹ voorzien in de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks door de creatie van een nieuw privaat investeringsfonds voor vastgoed in overleg met de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA). De geraamde budgettaire opbrengst (250 miljoen) gegenereerd door dit nieuw investeringsvehikel, zou onder meer voortkomen uit exit-taksen, vennootschapsbelasting en abonnementstaksen.

Zowel de datum van inwerkingtreding als de uitwerking van de concrete modaliteiten van deze nieuwe investeringsstructuur zullen determinerend zijn voor de te verwachten fiscale opbrengsten. De beleidsceel van de minister van Financiën blijkt hiervoor overigens nog het advies van de FSMA af te wachten.

Accijnzen op diesel

Het Rekenhof wijst erop dat het behalen van de beoogde opbrengst afhankelijk zal zijn van de prijschommelingen. Omdat de gebudgetteerde opbrengst (70 miljoen euro) via het zogenaamde cliquetsysteem⁷⁰ wordt gehaald, bestaat het risico dat de basisprijsverlagingen in 2016 te laag uitvallen of zich te laat in het jaar voordoen. Bovendien is geen rekening gehouden met wijzigingen in het consumentengedrag van buitenlanders en grensbewoners wanneer de Belgische prijzen minder concurrentieel worden.

Speculatiebelasting

Met ingang van 1 januari 2016 zal er een belasting worden ingevoerd op de speculatieve meerwaarden die de particuliere belegger realiseert bij de verkoop van beursgenoteerde aandelen, opties, warrants en aandelencertificaten binnen de zes maanden na aankoop en dit volgens de LIFO-methode. De minderwaarden kunnen niet in mindering worden gebracht. Het rendement van de speculatiebelasting werd verhoogd van 28 miljoen euro naar 34 miljoen euro. Die verhoging houdt rekening met de nieuwe budgettaire berekening van de FOD Financiën op basis van een schatting van de theoretische opbrengst van dergelijke belasting, over de periode van 2000-2014, aan een tarief van 33%.

Het Rekenhof merkt op dat de toekomstige opbrengst afhankelijk zal zijn van het beursklimaat en bijgevolg ook kan schommelen van jaar tot jaar. Bovendien valt moeilijk te voorspellen in hoeverre de beleggers de taks zullen proberen te ontwijken door bijvoorbeeld hun aandelen minstens 6 maanden aan te houden of hun beleggingsstrategie aan te passen (beleggen via buitenlandse brokers, of in andere producten).

Verhoging van de investeringsaftrek voor zelfstandigen en KMO's

Deze maatregel kadert in de toekenning van een totale enveloppe van 150 miljoen aan de zelfstandigen en KMO's, waarvan 44 miljoen aan fiscale maatregelen en 106 miljoen aan sociale maatregelen. De FOD Financiën heeft echter de kost voor de verhoging van de investeringsaftrek van 4% naar 8% geraamd op 58,4 miljoen euro. De raming van de FOD steunt op verouderde gegevens (cijfers van de aanslagjaren 2004-2006) omdat de

⁶⁹ Ministerraad 28 augustus 2015, p. 22/25.

⁷⁰ Een verlaging van de basisprijs van diesel wordt voor de helft omgezet in een verhoging van de accijns

gewone investeringsaftrek sinds de invoering van de aftrek voor risicokapitaal vanaf het aanslagjaar 2007 was afgeschaft vooraleer deze in 2014 tijdelijk werd heringevoerd.

Terugverdieneffecten

Voor de raming van de terugverdieneffecten steunt de regering op een interne studie van het Federaal Planbureau van 2014 over de impact van een patronale lastenverlaging voor een bedrag gelijk aan 0,5% van het bbp, of 2 miljard euro op 5 jaar. De verlaging van de patronale lasten in het kader van de taxshift zou hiermee vergelijkbaar zijn. In 2016 wordt slechts 75% van de 300 miljoen euro in aanmerking genomen, omdat de algemene maatregel betreffende de werkgeversbijdragen pas op 1 april 2016 ingaat. Deze opbrengst van 225 miljoen euro wordt voor 132,7 miljoen toegewezen aan de fiscale ontvangsten, de rest aan de ontvangsten Sociale Zekerheid.

Het Rekenhof beschikt over onvoldoende elementen om dit correct in te schatten.

Koopkrachtmaatregelen voor alle inkomens

De koopkrachtmaatregelen betreffen enerzijds de verruiming van het tarief van 25% en anderzijds de verruiming van de eerste schijf van 30% van de forfaitaire beroepskosten. De FOD Financiën raamde de uitgaven op respectievelijk 425 en 433 miljoen euro. Deze maatregelen gaan gepaard met de prefinanciering van het deel dat ten laste is van de regionale overheden (351 miljoen euro) en van de doorstorting van 25% van de opcentiemen tijdens het aanslagjaar (31 miljoen euro).

Verlaging BTW-tarief op scholenbouw

De Ministerraad van 16 oktober 2015 keurde een ontwerp van koninklijk besluit goed voor de verlaging van de BTW naar 6% op scholenbouw met ingang op 1 januari 2016. Niettegenstaande de FOD Financiën de kostprijs van deze maatregel op 100 miljoen euro raamde, is deze minderontvangst niet opgenomen in de initiële begroting. Om eenzelfde BTW-ontvangst te genereren zou een groei in de scholenbouw moeten gerealiseerd worden van 250%. Er werd geen rekening gehouden met terugverdieneffecten. Verder rijst de vraag of de tariefverlaging kan doorgevoerd worden, aangezien scholenbouw niet op de Europese lijst⁷¹ staat voor de toepassing van het verlaagd tarief.

Tot slot werden tijdens de begrotingsconclaven een aantal niet-fiscale maatregelen genomen die de fiscale ontvangsten beïnvloeden:

- activering: vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor de aanvullende uitkering (3 miljoen euro);
- rente Nationale Loterij (5 miljoen euro);
- substitutie-effecten van de taxshift gekoppeld aan de daling van de bijdragen van de zelfstandigen (13,4 miljoen euro);
- substitutie-effecten als gevolg van de verlaging van de patronale sociale bijdragen (88 miljoen euro).

⁷¹ Bijlage III van de BTW-richtlijn 2006/112.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten ingeschreven in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting bedragen 4.388,3 miljoen euro, zijnde een daling van 995,3 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015. Deze vermindering is voornamelijk toe te schrijven aan een daling van de wisselwinsten op de financiële dienst van de Schuld⁷² (-546 miljoen euro, zonder impact op het vorderingensaldo van de federale overheid) en de inschrijving in 2015 van een uitzonderlijke ontvangst uit de opbrengsten van de boetes opgelegd door de Belgische Mededingingsautoriteit⁷³ (-174 miljoen euro, zonder impact op het structureel saldo).

De niet-fiscale ontvangsten worden onderverdeeld over de lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten, respectievelijk voor 3.497,8 miljoen euro en voor 890,5 miljoen euro.

3.1 Bijdrage van de energiesector

Bij het onderzoek van de aanpassing van de begroting voor 2015⁷⁴ had het Rekenhof gewag gemaakt van een risico op overschatting van de ontvangsten die worden verwacht uit de bijdrage van de energiesector (405,0 miljoen euro).

In het voorliggende ontwerp van middelenbegroting wordt de opbrengst van die bijdrage voor 2015⁷⁵ met 200,0 miljoen euro teruggeschroefd. Voor het jaar 2016 wordt die bijdrage geraamd op 130,0 miljoen euro⁷⁶. Het gaat om een structurele ontvangst⁷⁷.

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de wet van 28 juni 2015⁷⁸ voor de verlenging van de levensduur tot in 2025 van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 als voorwaarde stelt dat vóór 30 november 2015 een overeenkomst moet worden gesloten tussen de federale Staat en de eigenaar van de kerncentrales. Die overeenkomst moet onder andere de modaliteiten voor de berekening van de jaarlijkse bijdrage preciseren waarvan supra sprake.

Tot nu toe is geen informatie beschikbaar over de vorderingen van de onderhandelingen tussen de Staat en de eigenaar. De wet bepaalt in dat verband dat, indien die overeenkomst niet is gesloten binnen de bovenvermelde termijn, de datum voor desactivering van Doel 1 en Doel 2 wordt vervroegd naar 31 maart 2016⁷⁹. In die hypothese zou de verwachte ontvangst van 130 miljoen euro opnieuw moeten worden geraamd.

⁷² Titel II. Kapitaalontvangsten, sectie II, hoofdstuk 51, artikel 86.70.01.

⁷³ Titel I, Lopende ontvangsten, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 38.10.09

⁷⁴ Parl. doc. Kamer, DOC 54 1026/002, p. 71.

⁷⁵ Er is een ontvangst van 799,1 miljoen euro geboekt voor 2012 (rekening houdend met een overdracht van 250 miljoen in verband met 2011), van 481,1 miljoen euro in 2013 en van 469,3 miljoen euro in 2014.

⁷⁶ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.02.

⁷⁷ Het Grondwettelijk Hof heeft op 17 september 2015 het beroep verworpen dat de elektriciteitsproducenten (Electrabel, EDF Luminus en EDF Belgium) hadden ingediend om de nucleaire taks 2013 te betwisten en is van oordeel dat de bijdrage gewettigd is en onder het algemeen belang ressorteert. Voor de voorgaande jaren werd eenzelfde beslissing genomen (17 juli 2014 voor de nucleaire taks 2012 bijvoorbeeld).

⁷⁸ Wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie.

⁷⁹ Artikel 2, 2°, van de wet van 28 juni 2015.

De Ministerraad heeft op 28 augustus 2015⁸⁰ bovendien de heffing⁸¹ op de niet-benutte sites voor elektriciteitsproductie vastgelegd op 100 miljoen euro in 2015 en op 20 miljoen euro in 2016. Die ontvangsten zouden afhankelijk kunnen zijn van de totstandkoming van het in de wet van 28 juni 2015 bepaalde akkoord. Er zijn nog steeds hangende geschillen en sedert 2011 werd geen enkele kasontvangst geboekt. Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat geen enkele verantwoording werd verstrekt ter ondersteuning van de bedragen die als ontvangsten zijn ingeschreven voor de jaren 2015 en 2016.

3.2 Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen

Het ontwerp van middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 voorziet in een niet-fiscale ontvangst van 75 miljoen euro als dividend van Belfius⁸². Het Rekenhof stelt vast dat dat bedrag overeenstemt met het cijfer dat werd geopperd door de voorzitter van de raad van bestuur van die bank naar aanleiding van de voorstelling van de zesmaandelijks resultaten op 28 augustus 2015. Die structurele ontvangst wordt voor de periode 2017-2020 vastgelegd op 150 miljoen euro⁸³.

3.3 Emission Trading System (CO₂-quota's)

In het ontwerp van middelenbegroting voor het jaar 2016 werd een ontvangst van 5,1 miljoen euro ingeschreven als opbrengsten van de veiling van emissierechten in het kader van het Emission Trading System (CO₂-quota's)⁸⁴.

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de in de middelenbegroting ingeschreven ontvangst overeenstemt met het federale deel van die emissierechten en dat er nog een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten over de verdeling ervan tussen de federale Staat en de drie gewesten. Zolang dat akkoord er niet is, blijft de ontvangst geblokkeerd. Het valt dus niet uit te sluiten dat de ontvangst in 2016 opnieuw niet wordt geïnd⁸⁵.

3.4 Recuperatie van de alimentatievorderingen

Er is in de middelenbegroting een specifiek artikel⁸⁶ ingeschreven voor het aanrekenen van de gerecupereerde bedragen op de voorschotten die de belastingadministratie heeft toegekend aan bepaalde begunstigen van alimentatiegelden⁸⁷.

De in dat verband geplande ontvangsten voor 2016 worden geraamd op 175,2 miljoen euro.

⁸⁰ Ministerraad van 28 augustus 2015- Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en van de initiële begroting 2016, p. 1.

⁸¹ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.01.

⁸² Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

⁸³ Ministerraad van 28 augustus 2015- Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en van de initiële begroting 2016, p. 18 en bijlage p. 2

⁸⁴ Titel I, sectie II, hoofdstuk 25, artikel 36.90.03.

⁸⁵ Zie tevens Deel III – Hoofdstuk II – Sectie 25

⁸⁶ Titel II, sectie II, hoofdstuk 18, §2, art 58.20.03

⁸⁷ Terugvordering van alimentatiegelden, hoofdstuk. 1, sect. 2, §2, artikel 58.20.03.

Het Rekenhof heeft er reeds op gewezen dat de ontvangstenramingen niet enkel op de tijdens het jaar vastgestelde rechten waren gebaseerd, zoals bepaald in de wet⁸⁸, maar eveneens op het encours van de vastgestelde rechten van de voorgaande jaren.

Het bedrag van de vastgestelde rechten 2016 zou op basis van de verantwoordingen in werkelijkheid 26,6 miljoen euro bedragen.

3.5 Verhoging van de monopolierente van de Nationale Loterij

De Ministerraad van 28 augustus laatstleden⁸⁹ heeft beslist om het bedrag van de door de Nationale Loterij aan de Staat verschuldigde monopolierente voor 2015 met 10 miljoen euro te verhogen tot 105 miljoen euro. Die bijdrage zal op structurele wijze opnieuw worden verhoogd om vastgelegd te worden op 135 miljoen euro⁹⁰.

Het Rekenhof wijst erop dat die ontvangstenstijging ten voordele van de Staat wellicht zal leiden tot een daling van de door de Nationale Loterij aan de begunstigde entiteiten uitgekeerde toelagen.

Krachtens artikel 39 van de bestuursovereenkomst die de Staat en de Nationale Loterij sloten op 20 juni 2010, mag de Staat het geglobaliseerde bedrag van de monopolierente en de subsidies immers slechts verhogen voor zover de onderneming afsluit met een positief boekhoudkundig resultaat na storting van de belastingen, monopolierente, subsidies, afnemingen voor de wettelijke reserves en na de overdrachten van de verliezen van de voorgaande jaren. Uit de momenteel beschikbare ramingen blijkt echter dat noch in 2015, noch in 2016 aan die voorwaarde zal worden voldaan.

⁸⁸ Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

⁸⁹ Notificaties van de Ministerraad van 28 augustus 2015, p. 18/25.

⁹⁰ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 36.50.01 – 'Monopolierente van de Nationale Loterij'. Het bedrag van de monopolierente wordt bepaald voordat de roerende voorheffing wordt ingehouden. Artikel 36.50.01 omvat uitsluitend de ontvangst die verschuldigd is na belasting door de Loterij. De roerende voorheffing op de monopolierente wordt geboekt onder titel I, sectie I, hoofdstuk 18, §1, artikel 37.00.02 van de middelenbegroting ('Niet-verdeelde belasting geïnd als voorheffing').

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de inkomsten

Voor 2016 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)⁹¹ geraamd op 78.446 miljoen euro. Die raming ligt 265,6 miljoen euro (0,34%) lager dan de verwachte ontvangsten voor 2015. De daling van de ontvangsten tegenover 2014 is vooral het gevolg van de overdracht van bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten in het kader van de zesde staatshervorming (onder meer de gezinsbijslagen, het stelsel van de dienstencheques, de uitgaven voor de ouderenzorg).

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

Omschrijving	Ontvangsten 2014	Verwachte ontvangsten 2015	Geraamde ontvangsten 2016
Bijdragen	53.788,7	55.224,0	54.420,1
Staatstoelagen	14.198,1	9.654,9	9.692,8
Alternatieve financiering	15.935,2	9.289,7	9.836,6
Andere ontvangsten	5.093,1	4.543,0	4.496,5
Totaal	89.015,1	78.711,6	78.446,0

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016.

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 69,37%, is afkomstig uit de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de andere stelsels buiten globaal beheer. De overdrachten door de federale Staat vertegenwoordigen 24,90% van de totale ontvangsten en bestaan uit de staatstoelage (12,36%) en het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 12,54%).

De geraamde ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen liggen 803,9 miljoen euro (1,46%) lager dan de verwachte ontvangsten voor 2015. Ze liggen ook ongeveer 1 miljard euro lager dan de ramingen van het Monitoringcomité van september 2015. Die evolutie is het gevolg van de maatregelen inzake de taxshift (en, in mindere mate, van de andere begrotingsmaatregelen) waartoe de regering heeft beslist. Door die maatregelen dalen de ontvangsten uit bijdragen bij de RSZ-Globaal Beheer met 897 miljoen euro en bij het RSVZ-Globaal Beheer met 70 miljoen euro. Wat de RSZ-Globaal Beheer betreft is de werkelijke weerslag van de taxshift hoger dan blijkt uit het verschil tussen de ramingen

⁹¹ Om dubbeltellingen te vermijden, zijn de cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

van het Monitoringcomité en de Algemene Toelichting, omdat ook de bij de opmaak van de begroting 2015 toegezegde enveloppe voor het Competitiviteitspact⁹² (zie punt 2.1 in dit hoofdstuk) mag worden gebruikt om de werkgeversbijdragen te verminderen. Die enveloppe was al in de begrotingsramingen van het Monitoringcomité verwerkt.

De ontvangsten uit de staatstoelagen liggen in de ramingen voor 2016 38 miljoen euro (0,39%) hoger dan volgens de verwachte ontvangsten 2015. Die stijging vloeit voort uit de jaarlijkse aanpassing van dat bedrag aan de evolutie van de index.

Tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015 nemen de ontvangsten uit de alternatieve financiering in 2016 met 546,9 miljoen euro (5,89%) toe. Die stijging is bijna volledig toe te schrijven aan de toename van de middelen uit de roerende voorheffing met 1.398,3 miljoen euro tot 2.106,6 miljoen euro in 2016. Die stijging wordt verklaard door twee factoren. Enerzijds zorgt de verhoging van de roerende voorheffing in 2016 ervoor dat het aandeel van de sociale zekerheid met 93,6 miljoen euro stijgt tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015⁹³. Anderzijds krijgen de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal beheer een bijkomend bedrag van 1.304,7 miljoen euro om de daling van hun ontvangsten uit bijdragen als gevolg van de taxshift op te vangen. De ontvangsten uit de BTW daarentegen dalen met 881 miljoen euro (12,08%) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015. Zoals in 2015 wordt het bedrag van de BTW voor de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer verminderd om de gevolgen op te vangen van de zesde staatshervorming. Door de overdracht van bevoegdheden zijn de uitgaven van de sociale zekerheid sinds 2014 gedaald. Om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming, zal de regering samen met de sociale partners de financieringsbronnen van de sociale zekerheid evalueren en hervormen⁹⁴. In afwachting van die hervorming worden de overdrachten van de BTW verminderd, om ervoor te zorgen dat de begroting van de sociale zekerheid in ESR-termen in evenwicht is.

2 Eigen inkomsten

2.1 Inkomsten van de RSZ

2.1.1 Werkgeversbijdragen

Om de werkgelegenheid te bevorderen en de koopkracht te verbeteren, heeft de regering beslist om het nominale percentage van de werkgeversbijdragen tegen 2020 te verminderen van 32,40% tot 25%. In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 heeft de regering zich ertoe verbonden dat geen enkele werkgever na de hervorming hogere bijdragen zal betalen dan ervoor.

Het nominale percentage bestaat uit twee componenten:

- de basisbijdrage van 24,92% die wordt berekend op het loon van de werknemers⁹⁵;
- de loonmatigingsbijdrage van 7,48%.

⁹² Wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

⁹³ Zijnde 15% van de totale ontvangsten uit de roerende voorheffing (artikel 66, §6, van de programmawet van 2 januari 2001).

⁹⁴ Zie in die zin de Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting 2015, DOC. 54/0494/001, p. 26.

⁹⁵ Met "werknemer" wordt bedoeld: iedereen die met een arbeidsovereenkomst is aangeworven. Op die regel bestaan wel uitzonderingen.

Door de toepassing van de structurele bijdragenverminderingen⁹⁶ ligt de werkelijke bijdragenvoet ook nu al lager en bedraagt hij tussen 17% (voor lonen van minder dan 1.500 euro per maand) en 28% (voor lonen vanaf 4.400 euro per maand).

De daling van de werkgeversbijdragen zal in verschillende fasen worden doorgevoerd. De eerste fase gaat van start op 1 april 2016. De minderontvangst die in 2016 1,6 miljard euro mag bedragen (2,1 miljard euro voor een volledig jaar), is het resultaat van de volgende maatregelen:

- de enveloppe die bij de opmaak van de begroting 2015 werd voorzien voor een verhoging van de structurele bijdragenverminderingen in 2016 (in de Algemene Toelichting omschreven als "middelen van het competitiviteitspact" of "taxshift 1"): 450 miljoen euro in 2016 (600 miljoen euro voor een volledig jaar);
- een enveloppe die gelijk is aan het bedrag van de vrijstelling voor het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing waarvan de werkgevers nu genieten en die wordt afgeschaft⁹⁷: 670,9 miljoen euro in 2016 (894,5 miljoen euro voor een volledig jaar);
- een bijkomende enveloppe (in het kader van de "taxshift 2"): 465 miljoen euro voor 2016 (620 miljoen euro voor een volledig jaar).

De RSZ heeft de concrete weerslag op de ontvangsten geraamd, rekening houdend met het opgelegde budgettaire kader en met de verdeling ervan tussen de profitsector, de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen⁹⁸. De verdeling tussen de verschillende categorieën is nodig, omdat de verlaging van de bijdragen niet voor alle werkgevers op dezelfde manier kan worden doorgevoerd.

Praktische uitwerking van de verlaging van de bijdragen

Voor de werkgevers van de profitsector wordt de basisbijdrage vanaf 1 april 2016 verlaagd van 24,92% tot 22,66% (de loonmatigingsbijdrage blijft ongewijzigd). De structurele bijdragenverminderingen stijgen en worden tegelijk herverdeeld: tegenover 2015 daalt het forfait en worden hogere verminderingen toegekend voor de lage lonen. De volgende tabel geeft de ramingen van de RSZ weer. Die zijn opgemaakt in de veronderstelling dat de verlaging van de bijdragen op 1 januari in werking treedt.

⁹⁶ Competitiviteitspact: wet van 15 mei 2014 betreffende de uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

⁹⁷ Die vrijstelling is vastgesteld op 1% van de loonmassa (artikel 275 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen).

⁹⁸ In de uiteenzetting over de verlaging van de werkgeversbijdragen in de Algemene Toelichting wordt de profitsector ook aangeduid als "categorie 1", de non-profitsector als "categorie 2" en de sector van de beschutte werkplaatsen als "categorie 3".

Tabel - Impact van de verlaging van de werkgeversbijdragen voor de profitsector (in miljoen euro)

Omschrijving		Ontvangsten 2016, voor taxshift	Ontvangsten 2016, na taxshift
Werkgeversbijdragen (exclusief loonmatigingsbijdrage)	A	25.239,3	23.372,7
Structurele bijdrageverminderingen - Totaal	B	4.447,0	4.521,0
- forfait		3.979,5	3.767,7
- lage lonen		60,4	346,2
- hoge lonen		407,2	407,1
Werkelijk verschuldigde bijdragen	A-B	20.792,3	18.851,7
Verschil tussen de ramingen voor en na tax shift			1.940,6
Ter beschikking gestelde enveloppen			
Middelen uit het competitiviteitspact (aandeel van de profitsector in de enveloppe van 600 miljoen euro)			540,0
Middelen uit de afschaffing van de vrijstelling bedrijfsvoorheffing			894,5
Bijkomende enveloppe voor de verlaging van de bijdragen (aandeel van de profitsector in de enveloppe van 620 miljoen euro)			535,7
Totaal van de toegekende middelen (op jaarbasis)			1.970,2
Enveloppe voor 2016 (drie kwartalen)			1.477,7

Bron: RSZ

Voor de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen is een enveloppe voorzien van 144,3 miljoen euro op jaarbasis⁹⁹, in 2016 beperkt tot 108,2 miljoen euro. Hoe de bijdragenvermindering concreet zal worden doorgevoerd, ligt nog niet vast. In de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen bestaat immers een specifiek mechanisme waarbij het forfaitaire bedrag van de structurele bijdragenverminderingen voor een deel wordt gebruikt om nieuwe banen te creëren. De werkgevers betalen het bedrag van de forfaitaire bijdragenvermindering aan de RSZ, die het doorstort naar specifieke fondsen, de fondsen "Sociale Maribel". Die fondsen verdelen de middelen over de werkgevers die nieuwe banen hebben gecreëerd (in de begrotingstabellen van de RSZ en van de Algemene Toelichting staan ze bijgevolg als een uitgave).

De technische complexiteit, het budgettaire kader en de belofte dat geen enkele werkgever na de hervorming meer bijdragen betaalt dan voor de hervorming, zorgen ervoor dat de werkelijke impact van de hervorming op de ontvangsten van de RSZ kan afwijken van de ramingen. Het Rekenhof zal de evolutie in latere begrotingsverslagen opvolgen.

⁹⁹ Meer bepaald: 60 miljoen euro uit de enveloppe van het competitiviteitspact en 84,3 miljoen euro uit de bijkomende enveloppe van 620 miljoen euro.

Financiering van de bijdragenverminderingen

Voor de financiering van de bijdragenverminderingen krijgt de RSZ 1.256 miljoen euro aan bijkomende middelen uit de roerende voorheffing, bovenop het krachtens de huidige wettelijke bepalingen toegekende bedrag¹⁰⁰ (zie Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.1). Dat bedrag dekt niet het volledige bedrag van de geraamde minderontvangst van 1,6 miljard euro. Daarnaast moet de verlaging van de bijdragen de werkgevers ertoe aanzetten om bijkomende jobs te creëren. Het terugverdieneffect dat met die bijkomende tewerkstelling gepaard gaat, is in de begroting 2016 geraamd op 225 miljoen euro (weerslag voor drie kwartalen) en is het totaal van de bijkomende fiscale ontvangsten (133 miljoen euro), de bijkomende ontvangsten uit bijdragen voor de RSZ (34,2 miljoen euro) en lagere uitgaven voor de RVA (58 miljoen euro).

De berekening van de terugverdieneffecten steunt op een interne studie uit 2014 van het Federaal Planbureau Het Rekenhof beschikt niet over de nodige gegevens om de juistheid hiervan te beoordelen (zie ook punt Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.3).

2.1.2 Andere bijdragen

De werkgeversbijdragen op de aanvullende vergoeding in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage en het stelsel van werkloosheid met aanvullende vergoeding zullen in 2016 worden verhoogd voor alle nieuwe werklozen die in één van die twee systemen stappen. Die maatregel moet 20 miljoen euro opleveren. Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop die bijkomende opbrengst werd geraamd.

Wettelijk mag het aanvullend pensioen (tweede pijler) worden uitbetaald vanaf de leeftijd van zestig jaar (de werkelijke uitstapleeftijd is vastgelegd in de pensioenplannen die met de werkgever worden afgesloten). De regering wil de wettelijke leeftijd optrekken tot en laten samenvallen met de leeftijd waarop ook het wettelijk pensioen wordt uitbetaald. Die aanpassing zal zorgen voor bijkomende ontvangsten voor de RSZ, omdat op de stortingen in het kader van de tweede-pensioenpijler een RSZ-bijdrage van 8,86% moet worden betaald. Over de wijze waarop die opbrengst is geraamd, heeft het Rekenhof geen informatie gekregen.

2.2 Inkomsten van het RSVZ

Vanaf 1 januari 2015 geldt een andere berekeningswijze voor de sociale bijdragen van zelfstandigen: de bijdragen worden voortaan elk jaar berekend op basis van de inkomsten van het jaar zelf en niet meer op basis van de inkomsten van drie jaar geleden.

Het Rekenhof stelt vast dat het RSVZ zijn methode voor de raming van de bijdragen niet heeft herzien om met die nieuwigheid rekening te houden. Het onderstreept ter informatie dat de verwachte ontvangsten voor het jaar 2015 op basis van de kasrealisaties op 30 juni zouden kunnen oplopen tot een bedrag gelijk aan 105,71 % van het bedrag dat het RSVZ voor datzelfde jaar heeft gebudgetteerd.

Het wijst er bovendien op dat de ramingen waarvan het RSVZ uitgaat inzake de vermindering van de sociale bijdragen (-77,4 miljoen euro) afwijken van de ramingen

¹⁰⁰ Artikel 66, §6, van de programmawet van 2 januari 2001 bepaalt dat 15% van de opbrengsten uit de roerende voorheffing is bestemd voor de sociale zekerheid. Voor de RSZ-Globaal Beheer gaat het in 2016 om een bedrag van 721,7 miljoen euro.

waarvan de FOD Sociale Zekerheid uitgaat en die in de algemene toelichting zijn opgenomen (-70,4 miljoen)¹⁰¹. Er werd geen uitleg verstrekt voor dit verschil.

3 Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

Voor 2016 belopen de totale fiscale ontvangsten van derden en de aan de sociale zekerheid toegewezen ontvangsten 10.140,7 miljoen euro. Dat is 500 miljoen euro meer dan in 2015.

Een bedrag van 9.839,8 miljoen euro aan ontvangsten is toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de totalen die zijn vermeld in de tabel der ontvangsten van de federale overheid enerzijds en in de tabellen aangaande de stelsels van sociale bescherming in de algemene toelichting anderzijds, een verschil van 3,2 miljoen euro vertonen¹⁰².

Toegewezen BTW-ontvangsten

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid bestaat grotendeels uit het deel van de BTW-ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen: in 2016 vloeit nagenoeg 6.414,2 miljoen euro aan BTW-ontvangsten naar de sociale zekerheid. Dat is evenwel minder dan in 2015 (7.295,2 miljoen euro)¹⁰³.

In afwachting van de geplande hervorming van de alternatieve financiering werd het globale bedrag afkomstig van de BTW-ontvangsten zo berekend dat het resultaat van de sociale zekerheid in ESR-termen nul is¹⁰⁴. Er valt op te merken dat er nog geen wettelijke grondslag is voor het jaar 2016¹⁰⁵.

Bovendien verdwijnt vanaf 2016 de alternatieve financiering die verband hield met de BTW-verlaging voor elektriciteit in 2014 en 2015. Het BTW-tarief voor elektriciteit is op 1 september 2015 immers opnieuw opgetrokken van 6% naar 21 %.

De alternatieve financiering bestemd voor het RIZIV daalt eveneens met 150,5 miljoen euro in 2016, in uitvoering van een beslissing van de Ministerraad van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van de begroting geneeskundige verzorging¹⁰⁶.

Toegewezen ontvangsten afkomstig van de roerende voorheffing

De toegewezen ontvangsten afkomstig van de roerende voorheffing stijgen, van 708,3 miljoen euro in 2015 tot 2.106,6 miljoen euro in 2016¹⁰⁷. Bovenop de toewijzing van 15%

¹⁰¹ Algemene toelichting, p. 208.

¹⁰² Cf. algemene toelichting, p. 109 en 178.

¹⁰³ Cf. algemene toelichting, p. 182.

¹⁰⁴ Het bedrag werd met 5.271,6 miljoen euro verminderd, als volgt gespreid: -5.048,6 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers en -223,0 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen (algemene toelichting p. 192-193).

¹⁰⁵ Volgens artikel 66, §3octies, van de programmawet van 2 januari 2001 geldt die vermindering vooralsnog enkel voor het jaar (voor een bedrag van 4.254,8 miljoen euro).

¹⁰⁶ Artikel 67bis van de programmawet van 2 januari 2001. Het exacte bedrag voor 2016 moet nog worden bepaald bij in de Ministerraad genomen koninklijk besluit.

¹⁰⁷ Cf. algemene toelichting, p. 182.

van de ontvangsten, zoals in het verleden, komt vanaf januari 2016 immers nog een bijkomende voorafneming van 1.304,5 miljoen euro¹⁰⁸. Die maatregel compenseert de kost van de taxshift op het niveau van de sociale zekerheid. De wettelijke grondslag voor die toewijzing ontbreekt vooralsnog.

Het Rekenhof merkt ook op dat de stijging van de ontvangsten die in dat opzicht aan de sociale zekerheid zijn toegewezen, berust op het vooruitzicht dat die belasting sterk zal toenemen (19,8%)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Cf. algemene toelichting, p. 192 en 208.

¹⁰⁹ Cf. algemene toelichting, p. 110.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting – Inleiding

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

De in deze ontwerpbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (105.851,7 miljoen euro) dalen globaal met 5.079,2 miljoen euro tegenover de kredieten van het jaar 2015 (110.930,9 miljoen euro)¹¹⁰.

Die daling heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen af met 5.921,5 miljoen euro, waarvan -5.493 miljoen euro voor de aflossing van de schuld en -428,5 miljoen euro voor de niet-schuld uitgaven (voornamelijk interesten: -344,9 miljoen euro en kredietverleningen: -90 miljoen euro). De bni-bijdrage, ingeschreven in sectie 52, stijgt met 536,7 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 305,6 miljoen euro tot 52.385,5 miljoen euro. Voor de vergelijking van de kredieten 2015-2016 brengt de algemene toelichting voor de vereffeningskredieten 2015 twee correcties aan. Een eerste correctie bestaat uit een vermindering van de kredieten 2015 ten laste van de gemeenschappen en gewesten (530,5 miljoen euro)¹¹¹. De tweede verhoogt de kredieten 2015 met een nog door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goed te keuren bijkomende dotatie aan de gemeenschappen van 80,8 miljoen euro¹¹². Rekening houdend met deze correcties, stijgen de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 met 764,5 miljoen euro (+1,5%)¹¹³.

¹¹⁰ Algemene uitgavenbegroting, p. 11.

¹¹¹ Zie algemene toelichting, p. 123. Het betreft hier uitgaven die ten laste zijn van de gewesten en de gemeenschappen. Voor 2016 worden dergelijke kredieten niet langer ingeschreven.

¹¹² Deze verhoging zal worden verwerkt in een nog door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goed te keuren aanpassingsblad (algemene toelichting, p. 123).

¹¹³ Algemene toelichting, p. 85 en p. 133. Daarnaast houdt de algemene toelichting rekening met een bijkomende verschil van 9,2 miljoen euro inzake de kredieten 2015.

2 Organieke fondsen

Administratieve vereenvoudiging van de organieke fondsen

De regering heeft op 1 oktober 2015¹¹⁴ in de Ministerraad beslist de werking van de organieke fondsen die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven, te rationaliseren en die als gevolg hebben dat:

- 30 organieke fondsen worden geschrapt en er zal een overgangsregeling komen voor 6 andere fondsen die op termijn zal leiden tot de verdwijning ervan of tot de oprichting van een nieuw fonds na aanpassing van hun beschikbare kredieten aan de geplande uitgaven;
- de handhaving van 6 organieke fondsen mits echter een onmiddellijke of progressieve desaffectatie van een deel van de thans beschikbare kredieten, met als gevolg dat de aldus gedesaffekteerde kredieten zullen kunnen worden gebruikt voor de financiering van de algemene uitgaven van de Staat;
- de handhaving van de huidige toestand voor 35 fondsen¹¹⁵. Het gaat inzonderheid om alle fondsen met Europese of internationale financiering, de fondsen 13.5 (bewakingsdiensten), 13.6 en 23.5 (risico's op zware ongevallen), 32.7 (Fapetro), 33.6 (Beliris) en 46.1 (terugvorderbare voorschotten)¹¹⁶. Voor sommige van die fondsen wordt bepaald dat die handhaving herbekeken zou kunnen worden naar aanleiding van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2017.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de organieke fondsen worden geregeld door artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Ze zijn gerechtvaardigd als de wetgever het om een specifieke reden noodzakelijk achtte bepaalde ontvangsten specifiek te bestemmen voor de financiering van bepaalde uitgaven. Ze vormen zodoende een afwijking van het universaliteitsprincipe, volgens welk alle ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven. De volgende fondsen beantwoorden bijvoorbeeld aan die motivering:

- de fondsen die worden gestijfd door heffingen of bijdragen gestort door een categorie burgers of ondernemingen in ruil voor een dienstprestatie door de federale administratie;
- de fondsen voor wedergebruik waarop de ontvangsten afkomstig van prestaties door de administratie worden aangerekend en die de administratie in haar voordeel kan hergebruiken (FOD Buitenlandse Zaken, Ministerie van Landsverdediging en Federale Politie);
- de drie fondsen die worden gestijfd door een deel van de opbrengst van de personenbelasting met toepassing van de financieringswetten van de

¹¹⁴ Notificaties van de Ministerraad van 1 oktober 2015 in verband met de administratieve vereenvoudiging van de organieke fondsen.

¹¹⁵ Sommige fondsen worden gehandhaafd, maar overgedragen naar staatsdiensten met afzonderlijk beheer of instellingen van openbaar nut (categorie A). Zulks geldt voor het fonds 02.1 (Financiering van informatie- en communicatie-opdrachten) die wordt overgedragen naar het IPC en de fondsen 25.4, 25.5 en 25.6 (Planten) die worden overgeheveld naar het FAVV.

¹¹⁶ De nummering van de fondsen staat los van die van de begrotingsprogramma's waarin ze zijn opgenomen.

- gemeenschappen en de gewesten (het fonds voor de Europese toppen¹¹⁷, het fonds Beliris¹¹⁸ en het fonds voor de betaling van de taalpremies¹¹⁹);
- het fonds gestijfd door de opcentiemen op de penale boeten voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden;
 - het fonds gestijfd door de begrotingsoverschotten en de uitzonderlijke niet-fiscale ontvangsten voor de financiering van het Zilverfonds;
 - het Belgisch fonds voor voedselzekerheid, gestijfd door een jaarlijkse afnemings van de winsten van de Nationale Loterij, voor de financiering van de voedselhulp in landen van de zone beneden de Sahara.

Het Rekenhof merkt op dat de wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen moet worden gewijzigd om die hervorming van de organieke fondsen te kunnen concretiseren. Het voorontwerp van programmawet zoals goedgekeurd door de Ministerraad van 11 oktober 2015 voorziet hiertoe de nodige artikelen.

Hetzelfde geldt voor de wetten die de aard en/of de omvang van de ontvangsten van sommige fondsen bepalen. Zo krijgt het Belgisch fonds voor voedselzekerheid een financiële bijdrage van 250 miljoen euro, afkomstig van de nettowinsten van de Nationale Loterij, die aan dit fonds werd gewaarborgd in de loop van de periode 2010-2020¹²⁰. De desaffectatie van de kredieten van dat fonds zal in concreto worden gerealiseerd door de kredieten te handhaven die strikt noodzakelijk zijn om het uitstaande bedrag van de vroeger aangegane verbintenissen te vereffenen¹²¹.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de toestand van de organieke fondsen sedert 2015 niet meer is opgenomen in de eigenlijke begrotingstabellen van de algemene uitgavenbegroting. Die toestand werd in 2015 eerst gewoon beknopt samengevat in de algemene toelichting, vooraleer hij dit jaar in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting werd opgenomen in een afzonderlijke tabel¹²². Daaruit volgt dat de kredieten van die fondsen voortaan op dezelfde manier worden voorgesteld als de andere kredieten en dat ze enkel van de andere kredieten kunnen worden onderscheiden door de vermelding "*fon*". Die nieuwe voorstelling verschaalt de informatie voor het parlement, aangezien ze het niet meer mogelijk maakt gemakkelijk een link te leggen tussen de uitgaven die effectief door elk van die fondsen worden gedragen en de saldi van de kredieten die erop beschikbaar zijn.

¹¹⁷ Fonds ter financiering van sommige uitgaven die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen te Brussel, evenals van uitgaven voor veiligheid en preventie die verbonden zijn aan de nationale en internationale hoofdstedelijke functie van Brussel (programma 13.56.7).

¹¹⁸ Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel (programma 33.55.2).

¹¹⁹ Fonds voor de financiering van de taalpremies (programma 13.40.4).

¹²⁰ Wet van 19 juni 2011 houdende uitvoering en wijziging van de wet van 19 januari 2010 tot opheffing van de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds en tot oprichting van een Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid.

¹²¹ Het is overigens de bedoeling dat in de loop van het jaar 2016 een voorstel tot hervorming van de begroting van de Samenwerking aan de Ministerraad wordt voorgelegd (notificatie van 1 oktober 2015).

¹²² "Raming van de middelen van de organieke begrotingsfondsen". Tabel II. 2 van de algemene uitgavenbegroting. Alle fondsen worden hierin opgenomen, met inbegrip van de geschrapte fondsen, die zich enkel van de gehandhaafde fondsen onderscheiden doordat er geen uitgaven zijn in 2016.

Geschrapte fondsen

Sommige organieke fondsen zijn al ettelijke jaren inactief en vermelden kleine saldi van beschikbare kredieten¹²³.

Het Rekenhof merkt echter op dat een aantal geschrapte fondsen niet aan die beschrijving beantwoorden. Dit geldt meer in het bijzonder voor de fondsen 13.4 (beveiliging tegen brand en ontploffing), 32.5 (continentaal plat) en 32.9 (overmatige schuldenlast). Die worden gestijfd door de bijdragen die worden gestort in ruil voor door de administratie geleverde prestaties¹²⁴. Voor die fondsen zullen de variabele kredieten voortaan worden vervangen door limitatieve basisallocaties.

De regering heeft bij de notificaties van 1 oktober 2015 aangegeven dat de bijdragers van die oude fondsen bepaalde waarborgen zouden krijgen. Van de kredieten die de variabele kredieten zullen vervangen, zal meer bepaald geen herverdeling van kredieten naar andere activiteiten van de betrokken FOD's mogen gebeuren. Deze beperking is opgenomen in wetsbepaling 1-01-3, §8. Daarenboven zou de boekhouding zo moeten worden georganiseerd dat een nauwe band wordt behouden tussen het volume van de specifiek verwachte ontvangsten en het volume van kredieten die in de toekomst voor dezelfde uitgaven zullen worden toegekend.

Gehandhaafde fondsen waarvan de kredieten gedeeltelijk worden gedesaffecteerd

De regering heeft eveneens beslist om enkel voor 2016 de modaliteiten voor de overdracht van de op het einde van het begrotingsjaar op bepaalde organieke fondsen beschikbare kredieten te wijzigen. Vóór het einde van het jaar zal een desaffectatie van kredieten gebeuren om te vermijden dat een deel van de beschikbare saldi wordt overgedragen¹²⁵. De middelen die op 1 januari van het volgende jaar beschikbaar zouden blijven, zouden naargelang de fondsen beperkt worden tot het dekken van de in de loop van 2017 verwachte uitgaven op basis van de verwezenlijkingen van de voorgaande jaren. Die desaffectatie zou moeten worden geregulariseerd door de invoeging van een specifieke bepaling in het ontwerp van begrotingsaanpassing van 2016.

3 Inbreuken tegen de begrotingsspecialiteit

3.1 Interdepartementale provisies

In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016 (sectie 03) zijn drie interdepartementale provisies voor een totaal bedrag van 558,0 miljoen euro vastleggingskredieten en 653,0 miljoen euro vereffeningskredieten opgenomen.

De belangrijkste interdepartementale provisie, ten belope van 350 miljoen euro¹²⁶, werd in deze begroting ingeschreven voor het dekken van de niet-structurele uitgaven in verband met asiel en migratie. Het Rekenhof herinnert in dat verband eraan dat dat

¹²³ Die fondsen werden trouwens al ettelijke jaren niet meer vermeld in de tabellen van de algemene uitgavenbegroting ondanks de wettelijke verplichting. Het fonds van de Rode Kruis, dat vooral van boekhoudkundige aard was, werd overigens eveneens geschrapt.

¹²⁴ Het fonds 12.2 (kansspelen), waarvan de Ministerraad op 1 oktober 2015 beslist had het te schrappen, werd uiteindelijk gehandhaafd in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016.

¹²⁵ Het Rekenhof heeft in de voorbije jaren verschillende opmerkingen geformuleerd in verband met dat overschot, dat gedeeltelijk kan worden verklaard door de maatregelen inzake begrotingsbehoedzaamheid van de voorbije jaren.

¹²⁶ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

niet-structurele karakter afhangt van de vraag hoe de Europese Commissie deze achteraf beoordeelt op basis van de verantwoordingen die de Belgische regering haar zal bezorgen.

Er is een provisie ten belope van 208,0 miljoen euro ingeschreven voor de vastlegging en de vereffening van uitgaven van allerlei aard¹²⁷, namelijk gerechtskosten, schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentie-ontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en "andere diverse uitgaven".

Het Rekenhof herhaalt dat de groepering van uitgaven van zo diverse aard binnen eenzelfde basisallocatie de budgettaire transparantie schaadt¹²⁸.

Volgens de verantwoordingen bij deze ontwerpbegroting belopen de beschikbare kredieten om het hoofd te bieden aan de in het opschrift van deze basisallocatie niet opgesomde uitgaven (de "marge") in 2016 slechts 4,5 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat de regering in de loop van het voorbije jaar, wegens ontoereikendheid van de provisie voor uitgaven van diverse aard, verschillende afnemingen van de interdepartementale provisie inzake veiligheid heeft moeten uitvoeren voor uitgaven die daarmee geen verband hebben. Dergelijke vaststelling geldt meer in het bijzonder voor de overdracht van een krediet van 44,7 miljoen euro voor de vereffening van de achterstallige facturen van de FOD Justitie¹²⁹, van 23,9 miljoen euro voor het dekken van de lasten van het verleden bij Belgocontrol en van 7,5 miljoen euro voor de betaling van de BTW en van het technisch passief van het NIRAS¹³⁰.

Tot slot is een provisie van 95,0 miljoen euro vereffeningskredieten opgenomen voor het dekken van de niet-structurele uitgaven in verband met veiligheid¹³¹. Ook de niet-structurele aard van deze provisie zal ter beoordeling aan de Commissie worden voorgelegd.

3.2 Wijzigingen binnen de begrotingsprogramma's

De uitgavenkredieten worden op grond van het principe van de begrotingsspecialiteit niet globaal toegekend aan de regering maar worden verdeeld in zogenaamde "activiteitenprogramma's". De bedoeling van die specialiteit is enerzijds de toegekende kredieten en anderzijds de doelstellingen die de uitvoerende macht nastreeft, met elkaar te linken. Overigens groeperen zogenaamde "bestaansmiddelenprogramma's" de kredieten die niet makkelijk voor de verwezenlijking van die doelstellingen kunnen worden geïdentificeerd¹³².

¹²⁷ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

¹²⁸ Op p. 132 van de algemene toelichting is een "indicatieve" verdeling van die kredieten vermeld.

¹²⁹ Koninklijk besluit van 29 oktober 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

¹³⁰ Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

¹³¹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.02. Het is thans niet mogelijk om na te gaan hoe de regering de begroting van 2016 zal aanpassen om het hoofd te bieden aan de uitgaven die uit de terreurdreiging zijn ontstaan (er is 400 miljoen euro uitgetrokken) en of ze daarvoor een interdepartementale provisie zal gebruiken.

¹³² Artikel 48 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het Rekenhof stelt vast dat in dit ontwerp van algemene uitgavenbegroting verschillende kredieten die tot nu toe ononderbroken waren vermeld in activiteitenprogramma's, werden gegroepeerd binnen die bestaansmiddelenprogramma's. Een dergelijke groepering beperkt de parlementaire controle, aangezien ze voortaan niet meer de mogelijkheid biedt om te bepalen waarvoor die kredieten vanaf 2016 zullen worden toegekend.

Het Rekenhof verwijst naar de commentaar die het daaromtrent formuleert ten aanzien van de secties 12 (FOD Justitie), 13 (FOD Binnenlandse Zaken), 18 (FOD Financiën), 25 (FOD Volksgezondheid) en 46 (POD Wetenschapsbeleid) van het voorliggende ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

4 Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen

4.1. Overdrachten naar de deelstaten

Overeenkomstig de wetten die de financiering van de gemeenschappen en de gewesten regelen¹³³, worden de aan die entiteiten verschuldigde bedragen vastgesteld op basis van de inflatie en groei van het bbp, die werden bepaald door de economische begroting van het Federaal Planbureau van 9 september 2015¹³⁴. Het Rekenhof stelt vast dat de bedragen die vermeld zijn in de verantwoordingen bij de middelenbegroting berekend werden in overeenstemming met de wet en dat rekening werd gehouden met de parameters van de economische begroting.

Op grond daarvan moeten de deelstaten in 2016 in totaal 40.967,7 miljoen euro¹³⁵ van de Staat ontvangen via toegekende middelen, toewijzingen op begrotingsfondsen en dotaties die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven¹³⁶.

Toegekende middelen

De verklaring dat de PB-middelen¹³⁷ die naar de Vlaamse Gemeenschap (-87,6 miljoen euro, d.i. -1,7%) en de Franse Gemeenschap (-98,4 miljoen euro, d.i. -3,9%) vloeien, dalen tegenover 2015, schuilt in de wettelijke bepaling die die overdrachten gericht vermindert op grond van de bijdrage van de gemeenschappen tot de sanering van de overheidsfinanciën in 2016¹³⁸. Voor de Franse Gemeenschap omvat dat bedrag ook een vermindering met 28,5 miljoen euro bij wijze van correctie die verband houdt met het bestaan van een overgangperiode die loopt tot 2034.

De daling van de PB-middelen die naar het Vlaams Gewest (-461,0 miljoen euro, d.i. -16,41%), het Waals Gewest (-216,5 miljoen euro, d.i. -7,8%) en het Brussels

¹³³ Het gaat voornamelijk om de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, om de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en om de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

¹³⁴ En ook op basis van demografische en fiscale gegevens.

¹³⁵ Zijn daar niet in vervat: de bedragen die verschuldigd zijn krachtens de dode hand, waarvoor de berekeningsparameters thans niet beschikbaar zijn.

¹³⁶ De ontvangsten die de Staat int krachtens de gewestelijke PB komen verderop aan bod, in punt 2.

¹³⁷ De toegewezen middelen inzake BTW en PB transiteren via toewijzingsfondsen in de algemene uitgavenbegroting (parl. stuk Kamer DOC 54 1352/02, p. 691-698).

¹³⁸ Hetzelfde geldt echter niet voor het deel van de BTW dat naar de gemeenschappen vloeit (15.492,3 miljoen euro), en waarvan het globale groeipercentage (2,55%) in overeenstemming is met de inflatie en met de groei van het bbp.

Hoofdstedelijk Gewest (-54,2 miljoen euro, d.i. -4,7%) vloeien, is een gevolg van het feit dat in 2016 een bij wet voorziene nominale daling werd toegepast, van de implementering van een nieuw systeem om de nationale solidariteitstussenkomst te bepalen, en, tot slot, van een correctie die moet worden toegepast in de loop van de genoemde overgangperiode.

Dotaties aan de gemeenschappen

De dotaties die in sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven voor de financiering van de nieuwe bevoegdheden die naar de gemeenschappen werden overgeheveld, stijgen met 0,25% tegenover 2015.

Die evolutie, die voortvloeit uit de bepalingen van de financieringswet, is eerst en vooral te verklaren door het feit dat de door de Staat verschuldigde sommen niet volledig zijn afgestemd op de werkelijke groei van het bbp, omdat de gemeenschappen bijdragen tot de kost van de vergrijzing.

De evolutie valt in 2016 ook te verklaren door het feit dat de gemeenschappen middelen toegewezen krijgen voor de tenlasteneming van ziekenhuizen. De gebruikelijke overdrachten die de Staat verschuldigd is voor de financiering van die ziekenhuizen (+594,2 miljoen euro) worden in 2016 uitzonderlijk gecompenseerd door de kosten van investeringen die voorheen door de Staat werden gedaan, ten laste te leggen van de gemeenschappen (-804,0 miljoen euro), wat in overeenstemming is met de financieringswet.

Organieke fondsen

In verband met de organieke fondsen vermeldt het Rekenhof dat de in 2016 geplande administratieve vereenvoudiging van de fondsen zal leiden tot de desaffectatie van een deel van de middelen die aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden toegekend voor de organisatie van Europese toppen¹³⁹. De Ministerraad van 10 oktober 2015 laatstleden besliste meer bepaald dat *een grondige analyse (dient te) worden gemaakt om het bedrag van de desaffectatie te bepalen in functie van de wettelijkheid van de kredietaanvragen*¹⁴⁰.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het Beliris-fonds dat in sectie 33 van de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven¹⁴¹ al jarenlang heel wat middelen omvat. Zo wordt het saldo van de vastleggingskredieten per 1 januari in het voorliggend ontwerp van begroting op 324,6 miljoen euro geraamd voor het jaar 2016. In het raam van de vereenvoudiging van die fondsen besliste de regering om dit organieke fonds niet te schrappen. Er is evenwel bepaald dat voor de fondsen die behouden blijven, de uitgaven parallel met de jaarlijkse ontvangsten zullen evolueren. In zoverre dat fonds gestijfd wordt door een jaarlijkse voorafneming van 125 miljoen euro op de PB, zou de toepassing van een dergelijke regel tot gevolg kunnen hebben dat het beschikbare bedrag van 324,6 miljoen euro misschien niet kan worden vastgelegd. De Ministerraad

¹³⁹ Programma 13.56.7 - fonds ter financiering van sommige verrichte uitgaven die verbonden zijn aan de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen te Brussel, evenals van uitgaven voor veiligheid en preventie die verbonden zijn aan de nationale en internationale hoofdstedelijke functie van Brussel.

¹⁴⁰ Notificatie van de Ministerraad van 10 oktober 2015, p. 3.

¹⁴¹ Programma 33.55.2 - fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel.

van 10 oktober 2015 heeft evenwel bepaald dat de minister van Begroting van die algemene regel mag afwijken.

Bevoegdheden die voorlopig behouden blijven

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat diverse bevoegdheden die naar de gemeenschappen of gewesten werden overgeheveld, voorlopig nog zullen worden uitgeoefend door de federale overheid, ondanks wat artikel 75, §1, voorschrijft, namelijk dat die tenlasteneming zich beperkt tot 31 december 2015. Een dergelijke situatie doet zich meer bepaald voor bij het mobiliteitsbeleid¹⁴². In dat verband werd beslist dat dergelijke uitgaven op de algemene uitgavenbegroting zouden worden aangerekend als het gaat om gemeenschappelijke kosten voor de FOD Mobiliteit en de gewesten¹⁴³. De terugbetaling door de gewesten zou dan worden uitgevoerd op de middelenbegroting. Omgekeerd, indien het om strikt gewestelijke bevoegdheden gaat¹⁴⁴, zullen de ontvangsten- en uitgavenverrichtingen worden beschouwd als verrichtingen voor rekening van derden.

4.2 Gewestelijke personenbelasting

De gewestelijke personenbelasting is gelijk aan de gewestelijke opcentiemen verminderd met de gewestelijke fiscale uitgaven. De gewestelijke personenbelasting die als middelen van de gewesten gelden voor een begrotingsjaar, is de belasting van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal.

Omdat de bedragen van opcentiemen en fiscale uitgaven van een aanslagjaar pas in de loop van het volgende jaar bekend zijn, dient tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten te worden gewerkt die moeten worden geraamd.

Net zoals in 2015 zullen de opcentiemen van de gewesten in 2016 die zijn bij ongewijzigd beleid. In dat geval is het totaalbedrag van de opcentiemen voor de drie gewesten samen gelijk aan de autonomiefactor vermenigvuldigd met de belasting Staat. Voor de raming van de voorschotten voor 2016 moet dus de belasting Staat van aanslagjaar 2016 worden geraamd.

In september 2015 is een raming gemaakt van de belasting Staat van het aanslagjaar 2016.

De ramingmethode is in principe telkens dezelfde: voor een staal van belastingplichtigen, verdeeld over de drie gewesten, met de gegevens van een afgesloten aanslagjaar, wordt een simulatie gemaakt van wat de belasting Staat zou opleveren. De resultaten van deze simulatie worden vervolgens geëxtrapoleerd naar het betrokken aanslagjaar.

Voor het totaalbedrag belasting Staat gebeurt die extrapolatie aan de hand van de parameters inflatie, reële groei van het belastbaar inkomen en elasticiteit van de personenbelasting ten aanzien van het belastbaar inkomen. Voor de verdeling van het totaalbedrag onder de gewesten wordt het aandeel van elk uit de simulatie geëxtrapoleerd op basis van de gewestelijke reële groei van het belastbaar inkomen en

¹⁴² Het Rekenhof verwijst ook naar de becommentariëring van sectie 24 van de algemene uitgavenbegroting, wat betreft het behoud in de Staatsbegroting van de kredieten die nodig zijn om er de uitkeringen aan gehandicapten mee te betalen.

¹⁴³ Het gaat meer bepaald over het dekken van de kosten van de computerprogramma's voor het rijbewijs.

¹⁴⁴ Uitzonderlijk vervoer, binnenvaart, vervoer van gevaarlijke goederen.

de gewestelijke elasticiteit van de personenbelasting ten aanzien van het belastbaar inkomen.

Voor de raming van september 2015 werden de gegevens van het aanslagjaar 2013 van 335.560 dossiers ingebracht in het reële berekeningsprogramma van de personenbelasting van het aanslagjaar 2015.

Die raming geeft als resultaat voor de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 het bedrag van 45.252,4 miljoen euro. De belasting Staat van het aanslagjaar 2016 werd verkregen door op dat bedrag een groeivoet toe te passen van 1,724%. Op dat resultaat werd vervolgens een bedrag van 450,0 miljoen euro in mindering gebracht, namelijk het geraamde bedrag van taxshift I voor het aanslagjaar 2016, en een bedrag in meer van 14,6 miljoen euro, zijnde de impact van de niet-indexering van sommige federale fiscale uitgaven in de personenbelasting¹⁴⁵.

De raming van september 2015 geeft per gewest volgende bedragen als belasting Staat, en met toepassing van de voorlopige autonomiefactor 25,99%, als opcentiemen 2016:

Tabel – Belasting Staat en opcentiemen

	Belasting Staat	Opcentiemen
Vlaams Gewest	28.987.378.981	7.533.819.797
Waals Gewest	12.919.815.637	3.357.860.084
Brussels Gewest	3.689.749.577	958.965.915
Totaal	45.596.944.195	11.850.645.796

¹⁴⁵ Daarentegen heeft de taxshift II in 2016 geen impact voor de gemeenschappen en de gewesten.

Na vermindering van de opcentiemen met de geraamde fiscale uitgaven, bedragen de voorschotten van de gewestelijk personenbelasting voor 2016:

Tabel – Voorschotten van de gewestelijke personenbelasting

	Opcentiemen	Fiscale uitgaven	Voorschotten
Vlaams Gewest	7.533.819.797	2.048.449.614	5.485.370.184
Waals Gewest	3.357.860.084	865.320.798	2.492.539.286
Brussels Gewest	958.965.915	170.241.321	788.724.594
Totaal	11.850.645.796	3.084.011.732	8.766.634.064

5 Ontbrekende begrotingsdocumenten

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting van de Dienst voor Wetenschappelijke en Technische informatie (DWTI), een staatsdienst met afzonderlijk beheer¹⁴⁶, niet ter goedkeuring wordt voorgelegd (wetsbepaling 5.-01-1 - zie tabel 4 van algemene uitgavenbegroting Deel II)¹⁴⁷.

In tegenstelling tot de bepalingen van artikel 3 van de wet van 16 maart 1954 zijn de begrotingen van de parastatalen van categorie B, noch de synoptische tabellen van de instellingen van categorie D, toegevoegd aan de verantwoording van de begroting.

¹⁴⁶ Koninklijk besluit van 19 augustus 1997 houdende oprichting, binnen de Federale diensten voor wetenschappelijk, technische en culturele aangelegenheden, van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer "Dienst voor wetenschappelijke en technische informatie" (DWTI), met toepassing van artikel 3, §1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

¹⁴⁷ Parl. St. Kamer; Doc 54 1352/002).

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Algemeen

De FOD Justitie heeft verschillende kredieten samengevoegd bij de personeelskredieten van de rechterlijke orde en bij een substantieel deel van de kredieten in verband met de werking en de IT-investeringen van het departement. Organisatieafdeling 63 – Dienst voor strafrechtelijk beleid werd geschrapt en de kredieten werden volledig ondergebracht onder afdeling 40 – Centrale diensten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de schrapping van verschillende programma's of basisallocaties en de hergroepering van de kredieten ervan binnen bestaande basisallocaties afbreuk doet aan het principe van de begrotingsspecialiteit en aan de transparantie die noodzakelijk is voor de door de Kamer uitgeoefende controle.

Bovendien zijn die fusies en de integratie, in de begrotingstabellen, van de kredieten van nagenoeg 101,1 miljoen euro gekomen bij de eerste aanpassing van de begroting 2015, die bestemd waren om gedeeltelijk de achterstallen van de jaren 2011 tot 2014 te dekken, niet bevorderlijk om te begrijpen hoe de kredieten evolueren.

De verantwoordingen ter staving van de kredietevolutes zijn ontoereikend.

2 Personeelsuitgaven

Voor 2015 waren er, vóór de tweede aanpassing, 1.302 miljoen euro¹⁴⁸ kredieten beschikbaar, waarvan 79,6% was verbruikt op 31 oktober 2015. Op basis van de maandelijkse monitoring zouden vier posten op het einde van het jaar een negatief saldo kunnen vertonen: de bezoldigingen van het niet-statutair personeel van de penitentiaire inrichtingen¹⁴⁹ (-2,6 miljoen euro), van het statutair personeel dat blijft toegewezen aan het gesloten centrum van Tongeren¹⁵⁰ (-0,9 miljoen euro), van de statutaire magistraten¹⁵¹ (-7,8 miljoen) en de uitgaven voor de bezoldigingen van het niet-confessioneel personeel¹⁵² (-3,4 miljoen euro). De beschikbare personeelskredieten zouden niettemin blijven volstaan om de nodige herverdelingen uit te voeren.

¹⁴⁸ In 2014 beliepen de personeelsuitgaven 1.379 miljoen euro. Het verschil tussen 2014 en 2015 kan worden verklaard door de overdracht van de Justitiehuisen naar de deelstaantiteiten (-73,2 miljoen euro) ingevolge de zesde staatshervorming en het in rekening nemen, overeenkomstig de ESR-regels, van de forfaitaire en andere onkostenvergoedingen (basisallocaties 12.11.99) en de betalingen voor het gedetacheerd personeel (basisallocaties 12.21.48). Voor de jaren 2015 en 2016 dient een bedrag van 9,5 miljoen euro te worden toegevoegd dat overeenstemt met die onkostenvergoedingen en betalingen.

¹⁴⁹ Basisallocatie 12 51 01 11.00.04.

¹⁵⁰ Basisallocatie 12 51 50 11.00.03.

¹⁵¹ Basisallocatie 12 56 04 11.00.03.

¹⁵² Basisallocatie 12 59 10 11.00.03.

Voor 2016 werden 1.268,3 miljoen euro personeelskredieten uitgetrokken. De berekeningsbasis voor de toegekende kredieten houdt rekening met de kredieten die werden toegekend bij de eerste begrotingsaanpassing van 2015.

2.1 Programma 12 56 0 – Gewone rechtsmachten

Het Rekenhof stelt vast dat de ontwerpbegroting, binnen het bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten, de personeelskredieten samenvoegt die verband houden met het statutair en niet-statutair personeel van de hoven en rechtbanken, met de statutaire en niet-statutaire magistraten en met het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring¹⁵³, echter met uitzondering van de personeelskredieten van het college van de hoven en rechtbanken, van het college van het openbaar ministerie en van het Hof van Cassatie en van de kredieten in verband met de forfaitaire en andere onkostenvergoedingen. Er blijft enkel een onderscheid tussen statutair en niet-statutair personeel bestaan.

Die kredieten dalen globaal overigens met 15,8 miljoen euro tegenover 2015. In de volgende tabel wordt de evolutie van die kredieten tussen 2014 en 2016 geschetst:

Tabel – Evolutie van de personeelskredieten van de programma's 12 56 0 & 12 56 4 (in miljoen euro)

Basisallocaties Vereffeningskredieten	2014 Realisaties	2015 Aangepast	2016 Initieel
12 56 01 11.00.03	274,2	273,4	532,8
12 56 01 11.00.04	86,6	86,2	89,9
12 56 04 11.00.03	287,3	271,6	--
12 56 04 11.00.04	5,5	5,7	--
12 56 40 11.00.03	1,1	1,1	--
12 56 40 11.00.04	0,6	0,5	--
Totalen	655,2	638,4	622,6

Bron: Rekenhof en SAP-Fedcom

Het Rekenhof heeft in 2015 vastgesteld¹⁵⁴ dat kredieten van 2014 waren overschreden en dat die overschrijdingen zich vooral bij de FOD Justitie situeerden. De niet-aangewende personeelskredieten van die begrotingssectie (72,5 miljoen euro vastleggingen en meer dan 73 miljoen euro vereffeningen) waren nochtans toereikend om die overschrijdingen te dekken, maar ze werden niet via herverdelingen geregulariseerd.

Gelet op de in 2014 vastgestelde overschrijding bij de personeelskredieten van organisatieafdeling 56, namelijk 9,6 miljoen euro vastleggingen en 9,4 miljoen euro vereffeningen en ook gelet op het hierboven opgeworpen risico op overschrijding in 2015 en het ontbreken van vermeldingen in de verantwoordingen, is het niet zeker dat de in 2016 uitgetrokken kredieten zullen volstaan.

¹⁵³ Programma 12 56 4. De werkings- en investeringskosten van dat orgaan worden eveneens opgenomen in die van programma 12 56 01.

¹⁵⁴ Brief met kenmerk A 5-3.708.144 B1 van 20 mei 2015.

Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat de kamers voor de bescherming van de maatschappij in het kader van de wet van 5 mei 2014¹⁵⁵ op 1 januari 2016 in werking zullen treden. Die kamers zullen bestaan uit een magistraat en twee assessoren, gespecialiseerd in sociale integratie en in klinische psychologie, d.i. 6 assessoren¹⁵⁶, alsook uit het griffiepersoneel van de kamers voor de bescherming van de maatschappij. De extra kosten worden geraamd op 1,1 miljoen euro.

De personeelskredieten van de rechterlijke orde worden overigens beperkt door omzendbrief nr. 645 van 12 mei 2015¹⁵⁷. Die legt voor 2016 een vastleggingslimiet van 643,4 miljoen euro vast voor de personeelsenveloppe van de rechterlijke orde, met inbegrip van de colleges en het Hof van Cassatie.

2.2 Programma 12 59 1- Laïcité

De voor de bezoldigingen van het niet-confessioneel personeel¹⁵⁸ toegekende kredieten blijken sedert 2010 ontoereikend. Het tekort wordt in 2015 op 3,4 miljoen euro geraamd. In 2016 worden de toegekende kredieten, ten belope van 11,2 miljoen euro, met 229.000 euro verminderd tegenover de begroting 2015.

Gelet op de behoeften die op 16 miljoen euro worden geraamd, zullen de kredieten ontoereikend zijn, wat de erkenning hypothekeert van de laatste drie¹⁵⁹ lokale centra voor niet-confessionele morele dienstverlening. Aanvankelijk was echter gepland om het kader uiterlijk in 2008 in te vullen.

3 Werkings- en investeringskredieten

3.1 Achterstallen

De eerste aanpassing van de begroting 2015 heeft de werkingskredieten met 101,1 miljoen euro opgetrokken om facturen van de jaren 2011 tot 2014, die op 4 februari 2015 nog niet waren betaald, aan te zuiveren¹⁶⁰. Die achterstallen hadden voornamelijk betrekking op gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken¹⁶¹, medische kosten ten behoeve van gedetineerden en geïnterneerden¹⁶², aankopen van niet-duurzame goederen en diensten van de rechterlijke orde¹⁶³ en de IT-uitgaven van zeven organisatieafdelingen van de FOD¹⁶⁴. Op 1 oktober 2015 waren 95,71 miljoen euro van de voor die achterstallen bestemde kredieten vastgelegd.

In juni 2015 werd het bedrag van die achterstallen herhaamd op 145,78 miljoen euro. De meest significante stijgingen hebben betrekking op dezelfde basisallocaties van hierboven, namelijk de gerechtskosten (+25,84 miljoen, met inbegrip van de telefoniekosten voor prestaties uitgevoerd van 2012 tot 2014 door twee operatoren, die op 16,9 miljoen euro worden geraamd), de algemene werking van de rechterlijke orde

¹⁵⁵ Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen.

¹⁵⁶ De vacante betrekkingen voor assessoren gespecialiseerd in klinische psychologie en in sociale integratie werden op 7 mei 2015 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

¹⁵⁷ Omzendbrief nr. 645 van 12 mei 2015 betreffende de federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten in 2015 en 2016 (cf. Belgisch Staatsblad van 26 mei 2015).

¹⁵⁸ Basisallocatie 12 59 10 11.00.03.

¹⁵⁹ Andenne, Diest, Jemeppe, d.i. maximum 15 personen.

¹⁶⁰ Het bedrag van die facturen werd geraamd op 182,9 miljoen euro op 31 december 2014.

¹⁶¹ Basisallocatie 12 56 03 12.11.40: + 36 miljoen euro.

¹⁶² Basisallocatie 12.51.32.121131: + 39,1 miljoen euro.

¹⁶³ Basisallocatie 12. 56 02 12.11.01: + 11,5 miljoen euro.

¹⁶⁴ Organisatieafdelingen 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56: + 10,5 miljoen euro.

(+3,94 miljoen euro), de medische kosten van gedetineerden en geïnterneerden (+3,14 miljoen) en de IT-uitgaven (+3,1 miljoen). Bovendien heeft een extra bedrag van 5,58 miljoen euro betrekking op facturen, die nu geen link hebben met een basisallocatie.

Tot slot moet aan die achterstallen een bedrag van 6,2 miljoen euro telefonie-uitgaven worden toegevoegd die in 2014 werden gedaan en die in 2015 werden gefactureerd. Dat bedrag wordt gedekt door een overdracht van de interdepartementale provisie¹⁶⁵.

Op grond van artikel 70 van de wet van 22 mei 2003¹⁶⁶ heeft de regering, via een in Ministerraad¹⁶⁷ overlegde begrotingsberaadslaging, machtiging verleend tot het vastleggen, boven de kredieten geopend in de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2015, van uitgaven op basisallocatie 12 56 03 12.11.40 (gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken) voor een bedrag van 35 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers laten weten¹⁶⁸ dat de uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden die door artikel 70 van de bovenvermelde wet worden vereist, ontbreken.

3.2 Werkings- en IT-investeringskredieten

De werkings- en IT-investeringskredieten werden gegroepeerd in organisatieafdeling 40 (Centrale diensten) met uitzondering van de IT-kredieten van het Belgisch Staatsblad, van de Veiligheid van de Staat, van het college van hoven en rechtbanken, van het college van het openbaar ministerie en van de Kansspelcommissie. Op die kredieten werd overigens een vermindering ten belope van 11,7 miljoen euro toegepast. Op basis van de verantwoordingen kan men zich niet ervan vergewissen of ze zullen volstaan.

3.3 Programma 12 40 2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen

Die dienst is belast met de coördinatie van en het toezicht op de materiële organisatie van het werk van de voogden¹⁶⁹ van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die kandidaat-vluchtelingen zijn, die zich op het Belgisch grondgebied of aan de grens bevinden zonder de vereiste documenten of die zich in een toestand van kwetsbaarheid of mensenhandel bevinden.

Het Rekenhof stelt vast dat de globaal aan die dienst toegekende kredieten van 3,4 miljoen euro in 2015 dalen naar 3,1 miljoen euro in 2016 en dat ze waarschijnlijk ontoereikend zullen zijn.

Ingevolge de toestroom van migranten en om iets te doen aan de bestaande achterstand inzake het aanstellen van voogden¹⁷⁰, heeft de Ministerraad ermee ingestemd¹⁷¹ 6 voltijdse equivalenten (VTE) voor die dienst aan te werven en heeft hij ingestemd met de toekenning van extra middelen die noodzakelijk zijn voor de organisatie van

¹⁶⁵ Koninklijk besluit van 26 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 5 november 2015.

¹⁶⁶ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁶⁷ Begrotingsberaadslaging nr. 3232 van de Ministerraad van 23 oktober 2015.

¹⁶⁸ Brief A 5-3.710.492 L1 van 12 november 2015.

¹⁶⁹ Koninklijk besluit van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 "Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen" van de programmawet van 24 december 2002.

¹⁷⁰ Volgens de FOD zou er een achterstand bestaan voor de aanwijzing van 150 voogdijen voor verenigingen. De extra voogdijen zouden op 800 worden geraamd.

¹⁷¹ Ministerraad van 4 september 2015, punt 13.

voogdijen¹⁷² (subsidies aan de verenigingen, erelonen, lonen en vergoedingen van de voogden, vertaalkosten, leeftijdtesten). Voor 2015 vallen die kredieten, 878.819 euro, ten laste van het provisioneel krediet ingeschreven op programma 03-41-1¹⁷³.

3.4 Programma 12.51.7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenen

Het Rekenhof is van oordeel dat de toegekende 10,1 miljoen euro vastleggingskredieten en 9,3 miljoen euro vereffeningskredieten¹⁷⁴ waarschijnlijk niet zullen volstaan om de contractuele vergoedingen voor de nieuwe forensische psychiatrische centra (FPC) te betalen.

Eenzijds wordt de contractuele vergoeding die moet worden betaald aan het consortium dat het FPC van Gent uitbaat, door het departement geraamd op 12,37 miljoen euro, wanneer er op basis van het contract meer dan 215 mensen geïnterneerd zijn. Die capaciteit zal in 2016 waarschijnlijk worden bereikt. Anderzijds zou het FPC van Antwerpen in het voorjaar 2016 voorlopig moeten worden opgeleverd en zou het eveneens kunnen worden toevertrouwd aan een privé-exploitant.

3.5 Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten

Het Rekenhof vestigt ook de aandacht op de weerslag van de inwerkingtreding, op 1 januari 2016, van de wet van 5 mei 2014¹⁷⁵. Die bepaalt dat via gerechtelijke beslissing psychiatrische of forensisch psychiatrische deskundigenonderzoeken kunnen worden bevolen. Het departement raamt die extra kosten op 8,1 miljoen euro.

Gelet op het vereffeningskrediet van 73,3 miljoen euro dat in 2016 is uitgetrokken waarin noch die extra kosten noch de bestaande achterstallen zijn geïntegreerd, concludeert het Hof dat er hier sprake is van een onderschatting.

4 Kredietoverdrachten

4.1 Programma 12.40.4– Internationale samenwerkingen en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie

In 2015 beliep de bijdrage van België aan Interpol 809.163 euro. Het verschil tussen de beschikbare kredieten (696.000 euro) en het bedrag van de bijdrage zou moeten worden gedekt door een herverdeling.

In 2016 werd een krediet van 690.000 euro uitgetrokken¹⁷⁶.

Het Rekenhof is van oordeel dat de kredieten opnieuw ontoereikend zullen zijn. Volgens het departement heeft Interpol een stijging van de bijdragen met 3% gepland. Die zouden oplopen tot 54,37 miljoen euro in totaal. Het aandeel van België bedraagt 1,533% van dat bedrag, zijnde 833.492 euro.

¹⁷² Ministerraad van 11 september 2015, punt 18.

¹⁷³ Koninklijk besluit van 26 oktober 2015.

¹⁷⁴ Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

¹⁷⁵ Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen.

¹⁷⁶ Basisallocatie 12.40.41.35.40.01.

4.2 Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand

De vereffeningskredieten in verband met de tweedelijs gerechtelijke bijstand en de Salduz-prestaties beliepen 84,3 miljoen euro in 2014 dankzij de niet-recurrente toekenning van een bedrag van 7,4 miljoen euro waartoe werd beslist door de Ministerraad¹⁷⁷.

In 2015 beliepen de initiële kredieten 77,9 miljoen euro. In 2016 belopen de geplande kredieten 78,8 miljoen euro¹⁷⁸.

De stijging met 0,86 miljoen euro in 2016 stemt overeen met een indexerings, maar het is niet zeker dat die kredieten zullen volstaan als de Europese richtlijn 2013/48/EU¹⁷⁹, die uiterlijk op 27 november 2016 van kracht moet worden in de Lidstaten, zal zijn omgezet in Belgisch recht. Die richtlijn voorziet immers, voor de door een Europees aanhoudingsmandaat getroffen personen, in de mogelijkheid gerechtelijke bijstand te genieten zowel in het land waar de arrestatie gebeurt als in het land waar het mandaat wordt uitgeschreven. Ze voorziet ook in de toegang tot een advocaat vanaf de eerste fase van de ondervragingen door de politie, en tijdens de hele strafprocedure. Het recht op toegang tot een advocaat, in het kader van strafprocedures, zal overigens ook gelden voor verdachten of vervolgte personen, ongeacht of ze al dan niet van hun vrijheid zijn beroofd.

4.3 Programma 12 56 6 – Dotatie aan het Instituut voor gerechtelijke opleiding

Krachtens artikel 38 van de wet van 31 januari 2007¹⁸⁰ belopen de kredieten voor de financiering van het Instituut voor gerechtelijke opleiding¹⁸¹ minstens 0,9% van de loonmassa¹⁸² van het personeel waarvan het de opleiding moet verzorgen: met name de magistraten, de gerechtelijke stagiairs, de referendarissen, de parketjuristen, de leden en het personeel van de griffies en van de parketsecretariaten. Die coëfficiënt moest van de wet elk jaar gedurende 4 jaar met 0,25% worden opgetrokken tot 1,9% van de loonmassa.

Sedert de inwerkingtreding van de wet in 2009 werd enkel de coëfficiënt van 0,9% op de loonmassa toegepast voor de jaarlijkse berekening van de dotatie en werd de geplande verhoging met 0,25% immers jaar na jaar uitgesteld.

Voor 2016 stelt het Rekenhof vast dat niet een percentage van de loonmassa in aanmerking werd genomen als basisbedrag om de kredieten te bepalen, maar de dotatie van 2015 ten belope van 4,47 miljoen euro. Die was reeds met 0,73 miljoen euro verminderd tegenover de begrotingen 2013 en 2014. Na toepassing van een besparing met 2% belopen die kredieten 4,381 miljoen euro.

¹⁷⁷ Ministerraad van 4 april 2014, Notificaties in verband met de begrotingscontrole 2014, p. 4.

¹⁷⁸ Basisallocaties 12 56 11 34.41.45 & 34.41.46.

¹⁷⁹ Europese richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures.

¹⁸⁰ Wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding.

¹⁸¹ Basisallocatie 12 56 61 41.40.01.

¹⁸² Onder loonmassa moet worden verstaan de totale budgettaire last te dragen door de begroting van organisatieafdeling 56, waarin de werkgeversbijdragen, de kinderbijslag, het vakantiegeld, de eindejaarstoelage en de haard- en standplaatstoelage zijn begrepen (artikel 38 van de wet van 31 januari 2007).

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

1 Algemene opmerkingen betreffende de begroting van de FOD

Het Rekenhof merkt op dat de kredieten¹⁸³ die zijn ingeschreven op de begroting 2016 van sectie 13 toenemen tegenover 2015. Ze stijgen bij de vastleggingen van 1.011,6 miljoen euro tot 1.365,3 miljoen euro en bij de vereffeningen van 993,6 miljoen euro tot 1.356,7 miljoen euro. Die sectie werd overigens grondig geherstructureerd nadat een aantal programma's en basisallocaties werd afgeschaft en gehergroepeerd bij de bestaansmiddelenprogramma's.

1.1 Stijging van de kredieten

1.1.1 Programma 13.40.4 - Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen

Een krediet ten belope van 277,3 miljoen euro¹⁸⁴ werd ingeschreven als een dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil)¹⁸⁵ nadat die instelling werd overgedragen van de POD Maatschappelijke Integratie¹⁸⁶ aan de FOD Binnenlandse Zaken. In 2015 bedroegen de kredieten voor die dotatie 296,2 miljoen euro. Tijdens de Ministerraad van 15 april 2014¹⁸⁷ werd beslist om de dotatie aan Fedasil met 20 miljoen euro te verminderen vanaf 2016 en tot 2019, wat een totale daling van 80 miljoen euro betekent, die wordt gefinancierd door structurele maatregelen, teneinde met eigen middelen doelmatiger en doeltreffender te worden. In 2016 werd echter rekening gehouden met een indexering van de werkingskosten en een volume-effect van 1,1 miljoen euro in totaal. Toch zou volgens de verantwoordingsstukken van de initiële begroting 2016 van Fedasil de toegekende dotatie moeten volstaan om de geraamde uitgaven te dekken¹⁸⁸.

Naast de toegekende dotatie krijgt Fedasil ontvangsten van om en bij 20,2 miljoen euro als verantwoordelijke autoriteit in België voor het Europees Vluchtelingenfonds en voor de controle van de door de commissie gestorte fondsen. Dat bedrag werd volledig opgenomen bij de uitgaven voor orde. In het raam van het nieuwe Europese programma van het Asiel- en Migratiefonds (AMIF) werden projecten ingediend bij dat Europese fonds voor een bedrag van 8,4 miljoen euro. Die projecten zullen worden geleid door Fedasil.

Ingevolge de migratiecrisis van de laatste maanden is een provisie 'Asiel en Migratie' van 350 miljoen euro opgenomen in de begroting 2016 van de FOD Budget en Beheerscontrole¹⁸⁹. Die is bedoeld om de bijkomende uitgaven te compenseren die de verschillende departementen mogelijk zullen moeten doen in de loop van het begrotingsjaar.

¹⁸³ Limitatieve en variabele kredieten.

¹⁸⁴ Basisallocatie 13.40.42.41.40.44.

¹⁸⁵ Instelling van openbaar nut van categorie A, opgericht bij de programmawet van 19 juli 2001, artikel 60 en volgende.

¹⁸⁶ Voorheen waren die kredieten ingeschreven op basisallocatie 44.55.35.41.40.44-Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

¹⁸⁷ Beslissingen van de Ministerraad van 15 oktober 2014, notificaties begrotingen 2015-2019, p. 21.

¹⁸⁸ *Parl. Stuk* Kamer, DOC 54 1352/002, p. 791-794 en DOC 54 1353-025, p. 1.

¹⁸⁹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03: Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft asiel en migratie.

Dat bedrag wordt geneutraliseerd voor het bepalen van het structurele saldo aangezien die uitgaven worden beschouwd als tijdelijk en uitzonderlijk.

1.1.2 Organisatie-afdeling 54 - Civiele Veiligheid

Sinds 1 januari 2015 worden de gemeentelijke brandweerdiensten geleidelijk geïntegreerd in de hulpverleningszones, aangezien de laatste zone moet zijn opgericht op 1 januari 2016. Die nieuwe juridische entiteiten beschikken over een eigen budget voor hun werking en het uitvoeren van hun opdrachten. Dat budget bestaat meer bepaald uit federale dotaties, met name een basisdotatie¹⁹⁰ en bijkomende dotaties¹⁹¹. In overeenstemming met het in maart 2014 goedgekeurde financieringsplan en conform de beslissingen van de Ministerraad van 11 oktober 2015¹⁹² bedragen de begrotingskredieten in 2016 voor de bijkomende dotaties¹⁹³ meer dan 105 miljoen euro (tegenover 65 miljoen euro in 2015). Die stijging verklaart in hoofdzaak de toename van de vereffeningskredieten voor de organisatie-afdeling. Die stijgen van 164,8 miljoen euro in 2015 tot 203,3 miljoen euro in 2016.

1.2 Schrappingen van programma's en wijzigingen van basisallocaties

1.2.1 Hervorming van de Civiele Veiligheid

De herstructurering van de aan organisatie-afdeling 54 toegewezen kredieten is het gevolg van de hervorming van de Civiele Veiligheid en beoogt ook de overeenstemming met de nieuwe economische classificatie¹⁹⁴. Zo werden nieuwe basisallocaties gecreëerd met economische code '6354' om de ten voordele van de prezones en de hulpverleningszones uitgevoerde aankopen te identificeren, en met economische code '4354' om de ten voordele van de hulpverleningszones uitgevoerde overdrachten te identificeren.

1.2.2 Wijziging van verschillende organisatie-afdelingen

Bij organisatie-afdeling 50-Crisiscentrum werden de programma's 'Commissie Veiligheid Rallywedstrijden en specifieke initiatieven'¹⁹⁵, 'Kustwacht'¹⁹⁶ en 'Onderhoud en werking alarmeringscentra'¹⁹⁷ geschrapt. De kredieten ervan werden overgedragen aan het bestaansmiddelenprogramma van dezelfde organisatie-afdeling.

¹⁹⁰ De berekeningswijzen van de federale basisdotatie werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 4 april 2014 inzake vaststelling, berekening en betaling van de federale basisdotatie voor de hulpverleningszones.

¹⁹¹ De verdeelsleutels voor de bijkomende federale dotaties werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones.

¹⁹² Beslissingen van de Ministerraad van 11 oktober 2015 – Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en de initiële begroting 2016, p. 3-4.

¹⁹³ Inclusief de kredieten betreffende basisallocatie 13.54.20.63.54.08.

¹⁹⁴ Die nieuwe economische classificatie is van toepassing sinds 1 september 2014 en vervangt die van maart 2009. Ze houdt rekening met de gevolgen van de overgang naar ESR2010 en met sommige eisen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, teneinde de tegenhangers op het niveau van de overdrachten aan de lokale overheden goed te identificeren.

¹⁹⁵ Programma 13.50.3.

¹⁹⁶ Programma 13.50.4.

¹⁹⁷ Programma 13.50.5.

Bij organisatie-afdeling 51-Instellingen en bevolking werd het programma 'Protocol'¹⁹⁸ geschrapt. De kredieten ervan werden overgedragen aan het bestaansmiddelen-programma.

Bij organisatie-afdeling 56-Preventie en veiligheidsbeleid werd het programma 'Voetbalcel'¹⁹⁹ geschrapt. De eraan toegewezen kredieten werden overgedragen aan het bestaansmiddelenprogramma. Hetzelfde gebeurde met het programma 'Politiegebouwen'²⁰⁰, waarvan de kredieten werden overgedragen aan het programma 'Algemene administratieve politie – Opleiding, preventie en uitrusting'²⁰¹ en waarbij een nieuwe basisallocatie werd gecreëerd²⁰². Bovendien werden de verschillende basisallocaties met betrekking tot de specifieke werkingskredieten samengebracht onder programma 56-1.

Het programma 'Geschillen Federale politie en bijzondere vergoeding personeelsleden lokale politie'²⁰³ werd eveneens geschrapt. De eraan toegewezen kredieten werden overgedragen aan het programma 'Juridische ondersteuning'²⁰⁴.

Het Rekenhof benadrukt dat de schrapping van specifieke programma's en de overdracht ervan aan bestaansmiddelenprogramma's nadelig kunnen zijn voor de transparantie van de begroting en voor het specialiteitsprincipe.

2 Overdracht van lasten

Sinds 2013 moet de betaling van huurlasten van het deel van WTC II dat door de dienst ICT en door Vreemdelingenzaken wordt gebruikt, worden gecompenseerd bij de kredieten van de FOD Binnenlandse Zaken²⁰⁵. In 2013 konden de kredieten echter pas aan het eind van het jaar worden herverdeeld, op het moment dat er vrije ruimte bleek te zijn, zodat de uitgaven van het jaar 2013 geboekt zijn op de begroting 2014.

Omdat de bij de opmaak van de initiële begrotingen en van de aanpassingen 2014 en 2015 gevraagde bedragen niet waren toegekend, belopen de achterstallen voor het door de dienst ICT gebruikte deel van WTC II momenteel 0,7 miljoen euro, en deze voor het door Vreemdelingenzaken gebruikte deel 5,6 miljoen euro.

Aan de hand van de verantwoordingen is het niet mogelijk na te gaan of de werkingskredieten van de FOD zullen volstaan om die uitgaven ten laste te nemen²⁰⁶.

¹⁹⁸ Programma 13.51.3.

¹⁹⁹ Programma 13.56.5.

²⁰⁰ Programma 13.56.9.

²⁰¹ Programma 13.56.1.

²⁰² Basisallocatie 13.56.19.43.51.02.

²⁰³ Programma 13.56.6.

²⁰⁴ Programma 13.40.7.

²⁰⁵ Ministerraad van 30 november 2012, notificaties met betrekking tot de opmaak van de begroting 2013, p. 29.

²⁰⁶ Basisallocatie 13.40.02.12.11.01 voor de huurlasten van de dienst ICT en basisallocatie 13.55.02.12.11.01 voor de huurlasten van Vreemdelingenzaken-Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten met uitsluiting van informatica-uitgaven.

Sectie 16 - Landsverdediging

1 Werkings- en investeringskredieten

De totale vereffeningskredieten bedragen 2.339,2 miljoen euro en dalen met 111,9 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015 (2.451,1 miljoen euro)²⁰⁷, voornamelijk ingevolge het specifieke besparingsplan voor Defensie zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 (46,2 miljoen euro).

De personeelskredieten²⁰⁸ bedragen 1.589,4 miljoen euro, dit is een daling van 65,1 miljoen euro²⁰⁹ tegenover de aangepaste begroting 2015 (1.654,5 miljoen euro). Deze daling is niet enkel te verklaren door de opgelegde besparingen, maar tevens door de natuurlijke personeelsvermindering (-1.092 VTE militairen en -62 VTE burgerpersoneel) en de beperking van het aantal aanwervingen tot 700 militairen en 50 burgerpersoneelsleden. De budgettaire ruimte ontstaat door deze beperkte vervanging van het personeel, maakt het voor Defensie echter mogelijk om binnen het toegestane principe van de begrotingsenveloppe de besparingen op onder andere de werkings- en investeringskredieten (12 miljoen euro), opgelegd tijdens voormeld begrotingsconclaaf, te compenseren²¹⁰.

Indien rekening wordt gehouden met het voor Defensie voorbehouden krediet van 100 miljoen euro in de interdepartementale provisie (zie punt 2), bedragen de werkings- en investeringskredieten²¹¹ 756,8 miljoen euro, een stijging van 53,6 miljoen euro t.o.v. de aangepaste begroting 2015. Deze toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een verhoging van de middelen voor het encours op investeringen (17,6 miljoen euro)²¹² en een stijging in de werkingsuitgaven (8,7 miljoen euro) als gevolg van een verhoging van het aantal trainingsdagen samen met een inhaalbeweging ten gevolge van de besparingen in 2015 in het domein van infrastructuur (energie, kuiscontracten, houtkap) en communicatie- en informatiesystemen²¹³.

²⁰⁷ Dit bedrag houdt rekening met het krediet van 100 miljoen euro dat bij de opmaak van de aangepaste begroting 2015 vanuit de interdepartementale provisie werd toegekend.

²⁰⁸ De personeelskredieten omvatten de ESR-code 11 vermeerderd met de bezoldiging voor het gedetacheerd personeel (ESR-code 12.48) en de forfaitaire onkostenvergoedingen (ESR-code 12.99). De uitgaven voor de hospitalisatieverzekeringen (ESR-code 11.05) worden daarentegen in mindering gebracht.

²⁰⁹ Deze daling bestaat uit een lineaire besparing van 32,6 miljoen euro, een interne compensatie van 31 miljoen euro en een technische correctie van 1,5 miljoen euro.

²¹⁰ Het begrotingsconclaaf van oktober 2014 bevestigt voor het ministerie van Landsverdediging het principe van de begrotingsenveloppe (p. 15). Dit principe houdt in dat de begrotingsnormen uit de begrotingsrichtlijnen gelden om de globale enveloppe te bepalen. Hierbij kan Defensie tijdens de verschillende fasen van de begrotingsopmaak zelf over de toewijzing van de kredieten beschikken.

²¹¹ De werkings- investeringskredieten omvatten de ESR-codes 12 en 7. En vermeerderd met het krediet voor de financiering van de hospitalisatieverzekering (ESR-code 11.05). De bezoldiging voor gedetacheerd personeel (de ESR-codes 12.48) en de forfaitaire onkostenvergoeding (ESR-code 12.99) worden in mindering gebracht.

²¹² Het encours is het bedrag van de vastleggingen dat nog moet worden vereffend.

²¹³ Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2015 werd een bijkomend bedrag van 4,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten ter financiering van uitgevoerde infrastructuurwerken (programma 50.3) niet toegekend. Hierdoor moest Defensie voor eenzelfde bedrag aan openstaande facturen naar 2016 doorschuiven. Het betreft in hoofdzaak de facturatie van de bouw van het didactisch complex op het kamp Adj. Brasseur in Amay (2,3 miljoen euro). Daarnaast heeft Defensie een aantal maintenance activiteiten naar 2016 uitgesteld.

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2015 stemde de Ministerraad in met een onderbenutting van de primaire uitgaven van 873,6 miljoen euro. Het aandeel van Defensie in deze bijkomende besparingen is momenteel niet gekend.

2 Gebruik van de interdepartementale provisie

In de interdepartementale provisie is voor Defensie een krediet van 69 miljoen euro aan vastleggingszijde en 100 miljoen euro aan vereffeningzijde gereserveerd.

Aan vastleggingszijde zal dat trekkingsrecht integraal worden aangewend voor de meest dringende investeringen. Aan vereffeningkant zal het integraal worden aangewend voor het encours m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel²¹⁴ en van de infrastructuur²¹⁵. Wegens het noodzakelijk karakter van deze uitgaven moeten deze kredieten worden opgenomen in de respectieve begrotingsprogramma's i.p.v. in de interdepartementale provisie.

²¹⁴ Waarvan 70 miljoen euro voor de betaling van de aankoop van transportvoertuigen (basisallocatie 16.50.2.2.74.10.01), 20 miljoen euro voor specifieke kapitaalinvestering (basisallocatie 16.50.2.2.74.70.01) en 10 miljoen euro voor infrastructuurwerken aan gebouwen.

²¹⁵ De totale openstaande schuld op de basisallocatie 16.50.2 bedraagt 988,8 miljoen euro en op de basisallocatie 16.50.3 bedraagt deze 25,4 miljoen euro.

Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

1 Programma 17.90.1 – Dotaties en subsidies

Federale dotatie aan de politiezones

Om de meerkosten te dekken die door de politiehervorming worden gegenereerd²¹⁶, kent de federale Staat de politiezones een dotatie toe, die een basisdotatie, een aanvullende dotatie om het hoofd te bieden aan de meerkosten gegenereerd door de wijzigingen van het personeelsstatuut en tot slot een dotatie die samenhangt met de inwerkingtreding van de Salduz-wet groepeerd. De verschillende bedragen worden door een wet²¹⁷ en een koninklijk besluit²¹⁸ vastgelegd. In 2016 is een bedrag van 718,4 miljoen euro in de begroting ingeschreven.

De Raad van State²¹⁹ heeft echter de krachtens het bovenvermelde koninklijk besluit genomen besluiten tot toekenning van een aanvullende dotatie aan politiezones vernietigd²²⁰. Naar aanleiding van dat arrest hebben politiezones een geding ingesteld tegen de Belgische Staat en hebben ze gelijk gekregen²²¹. De Belgische Staat werd veroordeeld tot het betalen van 23,15 miljoen euro, te verhogen met de verwijlrenten vanaf de datum van het vonnis²²², te vermeerderen met 11,1 miljoen euro als de andere politiezones eveneens een rechtszaak zouden aanspannen. De federale Staat heeft echter beroep aangetekend tegen die beslissing.

Na te hebben onderstreept dat er terzake wetgevend werk moet gebeuren²²³ herinnert het Rekenhof er opnieuw aan dat geen enkel krediet is ingeschreven voor de betaling van de verschuldigde sommen.

Ondersteuning van het aanwervingsbeleid

De regering kent de Federale Politie een subsidie toe om het aanwervingsbeleid van de politiezones met een groot personeelstekort te ondersteunen. Voor het jaar 2016 gaat het om een bedrag²²⁴ van 8,5 miljoen euro. Die subsidie werd tot nu toe gelijkmatig verdeeld onder alle politiezones. Het Rekenhof wijst erop dat die verdeling niet toelaat

²¹⁶ Basisallocatie 17.90.11.43.51.01 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones en aan de gemeenten ter dekking van de meerkosten voortvloeiend uit de politiehervorming.

²¹⁷ Artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

²¹⁸ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage voor uitrusting, handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001.

²¹⁹ Verschillende zones die geen dossier hadden ingediend, hebben immers procedures bij de Raad van State opgestart.

²²⁰ Arresten van de Raad van State 196 373 van 24 september 2009, 198 866, 196 867 en 198 868 van 14 december 2009.

²²¹ Beslissing van de rechtbank van eerste aanleg van 9 januari 2014.

²²² De verwijlrenten belopen 1.288 euro per dag.

²²³ Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, Parl. Doc., Kamer DOC 53 1347/003, p. 35.

²²⁴ Basisallocatie 17.90.11.01.00.01 – Provisie bestemd om het aanwervingsbeleid in politiezones met ernstige personeelstekorten te stimuleren.

tegemoet te komen aan de vastgelegde doelstelling selectief de politiezones te ondersteunen die effectief met een personeelstekort kampen.

2 Besparingen inzake pensioenen

Het stelsel van de overheidspensioenen werd in 2012²²⁵ hervormd om de voorwaarden inzake leeftijd en duur van de diensten te harmoniseren. De wetgever had nochtans afwijkende regels²²⁶ bepaald voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie.

Het Grondwettelijk Hof heeft echter die bepaling via een arrest van 10 juli 2014²²⁷ vernietigd. Dit heeft als gevolg dat de datum van de effectieve pensionering van de betrokken personeelsleden werd uitgesteld.

De regering heeft de minderuitgaven inzake pensioenen die hieruit voortvloeiden, als besparingsmaatregelen geboekt. Daartoe werd bepaald dat de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS) een bedrag van 29,1 miljoen euro aan de FOD Sociale Zekerheid zou storten.

De kredieten van de begroting van de Pensioendienst van de Overheidssector (PDOS) werden met 11,4 miljoen euro verminderd voor de pensioenen van het personeel van de Federale Politie²²⁸.

De wetgever heeft via een wet van 21 mei 2015²²⁹ de door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling aangepast. Dit heeft als gevolg dat het afwijkend stelsel inzake pensioenen terug is ingesteld. Het Rekenhof is van oordeel dat het voorliggend begrotingsontwerp geen rekening houdt met die wetswijziging en met het uitblijven van de minderuitgaven die daaruit voortvloeien.

²²⁵ Wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

²²⁶ Artikel 88, gewijzigd door de wet van 13 december 2012 houdende diverse bepalingen in verband met de pensioenen van de overheidssector.

²²⁷ Arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof van 10 juli 2014.

²²⁸ Cf. artikel in verband met sectie 21.

²²⁹ Wet van 21 mei 2015 tot wijziging van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

Sectie 18 – FOD Financien

1 Wettelijke bepalingen

De wettelijke bepaling 1-01-3, §2, van de algemene uitgavenbegroting laat de regering toe om binnen eenzelfde sectie van de begroting personeelskredieten onder en uitsluitend onder elkaar te herverdelen²³⁰. Die bepaling wordt al jarenlang ingevoegd om de departementen toe te laten het hoofd te bieden aan de onzekerheden die verband houden met de personeelsramingen, terwijl de globale enveloppe voor die uitgaven ongewijzigd blijft. Er bestaat een analoge bepaling (1-01-3, §3) voor de werkings- en de investeringskredieten²³¹.

Het voorliggend ontwerp van algemene uitgavenbegroting omvat een bepaling (artikel 2.18.3, §2) die voortaan toelaat de vastleggingskredieten voor personeel en werking van de FOD Financien te herverdelen naar bepaalde basisallocaties van andere aard. Het gaat om basisallocaties waarvoor het Rekenhof in vorige verslagen heeft gewezen op risico's op onderschatting van de kredieten²³². Dat soort herverdeling werd ingevoerd bij de aanpassing van de begroting 2015 maar gold enkel voor de DAVO²³³ (Dienst voor alimentatievorderingen).

Deze werkwijze gaat in tegen het beginsel van de begrotingsspecialiteit, dat stelt dat in de begroting opgenomen machtigingen gelden voor duidelijk omschreven en onderscheiden activiteiten.

De nieuwe machtigingen beogen meer bepaald de gerechts- en vervolgingskosten²³⁴, maar ook de vergoedingen die verschuldigd zijn aan bpost voor het gebruik van de rekeningen 679²³⁵, alsook de basisallocatie waarmee verrichtingen worden gedekt die andere overheidsentiteiten uitvoeren in het kader van het koninklijk besluit van 15 juli 1997²³⁶ en waarvoor in 2015 en in 2016 vermoedelijk een tekort aan kredieten zal zijn van 6,3 miljoen euro. Dat tekort is toe te schrijven aan het feit dat geen rekening is gehouden met transacties van de Pensioendienst voor de overheidssector. De machtiging beoogt ook de basisallocatie "Schadevergoedingen aan derden"²³⁷, waarvoor slechts 2 miljoen euro aan kredieten zijn gevraagd. Het betreft een raming, er zijn geen definitieve gegevens beschikbaar met betrekking tot de hangende zaken die kunnen uitmonden in een arrest in 2016.

2 Programma 18.53.0 Inning en invordering – Bestaansmiddelen

In de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 is een krediet van 26,6 miljoen euro ingeschreven voor de betaling van voorschotten inzake

²³⁰ Met name de basisallocaties 11.00.03, 11.00.04, 12.21.48 en 12.11.99.

²³¹ Met name de basisallocaties met de economische codes 12 en 74, alsook de basisallocaties 21.40.01 en 21.60.02.

²³² Parl. stuk Kamer, DOC 54 1026/002, p. 93.

²³³ Basisallocatie 18.53.03.53.20.02 – Voorschotten inzake alimentatievorderingen.

²³⁴ Basisallocatie 18.40.02.12.11.11 – Gerechts- en vervolgingskosten.

²³⁵ Basisallocatie 18.40.02.12.11.10 – Vergoedingen aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen.

²³⁶ Basisallocatie 18.40.06.21.10.01 – Verrichtingen in het kader van het KB 1997. Het betreft hier de vergoeding die de FOD Financien aan Bpost betaalt voor het gebruik van de 679-rekeningen van de rekenplichtigen.

²³⁷ In 2014 en in 2013 werden op die basisallocatie (18.40.03.34.41.40) respectievelijk 3,6 miljoen en 4,5 miljoen euro aan uitgaven aangerekend.

alimentatievorderingen²³⁸. Dat krediet is met 1 miljoen euro gestegen in vergelijking met het begrotingsjaar 2015.

Onderhoudsgerechtigden met maandelijkse inkomsten die lager zijn dan een bepaald grensbedrag, kunnen een voorschot op de onderhoudsuitkering vragen. De wet van 12 mei 2014²³⁹ heeft dat grensbedrag opgetrokken van 1.400 euro naar 1.800 euro. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat het al vernoemde krediet van 26,6 miljoen euro ontoereikend zou kunnen zijn. Het benadrukt evenwel dat alle voorschotten op onderhoudsuitkeringen gedekt zouden moeten kunnen worden middels de wettelijke bepaling 2.18.3 die voorziet in de al aangehaalde kredietherverdeling.

3 Programma 18.61.1 Administratie der thesaurie – Internationale financiële betrekkingen

In 2009 besliste de raad van bestuur van het IMF een deel van de opbrengst van de verkoop van goud terug te storten in de vorm van dividenden, op voorwaarde dat een voldoende aantal Staten dat dividend zouden terugstorten in de vorm van een bijdrage aan de PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust)²⁴⁰.

In oktober 2012 en 2013 ontving België via de Nationale Bank van België (NBB) twee dividenden van het IMF, zijnde het Belgische deel in de verdeling van de opbrengst van de goudverkoop. Aangezien de Belgische Staat slechts 75% van de door de NBB verdeelde winsten ontvangt, en opdat het een budgettair neutrale verrichting zou zijn, besliste de Belgische Staat slechts datzelfde percentage aan het FMI terug te storten²⁴¹.

Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2013 werd beslist elke schijf van die bijdrage met een jaar uit te stellen, wat verklaart waarom de bijdrage van 2013 (11,8 miljoen euro) in 2014 werd vereffend.

Van de bijdrage 2014 (aanvankelijk 29,5 miljoen euro maar door de evolutie van de wisselkoersen opgetrokken tot 31,4 miljoen euro) werd in 2015 slechts 13,7 miljoen euro betaald. Het saldo (17,7 miljoen euro) zou dus in 2016 moeten worden betaald, maar daar is slechts een bedrag van 1,9 miljoen euro voor ingeschreven.

²³⁸ Basisallocatie 18.53.03.53.20.02.

²³⁹ Wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden.

²⁴⁰ Met dat fonds kan het IMF leningen tegen verlaagde rentevoeten toestaan aan lage-inkomenslanden. De Ministerraad van 5 oktober 2012 stemde in met dat voorstel.

²⁴¹ Basisallocatie 18.61.18.54.42.02.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

In deze sectie van de algemene uitgavenbegroting zijn de dotaties ingeschreven die de Regie der Gebouwen²⁴² toelaten de uitgaven te financieren voor de huisvesting van de diensten van de Staat, alsook om de internationale verplichtingen van de Staat inzake immobiliën na te komen.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen, die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting²⁴³.

1 Investeringsprogramma

Het investeringsprogramma omvat de vastleggingskredieten die zijn voorzien in de begroting van de Regie voor de investeringen in gebouwen, voor de renovatie- en restauratiewerken en voor het buitengewoon onderhoud.

De Regie moet overeenkomstig artikel 5, §2, van haar organieke wet²⁴⁴ een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeftes opmaken. De modaliteiten voor de uitwerking, het overleg, de validering en de goedkeuring van dit meerjarenplan, de eventuele wijziging ervan en de rapportering erover, zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 12 juli 2015²⁴⁵. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een jaarlijks goed te keuren operationeel plan (investeringsprogramma). Het strategisch en tactisch plan leggen de strategie, de ligging en de programmatie vast van de uit te voeren vastgoedoperaties. Het strategisch plan en de masterplannen worden goedgekeurd door de Ministerraad, het operationeel plan door de toezichthoudende minister. Het operationeel plan legt de uit te voeren vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vast. In het besluit is voorzien dat de eerste strategische en operationele meerjarenplannen in 2015 worden goedgekeurd.

Het Rekenhof merkt op dat bij de indiening van het huidig begrotingsontwerp geen van deze plannen was goedgekeurd. Dit kan een optimale dienstverlening aan de klanten, een doeltreffende werking van de instelling en een efficiënte aanwending van de middelen bemoeilijken.

In het huidig begrotingsontwerp van de Regie is er voor het investeringsprogramma 2016 222,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten ingeschreven²⁴⁶. Gelet op het ontbreken van een goedgekeurd operationeel plan, zijn deze kredieten berekend op

²⁴² De Regie der Gebouwen is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. De federale middelen die vanuit sectie 19 aan de Regie der Gebouwen worden toegekend zijn opgedeeld in dertien basisallocaties waarbij elke basisallocatie een bepaalde dotatie vertegenwoordigt.

²⁴³ Parl. St., Kamer, DOC 54 1352 002, p. 770-782.

²⁴⁴ Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen.

²⁴⁵ Koninklijk besluit houdende invoering van de modaliteiten voor het opmaken van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoeften in toepassing van artikel 5, §2, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

²⁴⁶ Deze vastleggingskredieten zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 533.01, 533.03, en 536.02 en worden gefinancierd met de investeringsdotatie. Volledigheidshalve wordt meegegeven dat naast deze investeringsdotatie ook een dotatie wordt toegekend voor de investeringen voor de Europese Unie (basisallocatie 55.24.61.41.04). Met deze dotatie worden de artikelen 533.11 en 536.11 van de begroting van de Regie gefinancierd.

basis van de vereffeningskredieten van het voorgaande jaar en dus niet op basis van de werkelijke behoeften en nieuwe verbintenissen van het volgende jaar²⁴⁷.

Tot en met het begrotingsjaar 2015, zijn deze vastleggingskredieten in schijven vrijgegeven. De Ministerraad van 1 oktober 2015 heeft beslist dit mechanisme te schrappen. De Regie moet voortaan periodiek rapporten over het operationeel plan en het meerjarenvereffeningsplan. Het Rekenhof acht het aangewezen deze plannen op te nemen in de verantwoordingsnota bij de initiële en de aangepaste begroting zodat de raming van de vastleggings- en vereffeningskredieten kan worden beoordeeld.

2 Huuruitgaven

De kredieten voor de uitgaven van de onroerende goederen die de Regie huurt voor rekening van de Staat²⁴⁸ zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 537.01, 537.03 en 537.05. De Regie ontvangt hiervoor de nodige middelen via de basisallocatie 55.22.41.40.01 (huurdotatie). Deze huuruitgaven bedroegen in 2014 462,4 miljoen euro.

Door de impact van de zesde Staatshervorming en door een daling van het aantal federale ambtenaren besliste de Ministerraad van 15 oktober 2014 een programma te starten om de huuruitgaven met 5% te verminderen. Dit programma moest een besparing van 23,8 miljoen euro opleveren. In zijn commentaren bij de aangepaste begroting 2015 merkte het Rekenhof op dat deze besparing mogelijk niet zou worden verwezenlijkt²⁴⁹. Volgens een laatste raming (oktober 2015) zou de effectieve besparing 9 miljoen euro bedragen.

Bij het huidige ontwerp van begroting stijgen de kredieten voor de huuruitgaven met 22,2 miljoen euro tot 457 miljoen euro. In de stijging zit de voorziene index en een volumestijging van 12,5 miljoen euro. Ondanks deze verhoging is het mogelijk dat het krediet voor 2016 nog te laag is ingeschat. De huuruitgaven voor het begrotingsjaar 2016 zijn op basis van de inventaris van de huurcontracten op 1 mei 2015 door de Regie immers geraamd op 463,5 miljoen euro²⁵⁰.

3 De uitgaven gefinancierd door alternatieve financiering

De dotatie 'alternatieve financiering' (basisallocatie 55.22.41.40.04) dekt de financiële lasten voor alle bouw-, onderhouds- en installatiewerken die zijn gerealiseerd met andere financiële middelen dan de dotaties van de Staat of de opbrengsten van het Financieringsfonds.

²⁴⁷ Voor een meer gedetailleerde verantwoording van deze berekeningsmethode wordt verwezen naar de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting (Parl. St., Kamer, DOC 54 1353/013, p. 7).

²⁴⁸ Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen, artikel 2, artikel 19, 2° en artikel 20, §1, 2°.

²⁴⁹ Parl. St., Kamer DOC 54 1026/002, p. 43.

²⁵⁰ Voor een gedetailleerde lijst wordt verwezen naar de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting (Parl. St., Kamer, DOC 54 1353/013, p. 76-93).

Deze dotatie is bestemd voor de betaling van:

- De kapitaalsaflossingen van de leningen (artikel 560.05 ad 19 miljoen euro).
- De jaarlijkse vergoedingen in het kader van de DBFM²⁵¹-contracten (artikel 533.04 ad 28 miljoen euro).
- De intresten op leningen (artikel 525.05 ad 4,3 miljoen euro)

De gevangenissen van Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne en Beveren zijn gebouwd met de DBFM-techniek. Bij DBFM staat een consortium van privébedrijven in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van het gebouw. De Regie der Gebouwen treedt op als bouwheer en zal gedurende 25 jaar een beschikbaarheidsvergoeding betalen. Daarna neemt de Belgische Staat de gevangenis kosteloos over van het consortium. In 2016 bedraagt de beschikbaarheidsvergoeding voor deze 3 gevangenissen 26,9 miljoen euro. De gevangenis van Haren zal met dezelfde techniek worden gebouwd. De beschikbaarheidsvergoeding die vanaf 1 september 2018 zal verschuldigd zijn, wordt geraamd op 49 miljoen euro per jaar. Ook voor de gevangenissen van Dendermonde en Antwerpen zal dezelfde techniek worden toegepast. Hiervoor is er nog geen raming beschikbaar.

Het Rekenhof wijst erop dat door de toename van het aantal DBFM-contracten de dotatie "alternatieve financiering" de toekomstige begrotingen zwaarder zal belasten.

4 Financieringsfonds

De Regie kan de opbrengsten van de verkopen van haar onroerende goederen aanwenden²⁵². Jaarlijks gebruikt de Regie hiervan 5,5 miljoen euro voor het investeringsprogramma.

Volgens artikel 2.19.6 van het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting 2016 worden de op het eind van het begrotingsjaar niet gebruikte gelden van het Financieringsfonds overgedragen naar het volgend begrotingsjaar en gevoegd bij de ontvangsten van dat jaar. Noch in de wetstabel, noch in het verantwoordingsprogramma is de stand van het Financieringsfonds opgenomen.

De voogdijministers voorzagen in hun beleidsplan van 2014 en 2015 in een versnelde valorisatie van de leegstaande staatseigendommen. De opbrengst uit verkopen werd in 2014 en 2015 geraamd op 25,5 miljoen euro²⁵³. De waarde van de onroerende goederen die de Regie der Gebouwen in 2015 aan het Federaal Aankoopcomité heeft overgedragen wordt geraamd op 77,3 miljoen euro. De waarde van de leegstaande gebouwen die nog niet werden overgedragen aan het Federale Aankoopcomité werd in 2015 geraamd op 140 miljoen euro.

²⁵¹ Design, build, finance and maintenance.

²⁵² 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 ook uitgaven voor huur of onderhoud op die manier gefinancierd kunnen worden.

²⁵³ De meeropbrengsten uit de verkopen zouden volgens de minister in 2015 deels worden aangewend om het eventuele tekort voor de recurrente huurootgaven te regulariseren.

Ondanks de portefeuille aan vastgoed dat in principe nog kan worden gevaloriseerd, daalt de raming van de opbrengsten uit verkopen voor 2016 en 2017 van 25 miljoen euro naar 5,5 miljoen euro²⁵⁴. Het Rekenhof stelt vast dat de doelstelling om het onbenut vastgoedpark sneller te valoriseren niet langer is vertaald in de begroting²⁵⁵.

De Regie kon het Rekenhof ook geen lijst bezorgen van vastgoed dat in 2016 zou worden verkocht.

²⁵⁴ De raming van de opbrengsten stijgt wel in 2018, 2019 en 2020 tot respectievelijk 18,1 miljoen euro, 39,2 miljoen euro en 43,3 miljoen euro. De Regie zal deze opbrengsten aanwenden om de financiering van de hergroepering van de diensten van het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (W.I.V.) en van het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA.) mogelijk te maken. De kostprijs van dit project is geraamd op 84,2 miljoen euro en zal, zoals beslist door de Ministerraad van 28 augustus 2015, worden gefinancierd door de verkoop van de sites en bijkomende verkopen.

²⁵⁵ Artikel 414.09 "Opbrengst van alle onroerende verrichtingen ter stijving van een financieringsfonds" en artikel 490.11 "Opbrengst van de verkoop van gebouwen bestemd voor renovatie en/of wederinhuring, door de storten aan de Schatkist, of aan andere begunstigden.

Sectie 21 – Pensioenen

In deze sectie van de uitgavenbegroting worden de dotaties ingeschreven die aan de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) worden toegekend²⁵⁶. Deze dotaties moeten het voor PDOS mogelijk maken de rust- en overlevingspensioenen van de openbare sector, de pensioenen van de NMBS, de vergoedingspensioenen, de oorlogsrenten en de arbeidsongevallenrenten te betalen.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotaties na op basis van de eigenlijke begroting van PDOS (en de daarbij horende verantwoording en opsplitsing in artikelen)²⁵⁷. Het merkt daarbij op dat de verantwoording bij de ontwerpbegroting van PDOS voor *'dotatie 1: pensioenen openbare sector'* voor een aantal uitgaven en inkomsten erg summier, onduidelijk en zelfs onbestaande is. Het kan hierdoor niet nagaan of de kredieten voor deze uitgaven en inkomsten toereikend zullen zijn om alle verplichtingen na te komen.

Zo wordt in de algemene verklaring van de wijziging van deze dotatie de *'besparing federale politie (arrest Grondwettelijk Hof 10/07/2014)'* geraamd op ongeveer 11,4 miljoen euro. Dit cijfer wordt niet gestaafd. Ook het overzicht van de belangrijkste uitgavenartikels stelt hierover enkel vast dat *'voor 2016 reeds rekening wordt gehouden met een verminderde aangroei als gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof'*²⁵⁸. Overigens ontbreekt de tabel met een overzicht van het aantal te verwachten 'nieuwe pensioenen'.

Bij begrotingsartikel *'531.1133 militaire rustpensioenen'* staat enkel een tabel met de geraamde aangroei van het aantal pensioenen, zonder verdere duiding. Op die basis kan de impact van de recente pensioenhervormingen op de aangroei van het aantal gepensioneerd militairen niet worden vastgesteld.

Ook de verantwoording bij de raming van de belangrijkste ontvangsten van PDOS, namelijk het begrotingsartikel *'420.3701 afhouding persoonlijke bijdrage'*, is, zoals de voorbije jaren, ontoereikend. De toelichting verduidelijkt dat *de geraamde ontvangsten van 2015 werden aangepast aan de voor 2016 van toepassing zijnde gemiddelde indexcoëfficiënt en vervolgens vermenigvuldigd met een coëfficiënt (bv. 1,01 of 0,99, enz.) al naargelang de in 2016 verwachte evolutie van het volume*. De reële waarde van de twee variabelen (index en aangroei) wordt echter niet vermeld, noch verantwoord²⁵⁹.

Ook de raming van de ontvangsten ingevolge de overdrachten van de pensioenbijdragen van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) naar PDOS in toepassing van de wet van 5 augustus 1968 (begrotingsartikel 420.4701) is weinig betrouwbaar²⁶⁰. In de verantwoording geeft PDOS immers aan dat *'de evolutie van deze opbrengst een eerder fluctuerend verloop kent en afhankelijk is van het tijdstip waarop de Rijksdienst*

²⁵⁶ PDOS is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

²⁵⁷ Parl. St. Kamer, van de AUB- deel 5 (Begrotingen van de instelling van openbaar nut (p. 795).

²⁵⁸ Deze summier verantwoordings is bovendien verkeerdelijk vermeld bij het begrotingsartikel 531.1133 (uitgaven voor militaire rustpensioenen). De uitgaven voor pensioenen van de federale politie horen thuis in begrotingsartikel 531.1134.

²⁵⁹ Officieus vernam het Rekenhof dat de raming zou zijn gebaseerd op een ongewijzigde indexcoëfficiënt en op een aangroeycoëfficiënt van 0,993 tegenover de ramingen voor 2015, zodat enkel is rekening gehouden met een beperkte volumedaling.

²⁶⁰ Wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

voor *Pensioenen de storting doet*'. Het Rekenhof brengt in herinnering dat het in zijn onderzoek van juli 2008 naar de overdracht van pensioenbijdragen tussen het privéstelsel en het openbare stelsel gewezen heeft op de problematiek van het onregelmatig ritme waarmee de RVP de pensioenafhoudingen aan PDOS overmaakt²⁶¹. Het stelt vast dat PDOS geen gevolg heeft gegeven aan zijn aanbevelingen om de procedure voor de regelmatige inning van deze pensioenbijdragen te verbeteren.

²⁶¹ Rekenhof, '*Overdracht van de pensioenbijdragen uit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel*', verslag overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2008, beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid

Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De tegemoetkomingen aan personen met een handicap hebben tot doel aan de personen met een handicap van wie de inkomsten ontoereikend worden beschouwd een financiële tegemoetkoming toe te kennen. Deze tegemoetkoming bestaat, enerzijds, uit de Inkomensvervangende en Integratietegemoetkomingen (IVT-IT), en, anderzijds, uit de Tegemoetkomingen hulp aan Bejaarden (THAB). Deze sociale uitkeringen worden voor het begrotingsjaar 2016 op respectievelijk 1.478,2 miljoen euro en 502,2 miljoen euro geraamd.

De zesde staatshervorming voorziet in de overheveling van de THAB naar de gemeenschappen. De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet wel in een overgangperiode tot en met 31 december 2015. De financiële middelen ter financiering van de THAB en de werkings- en personeelskosten zijn opgenomen in de dotatie aan de gemeenschappen (programma 01.35.1)²⁶².

De gemeenschappen gaven te kennen dat ze deze opdracht inzake THAB op 1 januari 2016 niet kunnen uitvoeren en hebben daarom de FOD Sociale Zekerheid verzocht deze overgangperiode met minimaal 1 jaar te verlengen. Het Rekenhof merkt op dat deze verlenging nog niet tot protocolakkoorden met de gemeenschappen heeft geleid of via een aanpassing van BFW is geregeld²⁶³.

Met het oog op de verlenging van de overgangperiode, werd tijdens het postbilateraal overleg beslist de financiering van deze uitkeringen niet meer in de federale begroting op te nemen, en per gemeenschap een orderekening te creëren²⁶⁴. De werkmiddelen tot uitbetaling van de THAB zullen door de FOD Sociale Zekerheid aan de betrokken gemeenschap worden gefactureerd. De personeelsleden belast met de uitbetaling van de THAB worden vanaf 2016 overgeheveld naar de betrokken gemeenschap. Ze worden voor de periode van minimaal 1 jaar echter opnieuw ter beschikking gesteld van de FOD Sociale Zekerheid²⁶⁵.

Begrotingsruiter 2.24.5 voorziet in een reglementaire basis voor deze orderekeningen. Het artikel stipuleert in dit verband dat de uitgaven voor de sociale bijstandsuitkering "Tegemoetkoming hulp aan Bejaarden" (THAB) worden beperkt ten belope van de door de overeenstemmende gemeenschap gestorte bedragen. Omdat op deze orderekeningen geen debetpositie is toegelaten, kan de federale overheid de uitgaven echter niet prefinancieren. Om de continuïteit in de uitbetaling van deze sociale uitkeringen te verzekeren, zullen de gemeenschappen bijgevolg tijdig moeten voorzien in voldoende hoge provisies op deze orderekeningen.

²⁶² In toepassing van artikel 47/7 van de BFW.

²⁶³ Deze protocolakkoorden moeten bovendien door de desbetreffende parlementen worden goedgekeurd en door een wet en decreten worden bekrachtigd.

²⁶⁴ Deze THAB-uitkeringen worden immers beschouwd als financiële verrichtingen met derdengelden die krachtens artikel 19 van de comptabiliteitswet van 2003 van de federale begroting worden uitgesloten. Deze orderekeningen moeten door de betreffende gemeenschap met ontvangsten worden gespijsd. De FOD Sociale Zekerheid zal deze ontvangsten aanwenden voor de uitbetaling van de THAB voor rekening van de betrokken gemeenschappen.

²⁶⁵ De personeelsuitgaven worden dus op de begroting van de desbetreffende gemeenschappen aangerekend.

Met het oog op de continuïteit van de betalingen en omdat tot op heden geen protocolakkoorden zijn opgemaakt zodat de tijdige prefinanciering door de gemeenschappen niet juridisch afdwingbaar is, vindt het Rekenhof het voorzichtig, als overgangsmaatregel, per orderekening een maximale debettoestand te bepalen.

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

1 Programma 25.21.4 - Beheer van het personeel

De begroting van de FOD Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Leefmilieu omvat twee ondersteunende²⁶⁶ en zes operationele²⁶⁷ organisatieafdelingen. De toegewezen opdrachten van de FOD VVVL zijn verdeeld over deze organisatieafdelingen. In de afdelingen zijn verschillende programma's opgenomen om de doelstellingen te verwezenlijken. De voorgaande jaren werden de personeelskredieten van de FOD VVVL verdeeld over deze programma's.

Met het oog op een administratieve en budgettaire vereenvoudiging, heeft de FOD VVVL in het huidig begrotingsontwerp meer dan twee derde van de personeelskredieten gegroepeerd in een nieuw begrotingsprogramma (25.21.4 "Beheer van het personeel") binnen de organisatieafdeling 21 "Beheersorganen"²⁶⁸.

Het Rekenhof meent dat deze hergroepering van de limitatieve personeelskredieten in één enkel programma niet consistent en transparant is en bovendien in strijd is met het principe van een programmabegroting zoals voorzien in de wet van 22 mei 2003²⁶⁹. Het beveelt daarom aan de algemene werkingskosten, waaronder de personeelskosten, op te nemen in het bestaansmiddelenprogramma van de verschillende organisatieafdelingen (i.p.v. in één programma voor de ganse FOD). In de verantwoordingsnota moet per organisatieafdeling een overzicht worden opgenomen van de middelen (o.m. personeelsaantal en personeelskost) die per programma worden aangewend om de doelstellingen te bereiken.

2 Organisatieafdeling 25.54 - Budgettair beheer van de begrotingsfondsen

Zoals bepaald in de programmawet van 24 december 2002 beheert het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) voor rekening van de FOD VVVL drie organieke begrotingsfondsen: het Grondstoffenfonds, het Plantenfonds en het Dierenfonds²⁷⁰. Het FAVV houdt het budgettair en boekhoudkundig beheer van deze fondsen afzonderlijk bij in zijn begroting en boekhouding²⁷¹.

De personeels- en werkingsuitgaven van de personeelsleden van de FOD VVVL die belast zijn met de uitvoering van de opdrachten van de begrotingsfondsen werden tot

²⁶⁶ Organisatieafdeling 21 "Beheersorganen" en 40 "Algemene diensten".

²⁶⁷ Organisatieafdelingen 51 "Gezondheidsvoorzieningen", 52 "Basisgezondheidszorgen en crisisbeheer", 53 "Medex", 54 "Dieren, planten en voeding", 55 "Leefmilieu" en 56 "Wetenschapsbeleid".

²⁶⁸ De personeelskredieten van de Federale Raad voor Duurzame ontwikkeling, van de organisatieafdeling 56 "Wetenschapsbeleid" en van de organieke fondsen van de organisatieafdeling 54, die worden beheerd door het FAVV, maken niet het voorwerp uit van deze centralisatiebeweging.

²⁶⁹ De artikelen 48 en 50 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

²⁷⁰ Artikel 303 van de programmawet van 24 december 2002.

²⁷¹ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2003 betreffende de wijze waarop het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen gemachtigd is de ontvangsten te innen, uitgaven te doen, in te staan voor het boekhoudkundig beheer hiervan en van de overgedragen reserves van het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten, het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

op heden gefinancierd door een transfert uit deze fondsen naar een orderekening van de FOD VVVL.

In het kader van de budgettaire vereenvoudiging van de begrotingsfondsen, zoals beslist door het begrotingsconclaf van 28 juli 2015 en de Ministerraad van 1 oktober 2015, en in uitvoering van begrotingsruiter 2.25.16²⁷² zijn deze uitgaven (5,4 miljoen euro) voortaan als limitatieve kredieten opgenomen in de begroting van de FOD VVVL²⁷³. Ter compensatie is de dotatie aan het FAVV met eenzelfde bedrag verminderd. Het FAVV wordt hiervoor op zijn beurt gecompenseerd door een transfert uit de begrotingsfondsen naar de eigen middelen.

Het Rekenhof merkt op dat deze werkwijze weinig transparant is. Bovendien is ze in strijd met de wet- en de regelgeving waarin het FAVV gemachtigd wordt deze fondsen te beheren²⁷⁴ en met het wettelijk principe dat de uitgaven van de begrotingsfondsen met de daarvoor toegewezen ontvangsten moeten worden gefinancierd i.p.v. met een limitatief krediet²⁷⁵.

Het beveelt tevens aan de ontvangsten en uitgaven evenals het budgettair en boekhoudkundig beheer van voormelde begrotingsfondsen toe te wijzen aan één en dezelfde entiteit, hetzij het agentschap, hetzij de departementale organisatie.

3 Programma 25.55.9 - Fonds "Klimaatresponsabilisering"

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

De BFW legt de principes van dit mechanisme vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector terug te dringen²⁷⁶. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid²⁷⁷. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het gewest een financiële malus ten laste gelegd²⁷⁸.

Om de bonusmalusregeling van dit mechanisme te financieren is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht. De FOD VVVL heeft dit fonds onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme" opgenomen²⁷⁹. De ontvangsten ervan bestaan uit:

²⁷² Parl. St., Kamer, DOC 54/1352/001, p. 62.

²⁷³ Hiervoor creëerde de FOD VVVL binnen de organisatieafdeling 54 "Dieren, Planten en Voeding" drie nieuwe uitgavenprogramma's: programma 54.6 "Beheer Dierenfondsen", programma 54.7 "Beheer Grondstoffenfondsen" en programma 54.8 "Beheer Plantenfondsen".

²⁷⁴ Artikel 303 van de programmawet van 24 december 2002 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2003.

²⁷⁵ Artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

²⁷⁶ Artikel 65quater, §2, van de BFW.

²⁷⁷ De bonus wordt afgehouden van het federaal deel van de veiling van de emissierechten (artikel 65quater, §5, 1°, van de BFW).

²⁷⁸ Deze malus wordt afgehouden van de middelen aan het gewest, zoals opgenomen in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de BFW.

²⁷⁹ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, artikel 5.

1. het federale deel uit het veilen van de emissierechten
2. de mali indien een gewest zijn doelstellingen niet haalt

De opbrengsten van het veilen van de emissierechten moeten worden verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de nadere regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten tussen deze entiteiten²⁸⁰. Bij de indiening van het huidige ontwerp was er nog geen samenwerkingsakkoord. Hierdoor kunnen deze ontvangsten nog steeds niet worden aangewend en staan ze geblokkeerd op een orderekening die wordt beheerd door de FOD VVVL. Eind oktober 2015 bedroeg het saldo van deze rekening bijna 330 miljoen euro.

In het huidige ontwerp is in het begrotingsfonds een ontvangstenraming opgenomen van 5,2 miljoen euro. Er zijn nog geen uitgavenkredieten ingeschreven. Het Rekenhof wijst op het onzekere karakter van deze ontvangsten voor het begrotingsjaar 2016, en dit ingevolge het uitblijven van het samenwerkingsakkoord.

4 Programma 25.54.5 - Dotatie aan het FAVV

De dotatie aan het FAVV²⁸¹ moet die toelaten zijn opdrachten inzake voedselveiligheid te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.54.51.41.40.01) bedraagt voor het begrotingsjaar 2016 88,2 miljoen euro.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

Het merkt op dat deze dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2016²⁸² en dus niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

Voorts wijst het erop dat het FAVV op 31 december 2014 over een financiële reserve van 162 miljoen euro beschikt als gevolg van de tijdens de voorgaande jaren opgebouwde begrotingsoverschotten²⁸³. Ook het ontwerp van begroting 2016 van het FAVV vertoont een positief saldo van 0,9 miljoen euro. Het Rekenhof merkt hierbij op dat de berekening van de dotatie aan het FAVV geen rekening houdt met deze reserves²⁸⁴.

²⁸⁰ BFW, artikel 65quater, §7.

²⁸¹ Het FAVV is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

²⁸² De bij conclaaf opgelegde besparingen of beslissingen worden bijkomend in mindering gebracht en verrekend.

²⁸³ Bron: Rekenhof. Dit saldo houdt geen rekening met de saldi van de begrotingsfondsen die worden beheerd door het FAVV (zie punt 2 van dit artikel).

²⁸⁴ Artikel 3, §1, van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen bepaalt onder meer dat het agentschap gefinancierd wordt met een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting. Overeenkomstig paragraaf 2 van hetzelfde artikel, kan het FAVV over zijn financiële reserve beschikken. Deze wet voorziet niet in nadere bepalingen omtrent de berekeningswijze van deze dotatie en de aanwending van deze financiële reserves.

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

De dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)²⁸⁵ moet dit agentschap toelaten zijn opdrachten inzake het beheer van geneesmiddelen en gezondheidsproducten te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.59.02.41.40.01) bedraagt voor het begrotingsjaar 2016 16,8 miljoen euro.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

Het merkt op dat deze dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2016²⁸⁶ en dus niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

De opmaak van de begroting

Het Rekenhof stelt vast dat op het ontvangstenartikel 450-030 "Gebruik van de financiële reserve" van het begrotingsontwerp van het agentschap 1,9 miljoen euro is voorzien om de begroting in evenwicht te brengen door een beroep te doen op het gecumuleerd begrotingsoverschot van de vorige jaren. Volgens het FAGG zal de financiële reserve waarschijnlijk niet worden aangewend omdat ook voor 2016 een onderbenutting van de personeelskredieten wordt verwacht.

In 2014 werden de personeelskredieten voor 4 miljoen euro onderbenut²⁸⁷. Voor 2015 raamt het FAGG de globale onderbenutting op 3 miljoen euro. Niettegenstaande deze onderbenutting stijgen de personeelskredieten in 2016 (37,4 miljoen euro) tegenover de uitgaven 2014 (30,9 miljoen euro).

Het financieringsmechanisme "buffer"

Op grond van zijn oprichtingswet van 20 juli 2006²⁸⁸ kan het FAGG zijn financiële reserves tevens aanwenden voor "verbeterprojecten" voor een bedrag van 2,2 miljoen euro (het zogenaamd financieringsmechanisme "buffer"). De Ministerraad van 4 april 2014 koppelde hieraan de voorwaarde dat het FAGG erop toeziet dat tegenover de uitgave een overeenkomstige omzet wordt genoteerd.

Het Rekenhof merkt op dat bij de indiening van het huidig ontwerp het nog niet duidelijk was welke projecten er in 2016 met deze reserve opgestart zullen worden en welke opbrengsten en uitgaven deze toekomstige projecten zullen genereren.

²⁸⁵ Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

²⁸⁶ De bij conclaaf opgelegde besparingen of beslissingen worden bijkomend in mindering gebracht en verrekend.

²⁸⁷ De toegekende personeelskredieten (hoofdstuk 51 van de begroting van het FAGG) bedroegen 34,9 miljoen euro waarvan 30,9 miljoen euro werd aangewend.

²⁸⁸ Zoals gewijzigd door artikel 34 van de wet van 30 juli 2013 houdende diverse bepalingen.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Programma 32 42 3 – Financiering van het nucleair passief

In de algemene beleidsnota Energie²⁸⁹, betreffende het fonds van de technische passiva van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE), verklaart de regering "een eerste aanzet" te zullen geven om de verwijdering van radioactief afval te verzekeren en om oplossingen uit te werken voor de stockage van hoog verrijkt verbruikt uranium.

Het Rekenhof stelt vast dat de middelen die het IRE in 2016 krijgt toegekend²⁹⁰, meer dan de helft lager liggen dan het krediet dat in 2015 werd toegekend (van 7,6 naar 3,3 miljoen euro), terwijl de verantwoordingen²⁹¹ preciseren dat, om de geraamde uitgaven voor de verwerking van radioactief afval te dekken, de kredieten tussen 2017 en 2019 inderdaad zouden moeten worden opgetrokken tot 21,6 miljoen euro.

In 2015 werden ten laste van het provisionele krediet in programma 03-41-1 bijkomende kredieten bekomen ten belope van 4,275 miljoen euro bij de vastleggingen en bij de vereffeningen²⁹², en recent werd een bijkomend bedrag van 15,5 miljoen euro bij de vastleggingen²⁹³ toegekend.

²⁸⁹ Algemene beleidsnota "Energie-Milieu-Duurzame ontwikkeling" van 6 november 2015, doc. 54 1428/012, p. 16.

²⁹⁰ Basisallocatie 32 42 30 31.22.22 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijstof).

²⁹¹ Verantwoording AUB voor het begrotingsjaar 2016, doc. 54 1353/018, p. 83 en volgende.

²⁹² Koninklijk besluit van 2 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 8 oktober 2015.

²⁹³ Koninklijk besluit van 29 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 9 november 2015.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

Programma 33 52 2 - Belgocontrol

Belgocontrol heeft de federale Staat voor het jaar 2015 maandelijks de totale kosten van de financiering van de luchtvaartnavigatiediensten ten belope van 23,9 miljoen euro gefactureerd, d.i. de luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische gewestelijke openbare luchthavens (15,4 miljoen euro) en de luchtvaartnavigatiedienstverlening op de luchthaven van Brussel-Nationaal (8,5 miljoen euro).

Het krediet, dat niet was uitgetrokken in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015, werd toegekend ten laste van het provisioneel krediet "veiligheid", ingeschreven²⁹⁴ op programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting. In de loop van 2015 werden negen facturen voor een bedrag van 19,1 miljoen euro vereffend en het terugvorderbaar voorschot van 10 miljoen euro²⁹⁵ kon op 9 oktober 2015 worden terugbetaald.

In 2015 moeten 22,2 miljoen euro kredieten worden vereffend. De laatste factuur van december 2015 van naar schatting 1,655 miljoen euro, zal in januari 2016 worden betaald, en volgens de verantwoordingen zal ze worden aangerekend ten laste van hetzelfde provisioneel krediet voor 2016.

Voor 2016 is geen krediet uitgetrokken voor de financiering van Belgocontrol, dit in afwachting van een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten om de modaliteiten en de financiering van de luchtvaartnavigatiedienst in de Belgische luchthavens te regelen.

²⁹⁴ Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid, Belgisch Staatsblad van 4 september 2015.

²⁹⁵ Toegekend door het koninklijk besluit van 19 december 2014, Belgisch Staatsblad van 30 december 2014.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie

1 Financiële impact asielcrisis

De regering raamt de impact van de asielcrisis voor 2016 op de begroting van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) op 237,8 miljoen euro. Ze gaat hierbij uit van een toename van 30.000 dossiers en een erkenningsgraad van 70%. De regering neemt aan dat hiervan 65,7 miljoen euro (zijnde 6.235 beslissingen) is opgenomen in de kredieten ingeschreven onder het programma 44.55.1. Het betreft in het bijzonder toelagen aan de OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (52,5 miljoen euro)²⁹⁶ en van de maatschappelijke hulp in toepassing van de wet van 2 april 1965 (10,4 miljoen euro)²⁹⁷ evenals terugbetalingen van dringende medische hulp (2,8 miljoen euro)²⁹⁸. De bijkomende impact wordt zo herleid tot 172,2 miljoen euro, op te splitsen in 131,5 miljoen euro aan toelagen in het kader van het recht op maatschappelijke integratie, 37,4 miljoen euro aan toelagen in het kader van de wet van 2 april 1965 en 3,2 miljoen euro als terugbetaling van dringende medische hulp.

Voor de financiering van de bijkomende impact moet de POD MI beroep doen op het provisioneel krediet ter financiering van de asielcrisis (programma 03.41.1).

2 Programma 44.55.1 – Recht op maatschappelijke integratie (RMI)

Basisallocatie 44.55.11.43.52.16 omvat het aandeel van de federale Staat in het leefloon dat wordt betaald door de OCMW's, de activering en de dossierkosten. De rechtsgrond is terug te vinden in de wet van 26 mei 2002²⁹⁹ en het koninklijk besluit van 11 juli 2002³⁰⁰. Voor het begrotingsjaar 2016 werd een krediet ingeschreven van 777,6 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat het krediet mogelijk onderraamd is omdat het bedrag onder meer is berekend op basis van hetzelfde stijgingspercentage van het aantal begunstigden tijdens de periode 2014-2015 en bij ongewijzigd beleid. De uitgaven voor 2015 worden door de POD MI geraamd op 743,5 miljoen euro. Dit betekent een bijna volledige benutting van het toegekende budget (747,6 miljoen euro). De beperkte stijging van het krediet in 2016 (+30,0 miljoen euro) veronderstelt dus, enerzijds, een volledige toewijzing van het bijkomende krediet aan de asielcrisis (stijging van het aantal asioldossiers – zie punt 1), en anderzijds, een daling van het aantal bestaande leefloners. Uit de statistieken³⁰¹ van de POD MI blijkt nochtans dat de meeste leefloners de Belgische nationaliteit hebben en dat de structurele stijging van het aantal leefloners mede te verklaren is door bepaalde risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen,...) en door de impact van de wijzigingen in de werkloosheidsreglementering. Anderzijds houdt de berekening van de impact van de asielcrisis rekening met de kost van een volledig jaar, wat gezien de termijn van een erkenningsprocedure, wellicht te ruim berekend is.

²⁹⁶ Basisallocatie 44.55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van recht op maatschappelijke integratie (777,6 miljoen euro).

²⁹⁷ Basisallocatie 44.55.12.43.52.23 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van maatschappelijke hulp (176,2 miljoen euro).

²⁹⁸ Basisallocatie 44.55.12.34.32.00 Terugbetaling aan HZIV (53,7 miljoen euro).

²⁹⁹ Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

³⁰⁰ Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

³⁰¹ Statistisch rapport POD MI – september 2015.

Of het krediet toereikend is, zal bijgevolg in belangrijke mate afhangen van de toestroom en de erkenning van de asielzoekers en de mate waarin het departement beroep kan doen op voormelde interdepartementale provisie.

Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Herstructurering van de begroting

Het Rekenhof stelt vast dat kredieten die voordien bestemd waren voor de bezoldiging van een deel van het specifiek contractueel personeel³⁰², werden samengebracht in programma 46.21.o - Leiding en beheer. Een nieuwe wettelijke bepaling (artikel 2.46.6 van de algemene uitgavenbegroting) maakt het mogelijk de kredieten voor statutair en niet-statutair personeel van dat programma te herverdelen naar andere specifieke basisallocaties.

Die voorstelling van de begroting strookt niet met het beginsel van de begrotingsspecialiteit, noch met de transparantie die vereist is voor de door de Kamer uitgeoefende controle.

³⁰² Basisallocatie 46.60.11.11.00.16 – Bezoldigingen en allerhande toelagen voor het contractueel personeel specifieke taken aangeworven voor het beheer van de O&O programma's en acties op nationaal vlak en van de interuniversitaire attractiepolen; basisallocatie 46.60.21.11.00.18 - Bezoldigingen en allerhande toelagen voor het contractueel personeel - specifieke taken - aangeworven voor het permanent beheer van de O&O programma's en -acties op internationaal vlak; basisallocatie 46.60.15.41.30.01 – Dotatie aan de Dienst voor Wetenschappelijke en technische informatie (DWTI) voor het deel met betrekking tot het personeel, en basisallocatie 61.12.11.00.04 - Bezoldigingen en allerhande toelagen aan ander dan statutair personeel.

Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld

Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

Volgens de meest recente raming van het Agentschap van de Schuld van 14 september 2015 en zoals hernomen in het rapport van het monitoringscomité van 22 september 2015, zouden de intrestlasten voor het jaar 2016 (zonder gekapitaliseerde intresten van het Zilverfonds), waarvoor in sectie 51 kredieten moeten worden voorzien, 10.365,7 miljoen euro belopen³⁰³.

Uit het voorliggende ontwerp van begroting en de bijhorende verantwoording in verband met sectie 51 blijkt echter dat de kredieten voor intrestlasten 10.315,7 miljoen euro bedragen, d.i. precies 50 miljoen euro lager dan de raming van het Agentschap van de Schuld van 14 september 2015³⁰⁴.

Deze verlaging vloeit voort uit de conclaafbeslissing van 28 juli 2015 om de raming van de intrestlasten voor de periode 2016-2018 in totaal met 950 miljoen euro te verminderen, waarvan 50 miljoen euro in 2016. Bij dit begrotingsconclaaf raamde het monitoringscomité, op basis van de synthesesnota van het Agentschap van de Schuld, de interestlasten (exclusief Zilverfonds) nog op 10.471 miljoen euro. De beslissing om de raming van de interestlasten in 2016 met 50 miljoen euro te verminderen, werd dus toegepast op de raming van het Agentschap van de Schuld van een latere datum, nl. 14 september 2015.

Volgens het Agentschap van de Schuld gaat de regering uit van een bijkomende verlaging van de intrestvoeten, o.a. als gevolg van de "Quantitative Easing"(QE) van de ECB³⁰⁵.

Het Rekenhof merkt op dat de door de regering toegepaste berekeningswijze niet precies wordt toegelicht in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting³⁰⁶.

³⁰³ Comité de Monitoring – Actualisation 2015-2016 – 22/06/2015 p. 28 (www.begroting.be).

³⁰⁴ Basisallocaties 51.45.10.21.01 10.01 (Rente van de leningen op lange termijn in Belgische frank en in euro – 10.178,9 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.10.08 (Rente van de leningen op korte termijn in euro – 23,7 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.20.02 (Rente van leningen op lange termijn in vreemde munt- 172,8 miljoen euro) en basisallocatie 51.45.21.20.08 (Rente van leningen op korte termijn in vreemde munt - 12,2 miljoen euro). Deze vermindering werd integraal toegepast op de rente van leningen op lange termijn in euro of Belgische frank.

³⁰⁵ Deze "Quantitative Easing" behelst de sedert begin 2015 gevoerde expansieve monetaire politiek van de ECB, waarbij meer geld in het financiële systeem wordt gepompt via de inkoop van overheidsobligaties om zo de groei van de Europese economie te bevorderen.

³⁰⁶ Zie Parl. St. Kamer; DOC 54-1353/022.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid

Voor 2016 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)³⁰⁷ geraamd op 78.628,4 miljoen euro. Ze liggen 178,2 miljoen euro (0,23 %) hoger dan de verwachte uitgaven voor 2015.

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

Omschrijving	Uitgaven 2014	Verwachte uitgaven 2015	Geraamde uitgaven 2016
Prestaties	77.802,3	69.904,9	70.298,6
Werkingskosten	2.508,1	2.208,9	2.187,6
Andere uitgaven	8.153,5	6.336,3	6.142,2
Totaal	88.463,9	78.450,2	78.628,4

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016

³⁰⁷ Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

Tabel - Evolutie van de prestaties (2014-2016, in miljoen euro)

Stelsels en prestaties ³⁰⁸	Uitgaven 2014	Verwachte uitgaven 2015	Geraamde uitgaven 2016
RSZ-Globaal Beheer	43.945,8	39.351,6	39.833,7
Arbeidsongeschiktheid	6.643,5	7.051,89	7.436,1
Pensioenen	22.337,2	23.246,9	23.857,4
Werkloosheid	9.557,7	8.566,6	8.056,2
Arbeidsongevallen	210,6	217,8	219,5
Beroepsziekten	260,9	258,1	254,2
Mijnwerkers en zeevarenden	9,7	10,4	10,3
Gezinsbijslagen	4.926,3	0,0	0,0
RSVZ-Globaal Beheer	3.956,0	3.809,5	3.904,1
Arbeidsongeschiktheid	394,7	410,7	429,7
Pensioenen	3.288,6	3.387,3	3.462,7
Faillissementsverzekering & palliatieve zorgen	7,9	11,5	11,7
Gezinsbijslagen	264,8	0,0	0,0
RIZIV-Geneeskundige Verzorging	26.308,1	23.851,8	23.812,6
Stelsels buiten globaal beheer	3.592,4	2.892,0	2.748,2
Totaal	77.802,3	69.904,9	70.298,6

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016.

Van de totale geconsolideerde uitgaven wordt 70.298,6 miljoen euro (89,41%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen. Dat bedrag stijgt tegenover de verwachte uitgaven voor 2015 met 393,7 miljoen euro (0,56%).

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de totale uitgaven voor prestaties in 2016 met 482 miljoen euro (1,22%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2015. Die stijging is het gevolg van een stijging van de uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 384,3 miljoen euro (5,45%) en van de uitgaven voor pensioenen met 610,5 miljoen euro (2,63%). In de twee gevallen wordt de stijging verklaard door een toename van het aantal rechthebbenden. Van zijn kant verwacht de RVA dat het aantal werklozen in 2016 zal afnemen, waardoor de uitgaven voor werkloosheid tegenover 2015 dalen met 510,4 miljoen euro (-5,96%).

Bij het RSVZ-Globaal Beheer nemen de uitgaven voor prestaties in 2016 toe met 94,6 miljoen euro tegenover 2015. De uitgaven voor arbeidsongeschiktheids-uitkeringen

³⁰⁸ Vanaf 2015 zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor de uitgaven voor gezinsbijslagen.

nemen in 2016 toe met 19 miljoen euro (4,63%) tegenover 2015. Bij de pensioenen bedraagt de toename 75,4 miljoen euro (2,23%). Zoals bij de RSZ-Globaal Beheer is die evolutie het gevolg van een toename van het aantal rechthebbenden.

Voor 2016 is de globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging vastgesteld op 23.812,6 miljoen euro, hetzij 39,2 miljoen euro (0,16%) minder dan de globale begrotingsdoelstelling voor 2015. Die lagere begrotingsdoelstelling is het gevolg van het feit dat de gemeenschappen in 2016 bevoegd worden voor de uitgaven voor investeringen in de ziekenhuizen.

De daling van de uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten globaal beheer met 143,7 miljoen euro (-4,97%) is vooral het gevolg van de evolutie van de uitgaven bij DIBISS.

2 Ontwerpbegrotingen van de openbare instellingen van socialezekerheidsinstellingen

Het Rekenhof heeft eveneens de begrotingsgegevens van de openbare instellingen van sociale zekerheid onderzocht. Het wijst erop dat zijn analyse in de meeste gevallen steunt op voorlopige documenten, gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens. Deze toestand die niet eigen is aan het jaar 2016, leidt ertoe dat het Rekenhof zich niet ervan heeft kunnen vergewissen of de in het begrotingsconclaaf goedgekeurde maatregelen effectief werden doorgerekend in de definitieve begrotingen van die instellingen.

Het Rekenhof herinnert er in dat opzicht aan dat de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid binnen Entiteit I moeten worden geconsolideerd en dat het door de recurrente vertraging bij het indienen van de ontwerpbegrotingen van die instellingen moeilijk is een algemeen overzicht van de door de Staat voorziene financiële verrichtingen te hebben. Het vraagt bijgevolg dat die begrotingsontwerpen in de toekomst zouden worden gefinaliseerd binnen een termijn die het Rekenhof in staat stelt zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement te vervullen.

Er werden soms significante verschillen vastgesteld tussen de gegevens in de algemene toelichting en de gegevens in de voorbereidende begrotingsdocumenten van de meeste socialezekerheidsinstellingen. Het Rekenhof onderstreept trouwens in dat verband dat de beheerders van die instellingen meestal niet beschikken over de informatie in de algemene toelichting vooraleer dat document wordt gepubliceerd.

Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoek eveneens vastgesteld dat de beheersorganen van de socialezekerheidsinstellingen meestal de na het begrotingsconclaaf opgestelde notificaties ontvangen, zonder dat hun de informatie in verband met de besparingen of de door de Ministerraad goedgekeurde berekeningsmodaliteiten worden meegedeeld.

Zo beschikten die instellingen, toen het Rekenhof hun begroting onderzocht, bijvoorbeeld nog niet over een overzicht van de manier waarop de in augustus en oktober laatstleden goedgekeurde besparingsmaatregelen inzake uitgaven nog onder die instellingen moesten worden verdeeld. Daaruit volgt inzonderheid dat hun beheersorganen niet kunnen bepalen over welke middelen ze effectief zullen beschikken om hun wettelijke opdrachten in het jaar 2016 te kunnen vervullen.

Ook een aantal goedgekeurde maatregelen inzake sociale uitkeringen werden nog niet voldoende nauwkeurig gepreciseerd, waardoor het risico ontstaat dat ze niet of later zullen worden toegepast. Er wordt daarvoor verwezen naar de onderstaande commentaren.

3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

3.1 Uitkeringsgerechtigden

Berekening van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers

Naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2015 heeft de regering beslist om vanaf 1 januari 2015 voor de uitkeringen voor de primaire arbeidsongeschiktheid (d.i. het eerste jaar van ziekte) het gemiddelde loon van de voorbije twaalf maanden in aanmerking te nemen (in plaats van het loon van de laatste maand die aan de ziekte voorafgaat)³⁰⁹. In 2016 moet die maatregel een besparing opleveren van 26 miljoen euro.

Bij het toekennen van een uitkering volgens de nieuwe berekeningswijze zullen de verzekeringsinstellingen meer informatie nodig hebben en dus bijkomende gegevens moet raadplegen of opvragen. Dat vereist een aanpassing van de informaticatoepassingen van de verzekeringsinstellingen, maar ook van de bij de uitvoering betrokken openbare instellingen van sociale zekerheid (bv. de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid). De bijkomende controle- en verificatiewerkzaamheden mogen geen vertraging of onderbreking veroorzaken bij de berekening, toekenning en betaling van de uitkeringen.

Die technische en administratieve vereisten hebben ertoe geleid dat de uitvoering van de maatregel is vertraagd. In de notificaties van juli 2015 is de geraamde besparing voor 2015 dan ook teruggebracht tot 13,5 miljoen euro (in de initiële begroting 2015 was een besparing van 30 miljoen euro ingeschreven³¹⁰). Voor 2016 wordt de besparing geraamd op 26 miljoen euro, d.i. 12,5 miljoen euro meer dan de ramingen voor 2015. Uit de beschikbare informatie blijkt niet hoe dit bedrag is geraamd.

Het Rekenhof wijst er op dat de besparing mogelijk is overschat. In zijn ontwerpbegroting voor 2016 (die ook de actuele ramingen voor 2015 bevat) gaat het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) ervan uit dat de maatregel pas in de loop van 2016 in werking zal treden en heeft het voor 2015 geen besparing opgenomen. Voor 2016 raamt het RIZIV de besparing op 11,8 miljoen euro.

Re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen

De regering wil de re-integratie van arbeidsongeschikte personen bevorderen en de procedures voor de toekenning en de controle van de uitkeringen strenger maken. Die maatregelen moeten in 2016 een besparing opleveren van 56 miljoen euro (51,5 miljoen euro in de regeling van de werknemers en 4,5 miljoen euro in de regeling van de zelfstandigen).

Uit de beschikbare documentatie blijkt dat de socio-professionele re-integratie van arbeidsongeschikte personen voorlopig alleen betrekking heeft op de werknemers. Het is de bedoeling om voor werknemers die nog kunnen werken, maar hun huidige functie niet meer kunnen uitoefenen, een op maat gemaakt begeleidingsplan uit te werken (herscholing, begeleiding in de zoektocht naar werk...).

Over de praktische kant (screening van de arbeidsongeschikte personen om uit te maken wie in aanmerking komt voor een individueel begeleidingsplan, opstellen van

³⁰⁹ Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting voor het jaar 2015, Kamer, DOC. 54-0494/001, p. 198.

³¹⁰ Zie voor de geraamde besparing 2015 de Algemene Toelichting bij de initiële begroting 2015, DOC. Kamer, 54-0494/001, p. 198.

het plan, opvolgen van de uitvoering) wordt nog overlegd met de sociale partners (via de Nationale Arbeidsraad) en met de verzekeringsinstellingen. Ook de regelgeving (Ziekteverzekeringswet, wetgeving inzake het welzijn op het werk) moet nog worden aangepast. Daardoor zal de maatregel - die al was ingeschreven in de begroting 2015 - pas vanaf 2016 van kracht worden. De minister van Sociale Zaken benadrukt dat de sleutel tot succes ligt in een mentaliteitswijziging bij alle betrokken personen³¹¹. Daarom wordt ernaar gestreefd om werkgevers en werknemers te sensibiliseren door de voordelen van de regeling in de verf te zetten en zouden arbeidsongeschikte werknemers niet worden verplicht om in het systeem te stappen.

Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop de besparing is geraamd. Het RIZIV kon de geraamde besparing niet bevestigen, omdat het naar eigen zeggen nog niet over voldoende kwantitatieve gegevens beschikt om een betrouwbare raming te maken van de besparingen die met die maatregel kunnen worden verwezenlijkt, omdat nog maar een beperkt aantal mensen met succes een volledig begeleidingstraject heeft doorlopen.

Uitbreiding van de periode van gewaarborgd loon

Volgens de regeerverklaring van 11 oktober 2014 zou de periode van gewaarborgd loon (d.i. de periode waarin de werkgever het loon van een zieke werknemer betaalt) worden opgetrokken van één maand naar twee maanden. Dat moest de werkgevers ertoe aanzetten om, via preventieve maatregelen en aangepast werk, te vermijden dat werknemers vervroegd de arbeidsmarkt verlaten.

Het Rekenhof stelt vast dat die maatregel, waarmee in 2016 354 miljoen euro zou worden bespaard, niet zal worden uitgevoerd.

Niet nader uitgewerkte besparing

Volgens de begrotingsnotificaties van 28 augustus 2015 zullen in 2016 bijkomende besparingen worden verwezenlijkt in de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (RIZIV) en in de uitgaven voor pensioenen. De besparing wordt op 100 miljoen euro geraamd, waarvan 42,9 miljoen euro betrekking zou hebben op de uitkeringen bij het RIZIV³¹². Dat bedrag is opgenomen bij de correcties voor de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo (ESR-correcties).

Het Rekenhof stelt vast dat nog geen concrete besparingsmaatregelen zijn uitgewerkt en dat bijgevolg niet kan worden vastgesteld of de geraamde besparing realistisch is. De minister van Sociale Zaken stelt in dat verband dat de besparingen zullen voortvloeien uit een (nog aan de Ministerraad voor te leggen) actieplan Arbeidsongeschiktheid.

3.2 RIZIV – Geneeskundige verzorging

In juli 2015 legde de regering de structurele besparing voor het RIZIV-Geneeskundige Verzorging voor 2016 vast op 285 miljoen euro. Bovenop dat bedrag komt de bijkomende structurele besparing van 76 miljoen euro die binnen het in 2014

³¹¹ Zie het antwoord van de minister van Sociale Zaken op de mondelingen vragen van de dames C. Fonck en M. Gerkens en de heer R. Hedeboom, Kamer, Commissie voor de Sociale Zaken, 21 oktober 2015 (DOC. COM 249).

³¹² Het saldo van 52.1 miljoen euro heeft betrekking op maatregelen bij de overheidspensioenen.

vastgelegde meerjarentraject 2015-2018 in 2016 moet worden verwezenlijkt³¹³. In 2016 moet het RIZIV-Geneeskundige Verzorging dus 361 miljoen euro besparen.

Uit een analyse van de begrotingsdocumenten blijkt dat het RIZIV-Geneeskundige Verzorging in 2016 netto voor 412,6 miljoen euro zal besparen. De volgende tabel bevat de samenstelling van dat bedrag.

Tabel - Besparingen en nieuwe uitgaven: verdeling over de rubrieken (in miljoen euro)

	Binnen de globale begrotingsdoelstelling	Buiten de globale begrotingsdoelstelling	Totaal
Besparingen	-309,8	-264,3	-574,1
Verzekeringsinstellingen	0,0	-38,7	-38,7
Onderbenutting van de uitgaven	-117,0	0,0	-116,8
Andere besparingen	-192,8	-225,6	-418,4
Uitgaven voor nieuw beleid	104,4	57,1	161,5
Nettobesparing	-205,4	-207,2	-412,6

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens Algemene Toelichting

Het verschil met de in de Algemene Toelichting vermelde structurele besparing is het gevolg van twee factoren.

- De besparing van 361 miljoen euro houdt geen rekening met de opgelegde besparing in de werkingskosten van de verzekeringsinstellingen (38,7 miljoen euro).
- De besparing van 361 miljoen euro bevat twee bedragen voor nieuwe initiatieven die worden verwezenlijkt op de begroting van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid voor de Voedselketen en Leefmilieu (totaal: 12,8 miljoen euro).

Globale begrotingsdoelstelling en besparingen

De globale begrotingsdoelstelling is vastgesteld op 23.812,6 miljoen euro, tegenover 23.851,8 miljoen euro voor 2015. De daling tegenover het vorige jaar is vooral het gevolg van de overdracht aan de gemeenschappen en gewesten van de budgetten voor de investeringen in de ziekenhuizen (486,7 miljoen euro)³¹⁴.

Van de uitgaven voor prestaties mag in 2016 maximaal 23.607,2 miljoen euro worden besteed aan de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging, wat een besparing oplevert van 205,4 miljoen euro. In de praktijk blijft dat bedrag behouden binnen de globale begrotingsdoelstelling, maar wordt het in 2016 niet gefinancierd³¹⁵.

³¹³ Zie Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting 2015, DOC. Kamer 54-0494/001 p. 222 en notificaties van de Ministerraad van 15 oktober 2014, p. 31-32.

³¹⁴ Voor de berekening, zie Algemene Toelichting, p. 218.

³¹⁵ In de Algemene Toelichting wordt daarom daartoe een bedrag van 205,4 miljoen euro afgetrokken van de totale geraamde uitgaven van de rubriek "Diverse". Op die manier blijft de begroting van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging in evenwicht en wordt die besparing toch niet gefinancierd.

De besparing bestaat uit drie elementen.

- Het verschil van 117 miljoen euro tussen de globale begrotingsdoelstelling (23.812,6 miljoen euro) en de voor 2016 door het RIZIV geraamde uitgaven (23.695,6 miljoen euro) wordt beschouwd als een onderbenutting en mag in 2016 niet worden gebruikt om nieuwe uitgaven te financieren.
- Het voor 2016 geraamde bedrag voor de indexering van de honoraria mag niet worden uitgegeven, wat een besparing betekent van 82,5 miljoen euro.
- Daarnaast wordt een bijkomende besparing opgelegd van 5,9 miljoen euro, d.i. het verschil tussen de andere besparingen (110,3 miljoen euro) en de nieuwe initiatieven (104,4 miljoen euro)/

Uit de documenten waarover het Rekenhof beschikt blijkt dat de gegevens over de budgettaire weerslag van de besparingen en de uitgaven voor nieuw beleid³¹⁶ afkomstig zijn van het RIZIV of van de FOD Volksgezondheid (raming van de nieuwe maatregelen in de ziekenhuissector). In enkele gevallen (besparing van 10,4 miljoen euro in de thuisverpleging, krediet van 25 miljoen euro voor de geneesheren) wordt een enveloppe vastgelegd en wordt aan de bevoegde commissies binnen het RIZIV het initiatief gelaten om concrete maatregelen uit te werken.

Maatregelen buiten de globale begrotingsdoelstelling

In de uitgaven buiten de globale begrotingsdoelstelling wordt in totaal 264,3 miljoen euro bespaard en worden nieuwe uitgaven ingeschreven voor 57,1 miljoen euro³¹⁷.

De grootste besparing (176,3 miljoen euro) is de vermindering van de uitgaven voor internationale verdragen³¹⁸. Het RIZIV raamde de uitgaven op 1.020,7 miljoen euro, een stijging met 24,5 miljoen euro tegenover de verwachte uitgaven voor 2015. Die raming - die vertrekt van een extrapolatie van de gegevens van het verleden - zou volgens de informatie 250 miljoen euro hoger liggen dan kan worden verwacht op basis van de meest recente uitgavenramingen. Het Rekenhof heeft geen cijfers over die ramingen en kan bijgevolg niet vaststellen of die hypothese realistisch is. Wel wordt aangestipt dat de uitgaven voor internationale verdragen erg ongelijkmatig evolueren.

Verschillen tegenover de Algemene Toelichting

Het Rekenhof wijst er op dat de cijfers in zijn verslag op enkele punten verschillen van de bedragen in Deel 4 van de Algemene Toelichting. Zo bedragen de besparingen (de onderbenutting uitgezonderd) 418,3 miljoen euro, wat tien miljoen euro meer is dan in de tabel in de Algemene Toelichting³¹⁹. Ook de totale uitgaven voor nieuwe initiatieven liggen tien miljoen euro hoger. Die verschillen vloeien voort uit de beslissing van de minister om een bijkomende besparing op te leggen aan de groothandelsverdelers van geneesmiddelen (10 miljoen euro) en die middelen te gebruiken voor "een versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg". Het Rekenhof stelt vast dat die laatste maatregel nog niet verder is uitgewerkt.

³¹⁶ Zie voor een overzicht, Algemene Toelichting tabellen op p. 220-221.

³¹⁷ Idem. De maatregelen in de kolom "FOD Volksgezondheid" zijn niet meegeteld in de nieuwe initiatieven van het RIZIV.

³¹⁸ Die rubriek bevat de door de verzekeringsinstellingen betaalde uitgaven voor buitenlandse patiënten die worden teruggevorderd van de buitenlandse socialezekerheidsinstellingen.

³¹⁹ Algemene Toelichting, p. 220.

BIJLAGE

Bijlage: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de 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) ³²⁰	Ja	Het ontwerpbegrotingsplan werd bij de Europese Commissie op 15 oktober 2015 ingediend
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober i.p.v. 31 oktober (artikel 45)	Neen	Algemene toelichting werd ingediend op 13 november 2015
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. 59-60
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)	Gedeeltelijk	Algemene toelichting, p. 166-173. De gehanteerde perimeter voor de opmaak van de tabel stemt niet volledig overeen met de consolidatieperimeter van de federale overheid (sector S.1311 van de lijst van de eenheden van de overheidssector). De FOD Budget en Beheerscontrole merkt wel op dat de instellingen betrokken bij deze raming de belangrijkste stromen en saldi van de met de federale overheid te consolideren instellingen dekken ³²¹
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 ³²² (artikel 124, §1)	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, september 2015
Betekenisvolle afwijkingen tussen de 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 toelichting worden toegelicht (artikel 124/2, §1)	Ja	Algemene toelichting, p. 79-81

³²⁰ 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.

³²¹ Algemene toelichting, p. 166.

³²² Artikel 109 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen bepaalt dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen deze opdracht toevertrouwt aan het Federaal Planbureau.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
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) ³²³ .	Ja	Algemene toelichting, p. 49-60
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 tegenover de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, §2).	Ja	Algemene toelichting, p. 49-60. De meerjarenbegroting is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2017-2019 die het Federaal Planbureau in juni 2015 publiceerde. De cijfers voor het begrotingsjaar 2016 zijn gebaseerd op de economische begroting van september 2015.

Bron: Rekenhof

³²³ 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.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
PARTIE I	7
Exposé général	7
1 Présentation schématique du budget de l'Entité I	7
2 Paramètres macroéconomiques	8
3 Conformité du budget 2016 avec le programme de stabilité 2015-2018 et le projet de plan budgétaire 2016	9
3.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	9
3.2 Désendettement des pouvoirs publics	12
4 Solde budgétaire et solde de financement	12
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	12
4.2 Solde de financement de la sécurité sociale	16
4.3 Solde de financement de l'entité I	16
4.4 Solde de financement de l'entité II	16
5 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral	17
6 Aperçu des principales mesures structurelles adoptées lors des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015	18
6.1 Introduction	18
6.2 Estimation du solde structurel (2019)	18
6.3 Commentaires particuliers sur certaines mesures structurelles adoptées lors des conclaves	20
6.3.1 Décisions de principe non détaillées	20
6.3.2 Sous-utilisations et prudence budgétaire	20
6.3.3 Effets-retour	21
6.3.4 Réduction des charges d'intérêt	21
6.3.5 Prise en compte de l'objectif à moyen terme (2019-2020)	22
6.3.6 Effet des nouvelles mesures structurelles décidées lors du conseil des ministres du 28 août 2015	23
PARTIE II	24
Recettes de l'Entité I	24
CHAPITRE I	24
Recettes du pouvoir fédéral	24
1 Évolution générale des recettes	24
2 Recettes fiscales	25
2.1 Évolution générale des recettes fiscales sur base de caisse	25
2.2 Méthode d'estimation utilisée	27
2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales	28

2.3.1	Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	28
2.3.2	Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	29
3	Recettes non fiscales	33
3.1	Contribution du secteur énergétique	33
3.2	Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières	34
3.3	Emission Trading System (quotas CO ₂)	35
3.4	Récupération des créances alimentaires	35
3.5	Accroissement de la rente de monopole de la Loterie nationale	35
CHAPITRE II		36
	Recettes de la sécurité sociale	36
1	Évolution générale des recettes	36
2	Recettes propres	38
2.1	Recettes ONSS	38
2.1.1	Contributions des employeurs	38
2.1.2	Autres cotisations	40
2.2	Recettes de l'Inasti	41
3	Financement alternatif de la sécurité sociale	41
PARTIE III		43
	Dépenses de l'Entité I	43
CHAPITRE I		43
	Budget général des dépenses - Introduction	43
1	Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses	43
2	Les fonds organiques	44
3	Atteintes à la spécialité budgétaire	46
3.1	Provisions interdépartementales	46
3.2	Modifications au sein des programmes budgétaires	47
4	Financement des entités fédérées	48
4.1	Transferts aux entités fédérées	48
4.2	Impôt des personnes physiques régional 2016	50
5	Documents budgétaires manquants	52
CHAPITRE II		53
	Budget général des dépenses - Sections	53
	Section 12 – SPF Justice	53
1	Généralités	53
2	Dépenses de personnel	53
2.1	Programme 12 56 0 – Juridictions ordinaires	54
2.2	Programme 12 59 1- Laïcité	55
3	Dépenses de fonctionnement et d'investissement	55

3.1	Arriérés	55
3.2	Crédits de fonctionnement et d'investissement IT	56
3.3	Programme 12.40.2 - Service de tutelle des mineurs étrangers	56
3.4	Programme 12.51.7 – Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons	57
3.5	Programme 12.56.0 - Programme de subsistance des juridictions ordinaires	57
4	Transferts de crédits	57
4.1	Programme 12.40.4– Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police	57
4.2	Programme 12.56.1 – Aide juridique	58
4.3	Programme 12.56.6 - Dotation à l'Institut de formation judiciaire	58
Section 13 – SPF Intérieur		60
1	Remarques générales sur le budget du SPF	60
1.1	Augmentation des crédits	60
1.2	Suppressions de programmes et modifications d'allocations de base	61
2	Report de charges	62
Section 16 – Défense		63
1	Crédits de fonctionnement et d'investissement	63
2	Utilisation de la provision interdépartementale	64
Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré		65
1	Programme 17.90.1-Dotations et subsides	65
2	Économies en matière de pensions	66
Section 18 – SPF Finances		67
1	Dispositions légales	67
2	Programme 18.53.0 Perception et recouvrement- Subsistance	68
3	Programme 18.61.1 Administration de la trésorerie - Relations financières internationales	68
Section 19 – Régie des bâtiments		69
1	Programme d'investissements	69
2	Dépenses locatives	70
3	Dépenses financées par le biais du financement alternatif	70
4	Fonds de financement	71
Section 21 – Pensions		73
Section 24 – SPF Sécurité sociale		75
Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées		75
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement		77
1	Programme 25.21.4 – Gestion du personnel	77
2	Division organique 25.54 – Gestion budgétaire des fonds organiques	77
3	Programme 25.55.9 - Fonds « Responsabilisation climat »	78
4	Programme 25.54.5 – Dotation à l'Afsc	79

5	Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)	80
	Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	81
	Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire	81
	Section 33 – SPF Mobilité et Transports	82
	Programme 33.52.2 - Belgocontrol	82
	Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	83
1	Incidence financière de la crise de l'asile	83
2	Programme 44.55.1 – Revenu d'intégration sociale (RIS)	83
	Section 46 – SPP Politique scientifique	85
	Restructuration du budget	85
	Section 51 – SPF Finances pour la dette publique	86
	Programme 51.45.1 – Charges d'emprunts	86
	CHAPITRE III	87
	Dépenses de la sécurité sociale	87
1	Évolution générale des dépenses	87
2	Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale	89
3	Commentaires sur les mesures	89
3.1	Allocataires sociaux	89
3.2	Inami–Soins de santé	91

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 2016¹.

L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses n'ont été déposés à la Chambre des représentants que le 13 novembre, soit après la date du 15 octobre prévue par la loi².

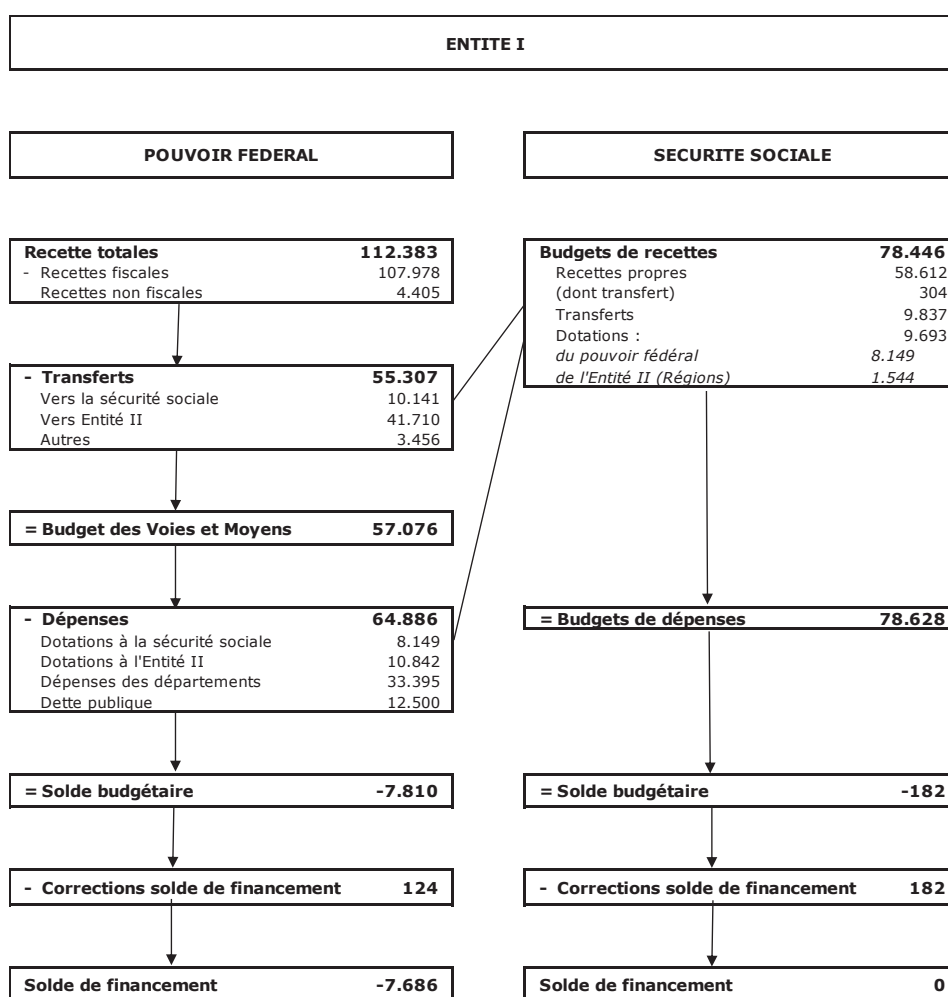
¹ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1350/001 (exposé général), Doc. parl., Chambre, DOC 54 1351/001 (budget des voies et moyens), Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/001 à 002 (budget général des dépenses) et Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/001 à 025 (justification du budget général des dépenses).

² Article 45 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

PARTIE I

Exposé général

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I



2 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2016 repose sur les estimations du comité de monitoring du 22 septembre 2015³. Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et sont basées sur le budget économique du 9 septembre 2015 publié par le Bureau fédéral du plan (BFP). Elles tiennent aussi compte des mesures prises par le gouvernement fédéral en juillet 2015⁴.

Le budget économique de septembre 2015 prévoit une croissance économique pour la Belgique de 1,2 % du PIB en 2015 et de 1,3 % du PIB en 2016⁵.

Plus récemment, tant la Commission européenne que le Fonds monétaire international (FMI) ont confirmé la croissance économique belge⁶. La Commission européenne a estimé en novembre 2015 la croissance du PIB belge à 1,3 % tant pour 2015 que pour 2016⁷. Le FMI tablait en octobre 2015 sur une croissance du PIB belge de 1,3 % en 2015 et de 1,5 % en 2016⁸.

L'incidence sur le solde de financement 2016 de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) d'un éventuel ralentissement de la croissance du PIB de 0,5 % est estimée à 0,2 % du PIB ou 0,9 milliard d'euros⁹.

Le budget 2016 a été élaboré dans l'hypothèse que l'indice-pivot ne serait pas dépassé en 2016. Le BFP s'attend pour le moment à ce que l'indice-pivot soit dépassé en août 2016, de sorte que les allocations sociales et les traitements des agents de la fonction publique seraient indexés respectivement en septembre et en octobre 2016. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion a réalisé une première estimation de l'incidence de ce dépassement sur le budget. Les dépenses de l'entité I augmenteraient d'environ 0,1 % du PIB (433,3 millions d'euros)¹⁰. La hausse des recettes s'élèverait à environ 0,05 % du PIB (220,8 millions d'euros)¹¹. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne qu'il s'agit d'une estimation provisoire qui ne tient compte (pour les recettes) que des éléments directement mesurables. Pour pouvoir calculer l'incidence de manière plus précise, il est nécessaire de disposer d'un nouveau budget économique.

³ Les estimations du comité de monitoring du 22 septembre 2015 sont une actualisation de ses estimations du 9 juillet 2015.

⁴ Le gouvernement a déjà pris une première série de mesures en juillet 2015. Elles ont été approuvées en conseil des ministres du 28 août 2015 (et du 1^{er} octobre 2015 pour la réforme des fonds budgétaires organiques).

⁵ Le budget économique du 11 juin 2015 tablait encore sur une croissance économique pour la Belgique de 1,2 % du PIB en 2015 et de 1,5 % du PIB en 2016.

⁶ Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (juin 2015) et de la BNB (juin 2015), la croissance économique belge était encore estimée à un niveau un peu plus élevé (pour 2015-2016 : respectivement 1,3 % - 1,8 % et 1,2 % - 1,5 %) : voir aussi les Indicateurs économiques n° 2015-46 du 13 novembre 2015.

⁷ *European Economic Forecast*, automne 2015, p. 68-69.

⁸ *World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices*, octobre 2015, p. 32.

⁹ Exposé général, p. 59-60.

¹⁰ Dont 106,5 millions d'euros pour les dépenses primaires, 1,5 million d'euros pour les dotations supplémentaires aux organismes d'intérêt public (et organismes assimilés) et 325,1 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour la sécurité sociale.

¹¹ Dont 128,3 millions d'euros de précompte professionnel supplémentaire et 72,5 millions d'euros de cotisations sociales supplémentaires.

3 Conformité du budget 2016 avec le programme de stabilité 2015-2018 et le projet de plan budgétaire 2016

Le 29 avril 2015, le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation) a pris acte du programme de stabilité 2015-2018 de la Belgique (après son approbation explicite par le conseil des ministres fédéral le 24 avril 2015). Le programme de stabilité 2015-2018 prévoit notamment un équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des administrations publiques en 2018.

Le programme de stabilité 2015-2018 s'appuie sur les recommandations formulées en mars 2015 par le Conseil supérieur des finances (dénommé ci-après CSF)¹². Le CSF a conseillé d'améliorer le solde structurel de 0,7 % du PIB par an au cours de la période 2015-2018 de sorte que l'équilibre structurel serait atteint en 2018. Le programme de stabilité 2015-2018 a repris les objectifs d'amélioration du solde structurel préconisés par le CSF¹³.

Le projet de plan budgétaire tel que soumis à la Commission européenne en octobre 2015 reprend quasi intégralement les objectifs d'amélioration du solde structurel fixés dans le programme de stabilité 2015-2018. L'amélioration préconisée du solde structurel en 2016 est toutefois relevée de 0,1 % pour atteindre 0,8 % du PIB de sorte que l'effort structurel en 2018 peut être limité à 0,5 %. Le taux d'endettement diminuerait de 0,2 point de pourcentage en 2016 pour s'établir à 107 % du PIB.

3.1 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 les pourcentages préconisés du solde structurel et du solde de financement.

¹² Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2015-2018*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2015.

¹³ Compte tenu d'un déficit structurel de -2,8 % du PIB en 2014, il prévoit une amélioration structurelle de 0,8 % pour 2015, ce qui permet de limiter l'effort structurel en 2018 à 0,6 % du PIB.

Tableau – Solde structurel et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)²⁴

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-2,6%	-2,0%	-1,2%	-0,5%	0,0%	0,0%
Entité I	-2,2%	-1,6%	-1,0%	-0,4%	0,0%	0,0%
Entité II	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-3,1%	-2,6%	-2,1%	-0,9%	-0,3%	-0,1%
Entité I	-2,6%	-2,2%	-1,8%	-0,8%	0,0%	-0,2%
Entité II	-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%

Source : projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015, p. 12, et exposé général, p. 9 et 52

Le gouvernement table sur une amélioration structurelle de 0,8 % du PIB en 2016 pour la Belgique (0,6 % pour l'entité I et 0,2 % pour l'entité II). Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement atteindraient au maximum 1,2 % et 2,1 % du PIB. En ce qui concerne l'entité I (l'État fédéral et la sécurité sociale), ces déficits s'élèvent à maximum 1 % et 1,8 % du PIB et pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux) chacun à maximum 0,2 % du PIB. Pour l'entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale.

Le passage du solde structurel au solde de financement de l'entité I repose essentiellement sur les éléments suivants :

- ajout des effets estimés de mesures uniques et d'autres mesures temporaires (-0,3 % du PIB). Il s'agit de :
 - l'ajout d'un certain nombre de dépenses uniques représentant -0,2 % du PIB (provision en matière de sécurité et d'asile et dépense relative à un retard du financement de l'Union européenne). La Commission européenne doit encore évaluer dans quelle mesure les dépenses supplémentaires de la Belgique concernant la récente crise de l'asile peuvent ou non être considérées comme des dépenses non structurelles ;

²⁴ La somme des entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis (solde de financement 2016 et 2019). Le projet de plan budgétaire mentionne un objectif de -1,9 % pour le solde de financement 2016 de l'entité I et un objectif de -1,0 % pour le solde de financement 2017 de l'ensemble des administrations publiques (ce qui représente chaque fois un écart de -0,1 %).

- la prise en compte d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II représentant -0,2 % du PIB (versements et effet des taxshifts 1 et 2) ;
- l'ajout d'un certain nombre de recettes représentant +0,1 % du PIB (prélèvement anticipé sur l'épargne-pension et bonus de liquidation).
- correction pour neutraliser la composante cyclique compensant l'écart de production (*output gap*) négatif (-0,5 % du PIB)¹⁵.

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne estime le solde structurel à -2,1 % du PIB (au lieu de -1,2 %), le solde de financement à -2,6 % du PIB (au lieu de -2,1 %) et le taux d'endettement à 107,1 % du PIB (au lieu de 107 % – voir le point 4.2).

Lors du calcul du solde de financement, la Commission européenne a intégré les effets positifs du tax shift dans ses prévisions de croissance de sorte qu'ils sont déjà repris dans les prévisions macroéconomiques. Dans le budget fédéral, on compte sur une incidence positive supplémentaire de 225 millions d'euros (ce qui revient environ à une croissance supplémentaire de près de 0,1 %)¹⁶. Les prévisions de croissance de la Commission européenne sont donc implicitement inférieures. Par ailleurs, la Commission ne tient pas compte d'un certain nombre de mesures¹⁷ parce qu'elles ne sont pas suffisamment précisées. Elle estime aussi l'incidence de certaines mesures fiscales¹⁸ à un montant inférieur en raison de leur incertitude. Elle prévoit en outre une indexation des traitements de la fonction publique et des allocations à l'automne. Enfin, contrairement au projet de plan budgétaire et au projet de budget fédéral, la Commission ne table pas sur une amélioration du solde des pouvoirs locaux¹⁹.

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges 2016 – prévisions UE et plan de stabilité (en % du PIB)²⁰

	Projet de plan budgétaire	Amélioration estimée	Prévisions d'automne UE 2016	Amélioration estimée
Déficit structurel 2015	-2,0	0,6	-2,5	0,3
Besoin de financement 2015	-2,6	0,5	-2,7	0,4
Déficit structurel 2016	-1,2	0,8	-2,1	0,4
Besoin de financement 2016	-2,1	0,5	-2,6	0,1

¹⁵ La composante cyclique pour l'entité I dont il est tenu compte dans l'exposé général s'élève à 40 % de l'écart de production (négatif) (-1,3 % du PIB en 2016). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel.

¹⁶ Dans le projet de plan budgétaire, le gouvernement tablait encore sur un effet retour de 300 millions d'euros. Dans le projet de budget fédéral, l'effet retour est ramené à 225 millions d'euros.

¹⁷ Comme le *redesign* des pouvoirs publics, les économies en matière de sécurité sociale et l'augmentation de la sous-utilisation des dépenses primaires.

¹⁸ Il s'agit notamment de la taxe Caïman et de la récupération de l'usage inapproprié du taux de TVA réduit.

¹⁹ *Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium.*

²⁰ La hauteur de l'écart de production (et de la croissance potentielle) est calculée d'une manière différente par la Commission européenne. La correction pour la composante cyclique compensant l'écart de production négatif appliquée par la Commission européenne pour l'ensemble des pouvoirs publics belges est ainsi systématiquement inférieure d'environ 0,3 % du PIB et, partant, son solde structurel plus bas à raison de 0,3 % du PIB.

3.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la Banque nationale de Belgique (BNB) a estimé la dette publique 2014 à 427,3 milliards d'euros, soit 106,7 % du PIB²¹.

En raison de la faible croissance économique en 2015, l'augmentation endogène de la dette en 2015 (en raison du solde de financement négatif)²² ne peut être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 0,5 % du PIB pour atteindre 107,2 % en cas de solde de financement de -2,6 %.

En raison des prévisions d'inflation plus élevées pour 2016 (et du solde de financement estimé inférieur), la croissance endogène de la dette en 2016 est inférieure à l'augmentation du PIB. Le taux d'endettement diminue ainsi de près de 0,2 % en 2016 pour s'établir à 107 %²³.

4 Solde budgétaire et solde de financement

4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

Le solde budgétaire est estimé à -7.810 millions d'euros dans l'exposé général²⁴ et le solde de financement du pouvoir fédéral à -7.686 millions d'euros ou -1,85 % du PIB. Le tableau 12 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement du pouvoir fédéral²⁵. 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.

Pour clarifier l'exposé général, le tableau ci-dessous présente tant le solde budgétaire que le solde de financement de manière schématique.

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Estimation 2015		Budget initial 2016	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	106.702	106.702	110.742	110.742
- Dispense précompte professionnel	-3.063	-3.063	-2.963	-2.963
- Différence entre SEC et caisse		1.208		199
Sous-total : recettes fiscales, y compris dispense précompte professionnel	103.639	104.847	107.779	107.978
- Transferts de recettes fiscales	-54.780	-54.780	-55.290	-55.290

²¹ 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, 30 septembre 2015.

²² Il est tenu compte pour 2015 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 10,8 et -0,5 milliards d'euros.

²³ Il est tenu compte pour 2016 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 8,6 et 1 milliards d'euros.

²⁴ Exposé général, p. 5.

²⁵ Exposé général, p. 34.

- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	+13		-4	
Recettes fiscales	48.872	50.067	52.485	52.688
Recettes non fiscales estimées en base caisse	5.384	5.384	4.388	4.388
- Correction recettes code SEC 8	-1.315		-727	
- Correction moment d'enregistrement	+454		+330	
Recettes non fiscales	4.523	5.384	3.991	4.388
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.621	-51.621	-52.386	-52.386
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+53		+53	
- Sous-utilisation	+833		+874	
- Contribution RNB (section 52) ²⁶	-3.229		-3.798	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-29	-29	-30	-30
- Correction dépenses code SEC 8	+1.934		+1.934	
- Correction investissements hôpitaux et maximum à facturer ²⁷	-5		-815	
- Correction moment d'enregistrement	80		+106	
Dépenses primaires	-51.984	-51.650	-54.062	-52.416
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-10.653	-10.653	-10.316	-10.316
- Correction intérêts d'autres sections	-53		-53	
- Correction intérêts des institutions à consolider	-5		-5	
Charges d'intérêts	-10.711	-10.653	-10.374	-10.316
Solde primaire des institutions à consolider	117		110	
Corrections non ventilées	32		164	
Dépenses code SEC 8 de la section 51		-3.698		-1.401
Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)		-780		-753
Solde pouvoir fédéral	-9.151	-11.330	-7.686	-7.810

Source : exposé général et Cour des comptes

²⁶ La contribution RNB (section 52) n'est pas une dépense budgétaire dans cette présentation, à tort. Cette dépense est reprise dans le solde des opérations de trésorerie pour déterminer le solde net à financer de -8.860,7 millions d'euros (exposé général, p. 5).

²⁷ Cette correction des dépenses primaires concerne les compétences que le pouvoir fédéral continue à exercer pour le compte des communautés, de sorte que les dotations à ces dernières sont réduites à due concurrence. Ces dépenses étaient supportées par la sécurité sociale jusqu'en 2015.

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.

Par rapport au budget 2015 ajusté, la sous-utilisation estimée pour 2015 a été rehaussée de 215 millions d'euros pour atteindre 833 millions d'euros. Sur la base des réalisations actuelles des dépenses 2015, le gouvernement s'attend à ce que cette sous-utilisation soit réalisée. Les dépenses sur les crédits ont dès lors été limitées dès le 12 octobre 2015 aux dépenses incompressibles²⁸. Pour l'année 2016, le gouvernement a fixé la sous-estimation à 874 millions d'euros.

La correction relative au moment d'enregistrement des dépenses primaires comprend la neutralisation des versements anticipés pour le programme AIRBUS 400M (+96 millions d'euros en 2016 et +430,5 millions d'euros cumulés jusqu'en 2016). Cet achat de matériel militaire ne doit, conformément au SEC, être imputé qu'au moment de la livraison, qui est prévue pour 2019 et 2020 (représentant chaque fois environ 0,5 milliard d'euros).

Le budget estime le solde SEC des institutions à consolider pour 2015 et 2016 à respectivement 111 et 105 millions d'euros²⁹. Le solde estimé d'APETRA compris dans ce montant diminue de 196,1 millions d'euros par rapport à 2015 pour s'établir à 15,1 millions d'euros.

APETRA gère les stocks obligatoires de pétrole de la Belgique imposés au niveau européen et international. Ces stocks stratégiques d'urgence à constituer doivent au moins équivaloir à 90 jours d'importation nette de produits pétroliers (c'est-à-dire un quart des importations annuelles). APETRA est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières. Le montant de la contribution varie chaque trimestre en fonction de l'évolution du prix du pétrole.

Le solde d'APETRA pour 2016 a été estimé sur la base d'une obligation de stockage équivalente³⁰. La Cour constate qu'en raison de la diminution des prix du pétrole, la contribution actuelle d'APETRA est trop basse pour rembourser les emprunts contractés selon le calendrier prévu (80 millions d'euros par an). En outre, l'obligation de stockage va fortement augmenter à partir de 2016. Pour continuer à satisfaire aux obligations européennes et internationales en la matière, il conviendra d'acheter des stocks et/ou des tickets³¹ supplémentaires à partir de 2016. Le système des tickets coûte, certes, plus cher que l'achat de stocks (y compris en cas de crise pétrolière), mais est aussi plus flexible (court terme). L'utilisation de tickets dépend de l'offre et est donc limitée en volume. Si la moitié des stocks supplémentaires nécessaires est effectivement

²⁸ Circulaire du 12 octobre 2015 relative à la prudence budgétaire pour la fin de l'année budgétaire 2015.

²⁹ Solde primaire et intérêts, voir aussi l'exposé général, p. 166-172.

³⁰ La Cour avait déjà constaté à l'occasion de l'examen du budget ajusté 2015 que l'estimation du solde SEC d'APETRA tenait compte de la vente des surplus de stocks au-delà des 90 jours. Si ces ventes ont lieu intégralement en 2015, le solde d'APETRA en 2015 sera inférieur d'au moins 60 millions d'euros aux estimations en raison des faibles prix du pétrole. Les ventes prévues seront éventuellement limitées de sorte que le résultat 2015 d'APETRA ne s'élèvera qu'à 100 millions d'euros.

³¹ Les stocks de pétrole peuvent être détenus sous la forme de tickets ou droits de disposition à court terme : il s'agit d'un droit qu'APETRA achète et qui lui permet, en cas de crise pendant la durée du droit, d'acheter auprès du vendeur de tickets des produits pétroliers finis au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là.

achetée, le budget supplémentaire nécessaire s'élèvera à plus de 200 millions d'euros aux prix actuels du pétrole.

La Cour des comptes constate que la composition des corrections non ventilées n'est pas explicitée dans l'exposé général (+164 millions d'euros). Il s'agit :

- des gains d'efficience grâce à l'exercice de *redesign* de l'entité I : +100 millions d'euros ;
- des autres mesures complémentaires relatives à la sécurité sociale prises dans le cadre de l'accord de gouvernement (concernant l'incapacité de travail, l'invalidité et les pensions) : +57 millions d'euros. Le gouvernement estime le produit de cette mesure à +100 millions d'euros pour 2016, le produit restant, à savoir +43 millions d'euros, a été repris parmi les corrections de passage non ventilées de la sécurité sociale ;
- de l'utilisation d'effets de substitution : -38 millions d'euros. Une baisse des cotisations sociales donne lieu à une hausse des recettes fiscales. Cette augmentation sera utilisée dans la sécurité sociale (pour les employeurs du secteur non marchand) et pour la correction sociale du tax shift. Cette dernière doit encore être répartie concrètement ;
- de la correction complémentaire pour le solde de certaines institutions fédérales : +45 millions d'euros. Lors de l'élaboration des comptes nationaux, l'Institut des comptes nationaux tient toujours compte du solde SEC de certaines institutions fédérales pour lesquelles le SPF Budget et Contrôle de la gestion ne dispose pas des données d'exécution. La correction supplémentaire prévue dans le budget 2016 correspond au solde SEC moyen réalisé par ces institutions au cours des années précédentes.

La Cour des comptes signale qu'elle n'a reçu aucune estimation sous-jacente des gains d'efficience précités liés à l'exercice de *redesign* de l'entité I ni des autres mesures complémentaires relatives à la sécurité sociale prises dans le cadre de l'accord de gouvernement.

Enfin, en ce qui concerne les recettes non fiscales, elle constate 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 185,4 millions d'euros, dont 163,3 millions d'euros pour la récupération de créances alimentaires³²). Par précaution, ces recettes ont été estimées sur la base des encaissements³³.

³² Voir le commentaire relatif aux recettes non fiscales (partie 2, chapitre I - point 3.5).

³³ 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 est 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'incidence n'est pas encore au point.

4.2 Solde de financement de la sécurité sociale

Pour le calcul du solde de financement de la sécurité sociale, le tableau 17 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire³⁴.

Le budget SEC de la sécurité sociale est en équilibre en 2016. La Cour des comptes constate que la composition des corrections non ventilées n'est pas précisée entièrement dans l'exposé général (+184 millions d'euros).

4.3 Solde de financement de l'entité I

Le solde de financement de l'entité I est estimé à -7.686 millions d'euros ou -1,85 % du PIB et correspond au solde de financement du pouvoir fédéral³⁵.

4.4 Solde de financement de l'entité II

Pour l'entité II, le projet de plan budgétaire et l'exposé général prévoient un solde de financement de -0,2 % du PIB, qui correspond au solde de financement estimé des communautés et des régions. Pour les pouvoirs locaux, on estime qu'un équilibre sera atteint en 2016.

La Cour des comptes constate que ni l'exposé général ni le projet de plan budgétaire ne contiennent 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). Les communautés et les régions doivent veiller à ce que les pouvoirs locaux réalisent leur objectif.

³⁴ Exposé général, p. 44-47.

³⁵ Exposé général, p. 47-49.

5 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014³⁶ 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*³⁷, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*³⁸), et *Two Pack*³⁹).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003⁴⁰ a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013⁴¹ coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

L'annexe du présent rapport contient un aperçu des modifications légales ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral et précise si ces nouvelles obligations ont été respectées et où trouver éventuellement les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne la date de dépôt (13 novembre 2015 au lieu du 15 octobre 2015). Pour ce qui est de l'obligation d'énumérer tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation⁴², la liste n'est pas complète⁴³. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne néanmoins que les organismes mentionnés dans la liste précitée couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral⁴⁴.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

⁴³ Exposé général, p. 170 (tableau 2).

⁴⁴ Exposé général, p. 166.

6 Aperçu des principales mesures structurelles adoptées lors des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015

6.1 Introduction

Lors des conclaves budgétaires de l'été et de l'automne 2015, le gouvernement s'est accordé sur un ensemble de mesures⁴⁵ visant à répondre aux engagements internationaux de la Belgique en matière de trajectoire budgétaire pluriannuelle. Le gouvernement a également décidé de la mise en place d'une réforme de la fiscalité (appelée « taxshift II ») visant notamment à réduire la taxation sur les revenus du travail au cours des prochaines années et de mesures destinées à améliorer la compétitivité des entreprises, essentiellement via la diminution des charges patronales. Des sources de financement ont été programmées afin de financer cette réforme. Un premier taxshift (dit taxshift I) avait déjà été décidé en novembre 2013 et prévoyait diverses mesures, et notamment la mise en œuvre du pacte de compétitivité, l'octroi d'une enveloppe bien-être et une réduction des frais professionnels forfaitaires.

La Cour des comptes constate que les données budgétaires établies à l'issue du premier conclave ont été élaborées dans une perspective pluriannuelle s'étendant jusqu'en 2020, soit au-delà de la période couverte par le programme de stabilité soumis à l'appréciation des autorités européennes et également de la durée de la législature. Une telle présentation constitue une amélioration fondamentale par rapport à la situation antérieure et permet d'apprécier de façon objective le caractère soutenable des mesures adoptées.

La Cour signale également que les notifications qui ont été établies à l'issue de ces conseils des ministres présentent les prévisions de recettes et de dépenses selon une approche structurelle, en neutralisant les mesures non-permanentes⁴⁶, ce qui répond également à une exigence européenne et permet de mieux appréhender les résultats budgétaires.

6.2 Estimation du solde structurel (2019)

L'exposé général reprend, en page 58, une estimation du solde structurel de l'Entité I au cours de la période 2016-2019. Selon celui-ci, ce solde passerait de -4,18 milliards d'euros en 2016, à -3,46 milliards en 2017, -1,99 milliard en 2018 et, enfin, -3,15 milliards d'euros à l'issue de cette période.

La Cour rappelle enfin que le solde structurel est devenu depuis quelques années le principal élément d'appréciation de la politique budgétaire menée par les autorités publiques belges et que c'est essentiellement à partir de ce solde que la Commission formule son avis sur le respect ou le non-respect du pacte budgétaire européen. Elle constate néanmoins que l'exposé général consacre peu de développements⁴⁷ aux modalités de passage du solde de financement nominal au solde structurel. Elle

⁴⁵ Synthétisées dans les notifications des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015.

⁴⁶ Un aperçu général des mesures, tant structurelles que non-structurelles, prises au cours des conseils des ministres du 28 août et du 10 octobre 2015 est repris à l'annexe I du présent rapport budgétaire.

⁴⁷ En fait, un seul tableau synthétique (page 58).

recommande dès lors que ces modalités soient explicitées de façon plus détaillée à l'occasion du prochain contrôle budgétaire.

Sur la base des informations transmises par le SPF Budget et Contrôle de la gestion, ce solde a été établi de la manière suivante.

Dépenses

Les moindres dépenses qui résulteront de la mise en œuvre du taxshift II exerceront en 2019 un effet négatif de 5.158,0 millions d'euros. Ce chiffre se décompose en :

- 3.693,0 millions d'euros découlant directement des mesures adoptées en juillet 2015 dans le cadre du taxshift II ;
- 999,0 millions d'euros découlant de la décision, prise en conseil des ministres du 11 octobre 2015, d'accroître structurellement les réductions d'impôt pour les bas et moyens salaires en 2018 (149,0 millions) et d'avancer d'une année la réduction d'impôt supplémentaire qui avant été initialement programmée en 2020 (850,0 millions d'euros) ;
- 466,0 millions d'euros correspond à l'estimation de l'impact du taxshift II sur l'entité II.

Recettes

Au cours du conclave du mois de juillet, diverses mesures compensatoires ont été adoptées pour un montant total de 6.628,9 millions d'euros en 2019, plus particulièrement :

- 1.065,0 millions d'euros sous la forme de la fiscalité verte (865,0 millions d'euros) et d'un taxe santé (200,0 millions d'euros) ;
- 711,9 millions d'euros au titre de la TVA sur l'électricité ;
- 1483,0 millions d'euros en fiscalité non liée au travail ;
- 650,0 millions d'euros en dépenses primaires (« re-design »).
- 1.956,0 millions d'euros en dépenses sociales ;
- 763,0 millions d'euros sous la forme de recettes diverses complémentaires ;

Les effets retour attendus (600,0 millions d'euros) et la baisse des charges d'intérêt (950,0 millions d'euros) contribuent à l'amélioration à due concurrence du solde de financement nominal.

Passage du solde de financement nominal au solde structurel

Le gouvernement a ensuite appliqué l'ensemble de ces recettes et de ces dépenses au solde de financement nominal (y compris corrections techniques) attendu pour l'année 2019 (-6.958,0 millions d'euros). Enfin, il a procédé à la neutralisation des mesures non-structurelles (111,0 millions d'euros), de l'impact conjoncturel (623,0 millions d'euros) et des corrections pour transferts (50 millions d'euros)

6.3 Commentaires particuliers sur certaines mesures structurelles adoptées lors des conclaves

L'examen des notifications adoptées lors des deux conclaves susmentionnés suscitent les commentaires suivants. La Cour des comptes renvoie également aux remarques reprises dans les parties de ce rapport consacrées à l'examen du rendement des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des mesures en matière de sécurité sociale⁴⁸.

6.3.1 Décisions de principe non détaillées

La Cour souligne tout d'abord que deux mesures importantes adoptées par le gouvernement lors du conseil des ministres du 28 août 2015 n'ont fait l'objet à l'heure actuelle que d'une décision de principe, sans que des mesures d'exécution aient été suffisamment définies. Cette constatation concerne les économies qui devront être exécutées dans le cadre du « re-design » de l'administration, pour lequel aucune information n'a été communiquée (effort structurel à l'horizon 2020 : 750 millions d'euros), ainsi que les mesures à prendre en matière de dépenses sociales, pour lesquelles un effort structurel de 700 millions d'euros sera demandé d'ici 2020, « conformément à l'accord de gouvernement ». Cette situation a notamment conduit la Commission européenne à ne pas prendre en considération l'effet de ces deux mesures à l'occasion de son examen du plan budgétaire de la Belgique pour l'année 2016⁴⁹.

La Cour signale en outre que le solde de -3,15 milliards d'euros prévu en 2019 a été établi en tenant compte d'un effort structurel supplémentaire de 500,0 millions d'euros en 2017 et de 505,0 millions d'euros en 2018. Les modalités de cet effort doivent encore être définies par un groupe de travail mené par la Cellule stratégique du Premier ministre.

6.3.2 Sous-utilisations et prudence budgétaire

La Cour des comptes constate que l'objectif de sous-utilisation des crédits inscrits dans le budget général des dépenses de l'année 2016⁵⁰ a été fixé à 874 millions d'euros. Cette mesure doit avoir un caractère structurel⁵¹.

Des mesures de blocages administratifs et de sous-utilisation similaires ont été également appliquées aux organismes d'intérêt public (140,0 millions d'euros en 2016, montant inchangé par rapport à 2015) et aux budgets de gestion des institutions publiques de sécurité sociale (110,1 millions d'euros en 2016, soit une hausse de 16,1 millions d'euros par rapport à l'année précédente).

⁴⁸ Certains de ces commentaires ont également été formulés par la Commission européenne (Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 9, 11, pp. 3 et 4).

⁴⁹ Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p.4.

⁵⁰ Rapport du comité de monitoring du 9 juillet 2015, pp. 67-68.

⁵¹ Sur la base d'un suivi mensuel plus récent de l'utilisation des crédits et d'une comparaison avec les années précédentes, le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime qu'une sous-utilisation de 800 millions d'euros est réalisable en 2015 (et donc aussi en 2016).

La Cour signale qu'à cet égard, la Commission européenne a estimé qu'elle ne pouvait prendre en compte ces montants, en l'absence d'indications suffisamment précises sur les modalités de leur mise en œuvre⁵².

6.3.3 Effets-retour

La Cour des comptes mentionne que dans son estimation pluriannuelle 2015-2020, le gouvernement a pris en compte l'impact attendu des recettes supplémentaires ("effets-retour") résultant de la mise en œuvre du taxshift II (300 millions d'euros en 2016 et 900 millions d'euros à l'horizon 2020). Ces effets-retour portent tout autant sur l'accroissement de l'impôt des personnes physiques via la création d'emploi, la hausse de l'impôt des sociétés via une augmentation de la base imposable, la hausse des cotisations sociales et, enfin, la baisse des prestations sociales en matière de chômage. Elle signale que pour établir ce chiffre, le gouvernement s'est appuyé sur une étude réalisée en interne par le Bureau fédéral du plan au cours de l'année 2014.

Selon cette étude, l'impact global, en termes d'effets-retour, d'une réduction des cotisations patronales pour un montant d'environ 2 milliards d'euros, sur une période de 5 années, s'élèverait en année pleine à quelque 860 millions d'euros. En application de ce calcul, les effets-retour correspondants aux mesures mises en œuvre en 2016 avaient été estimés à 565 millions d'euros.

Par mesure de prudence, le gouvernement a préféré ne retenir dans les estimations transmises aux autorités européennes et reprises dans l'exposé général pour 2016 qu'un chiffre de 300 millions d'euros.

La Cour mentionne à cet égard qu'elle n'a pu prendre connaissance de l'étude interne effectuée par le Bureau fédéral du plan et qu'elle n'a pu examiner en conséquence les hypothèses de travail sur lesquelles elle a été réalisée.

Elle mentionne en outre que compte tenu du report au 1^{er} avril 2016 de l'entrée en vigueur de certaines mesures sociales, le gouvernement a finalement décidé de limiter l'impact des effets-retour en 2016 à concurrence de 225 millions d'euros.

Elle constate enfin que les effets-retour de la mise en œuvre du taxshift I ont été intégrés dans le calcul du solde structurel de départ de l'année 2016.

6.3.4 Réduction des charges d'intérêt

Dans ses estimations 2016-2018, l'Agence de la dette a considéré en date du 29 juin 2015, qu'au vu de l'évolution attendue des taux d'intérêt, les charges d'intérêt de la dette publique devraient se réduire au cours de la période 2016-2018 d'un montant global de 540,0 millions d'euros. Une telle réduction est rendue possible par la diminution progressive du taux moyen des titres de la dette publique, suite au remplacement des emprunts les plus anciens par des plus récents. L'incidence positive de ces moindres dépenses a été reprise par le comité de monitoring du 9 juillet 2015 et a été déduite du montant de l'effort structurel à fournir au cours de ces mêmes années.

⁵² Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p.4.

Une seconde évaluation de l'évolution des charges d'intérêts a été effectuée par l'Agence de la dette le 14 septembre 2015. Il en est résulté que les intérêts dus en 2016 devaient être revus une nouvelle fois à la baisse de 105,0 millions d'euros en 2016, 182,0 millions d'euros en 2017 et 267,8 millions d'euros en 2018.

A l'occasion du conseil des ministres du 28 août 2015, le gouvernement a retenu, comme base d'évaluation de l'évolution pluriannuelle des intérêts de la dette, les prévisions économiques du Bureau fédéral du plan du mois de juin, lesquelles se basaient sur des taux d'intérêt à 10 ans plus favorables que ceux retenus par l'Agence de la dette⁵³. L'impact positif supplémentaire, par rapport aux chiffres établis par l'Agence de la dette, s'élève à 50 millions d'euros en 2016, 400 millions d'euros en 2017 et 950 millions d'euros en 2018. Ce dernier chiffre a également été appliqué aux années 2019 et 2020. Ces évaluations ont été maintenues au cours du conclave du mois d'octobre 2015.

Le Cour signale en outre qu'à l'occasion du même conclave, le gouvernement n'a pas adapté ces estimations à l'actualisation des prévisions de taux d'intérêt pour 2016 telles qu'établies par le Bureau fédéral du plan⁵⁴. Elle renvoie également au commentaire qu'elle formule quant à la réduction supplémentaire de 50 millions d'euros opérée en 2016 sur la base du Quantitative Easing de la BCE⁵⁵.

6.3.5 Prise en compte de l'objectif à moyen terme (2019-2020)

Le programme de stabilité 2014-2017 approuvé par le gouvernement belge le 30 avril 2014 prévoyait une amélioration du solde structurel de 0,75% par an. Cette amélioration devait conduire à un équilibre des finances publiques au cours de l'année 2016, à la constitution d'un surplus budgétaire de 0,75% en 2017 et, enfin, au maintien de celui-ci au cours des années suivantes. Cet objectif à moyen terme (OMT), qui répondait à une exigence européenne, devait permettre d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques belges, en raison de sa dette publique importante et des coûts de vieillissement croissants.

Le plan de convergence 2015-2018, approuvé par le gouvernement le 24 avril 2015, a pour sa part préconisé un assouplissement de cette trajectoire et le report de l'équilibre budgétaire à l'année 2018. La Commission européenne a marqué son accord sur ce glissement de deux ans de l'OMT.

La Cour des comptes souligne à ce sujet qu'il n'apparaît pas que l'engagement de constituer des surplus budgétaires à partir de l'année 2019 ait été remis en question à cette occasion. Elle mentionne à ce titre que la fixation de l'effort structurel établi par le comité de monitoring en juillet 2015 prenait en compte cette obligation européenne et en évaluait l'impact sur l'Entité I à quelque 610 millions.

Elle constate toutefois qu'il n'en a pas été de même dans l'estimation de l'effort budgétaire (3,15 milliards d'euros) repris dans le tableau inséré à la page 58 de l'exposé

⁵³ 0,8% au lieu de 1,7% en 2016 et 1% au lieu de 2,56% en 2018.

⁵⁴ Pour l'année 2016, le Bureau fédéral du plan tablait sur un taux de 0,8%. Cette prévision a ensuite été revue à 1,1% au cours du troisième trimestre 2015. Elle est actuellement de 0,9%.

⁵⁵ Voir partie II, Dépenses de l'Entité I, Budget général des dépenses, section 51.

général, lequel se fonde sur l'hypothèse du maintien de l'équilibre du solde structurel après l'année 2018.

6.3.6 Effet des nouvelles mesures structurelles décidées lors du conseil des ministres du 28 août 2015

La Cour signale enfin que l'exposé général se limite à présenter l'évolution du solde structurel au cours des années 2017-2019. Elle remarque toutefois qu'un certain nombre de mesures prises à l'occasion du conclave du mois d'août, ne commenceront à exercer un impact sur l'équilibre des finances publiques qu'à partir de l'année 2020.

C'est ainsi que l'approfondissement du taxshift conduira, au cours de l'année 2020, à une réduction supplémentaire des cotisations sociales de 850,0 millions d'euros. Cette mesure sera partiellement compensée par des recettes fiscales supplémentaires de 127 millions d'euros et des économies supplémentaires en dépenses primaires de 100 millions d'euros.

Les effets-retour supplémentaires attendus sont, pour leur part, évalués à 300,0 millions d'euros.

Enfin, de nouvelles économies en matière de dépenses sociales sont attendues à concurrence de 9,0 millions d'euros.

Par rapport à l'année 2019, le solde structurel de l'année 2020 devrait donc être affecté négativement par ces mesures à concurrence de 314,0 millions d'euros.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées (courantes et de capital) dans le budget initial 2016 s'élèvent à 112.383,2 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport aux recettes réalisées en 2014 (+ 3.701,5 millions d'euros) et de 1,9 % par rapport aux recettes probables de 2015 (+2.129,7 millions d'euros). Les transferts atteignent 55.307,4 millions d'euros, en baisse de 5.332,5 millions d'euros (- 8,8 %) par rapport aux recettes réalisées en 2014, mais en hausse de 504,9 millions d'euros (+ 0,9 %) par rapport aux recettes probables pour 2015.

Tableau – Recettes courantes et de capital sur base de caisse (en millions d'euros)

	Recettes réalisées 2014	Recettes probables 2015	Initial 2016
Recettes totales	<u>108.681,7</u>	<u>110.253,5</u>	<u>112.383,2</u>
<i>Recettes fiscales</i>	103.717,7	104.847,5	107.978,2
<i>Recettes non fiscales</i>	4.964,0	5.406,0	4.405,0
Total des transferts	<u>60.676,6</u>	<u>54.802,5</u>	<u>55.307,4</u>
<i>Union européenne</i>	2.613,3	2.767,4	2.848,5
<i>Régions</i>	18.648,5	19.072,4	18.423,4
<i>Communautés</i>	22.701,5	22.725,2	23.287,2
<i>Sécurité sociale</i>	16.176,8	9.613,9	10.140,7
<i>Divers</i>	536,5	623,6	607,6
Recettes de voies et moyens	<u>48.005,1</u>	<u>55.450,8</u>	<u>57.075,8</u>
<i>Recettes fiscales</i>	43.077,8	50.067,1	52.687,5
<i>Recettes non fiscales</i>	4.927,3	5.383,7	4.388,3
Pourcentage des voies et moyens	44,17%	50,29%	50,79%

Source : exposé général et Cour des comptes

Le solde, qui s'élève à 57.075,8 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde augmente de 18,9 % (9.070,7 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2014 et de 2,93 % (1.625,0 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2015. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (50,79 %) augmente tant par rapport aux recettes réalisées en 2014 (44,17 %) que par rapport aux recettes probables pour 2015 (50,29 %).

À la suite de la sixième réforme de l'État, une part considérable des dotations aux communautés est comprise dans les dépenses primaires et doit donc être financée par le biais des voies et moyens. Ces dotations s'élèvent à 11.368,0 millions d'euros, soit une hausse de 606,4 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2015 (10.761,6 millions d'euros). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

L'augmentation du total des recettes (+ 2.129,7 millions d'euros) bénéficie en partie (504,9 millions d'euros) aux transferts en raison d'un transfert supplémentaire de moyens (1.304,5 millions d'euros) vers la sécurité sociale en compensation du coût du tax shift pour la sécurité sociale⁵⁶. Les transferts de recettes TVA à la sécurité sociale baissent à nouveau de 912,6 millions d'euros à la suite de la sixième réforme de l'État.

Les recettes incluent également un montant de 670,9 millions d'euros en raison du basculement de la dispense de 1 % du versement du précompte professionnel vers la sécurité sociale. Cette mesure est examinée plus en détail dans le cadre de l'examen des recettes de la sécurité sociale⁵⁷.

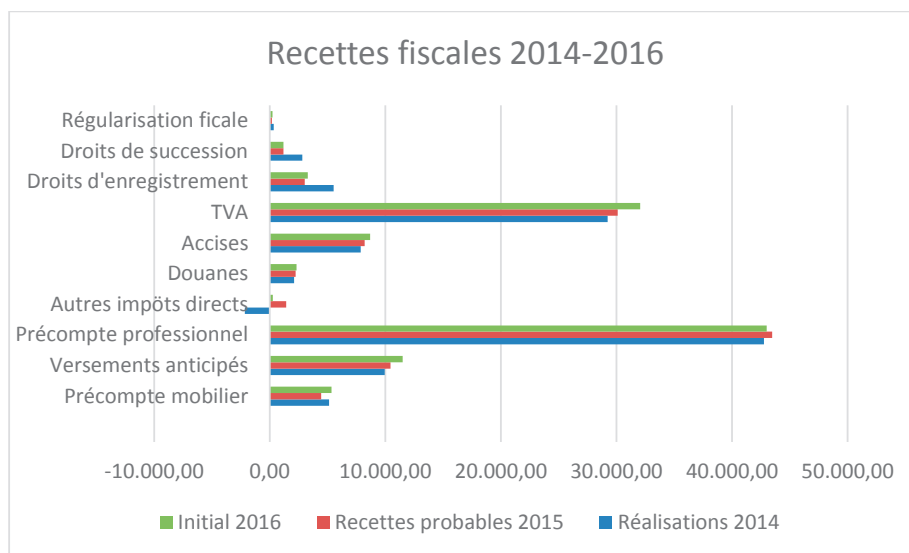
2 Recettes fiscales

2.1 Évolution générale des recettes fiscales sur base de caisse

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, les recettes de caisse pour 2016 sont évaluées à 107.978,2 millions d'euros, soit une augmentation de 3.130,7 millions d'euros (3,0 %) par rapport aux réalisations probables en 2015 et de 4.260,5 millions d'euros (4,1 %) par rapport aux réalisations en 2014.

⁵⁶ Voir aussi Partie II – Chapitre 2 – point 2.1.

⁵⁷ Voir aussi Partie II, Chapitre II, point 2.

Graphique : Recettes fiscales de caisse 2014-2016

Source : Exposé général - Doc 54 1350/001, p. 104.

L'introduction de prélèvements supplémentaires a pour effet que les recettes du précompte mobilier (+19,7 % ou 880,8 millions d'euros), des accises (+5,9 % ou 486,0 millions d'euros) et de la TVA (+6,5 % ou 1.958,0 millions d'euros) sont nettement supérieures aux réalisations probables pour 2015.

Les recettes fiscales du précompte professionnel (-1,1 % ou - 493,3 millions d'euros) sont influencées, d'une part, négativement par les mesures de renforcement de la compétitivité et du pouvoir d'achat et, d'autre part, positivement par le basculement de la dispense de 1 % du versement du précompte professionnel vers la sécurité sociale.

La hausse des versements anticipés (+10,2 % ou 1.063,1 millions d'euros) par rapport à 2015 s'explique en grande partie par la réforme du cadre réglementaire des Sicafi (221 millions d'euros) et les effets de substitution et retour du tax shift (198,7 millions d'euros). L'estimation a tenu compte des recettes moindres⁵⁸ constatées en octobre 2015, qui résultent, selon le SPF Finances, de la surestimation de l'incidence des mesures fiscales adoptées en 2015 sur les versements anticipés⁵⁹ dans cette même année. Une analyse du SPF Finances démontre que cette incidence devrait être limitée à 70 %.

Le baisse des recettes de l'enrôlement des sociétés (- 22,3 % ou 1.201,7 millions d'euros) découle du fait que l'enrôlement a repris un rythme normal en 2015 et en 2016⁶⁰.

⁵⁸ Les recettes moindres sont estimées à 882 millions d'euros en 2015 (715 millions pour les versements anticipés et 167 millions pour la TVA). Pour 2016, elles sont réévaluées à 905 millions d'euros.

⁵⁹ En 2015, 1.592,6 millions d'euros de mesures ont été inscrits dans les versements anticipés, Exposé général, DOC 54 1025/001, p. 62.

⁶⁰ Les recettes de caisse sont exceptionnellement élevées en 2015 en raison d'un retard considérable dans l'enrôlement en 2014.

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

2.2 Méthode d'estimation utilisée

Depuis 2014, les recettes fiscales sont estimées en base SEC. Dès lors que les voies et moyens reposent sur le concept de caisse, les recettes fiscales sont ensuite transposées par le biais des « corrections de caisse »⁶¹, qui sont le pendant des « corrections SEC ». La différence avec l'estimation des recettes fiscales totales sur base de caisse s'explique essentiellement par les recettes des impôts directs et, en particulier, du précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (45.889,8 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. Cette correction est estimée à 2.963,3 millions d'euros.

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 désagrégée⁶². Le SPF Finances considère que les effets retour intégrés lors des conclaves précédents ont été pris en compte dans les paramètres utilisés. Les autres postes (de moindre importance) des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes.

Les recettes fiscales totales en base SEC sont estimées à 110.742,4 millions d'euros, en augmentation de 3,79 % (4.040,3 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2015 et de 2,23 % (2.413,9 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2014.

Dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2015 ayant servi à la confection du budget initial 2016, les recettes fiscales (en base SEC) pour 2016 ont été estimées à 109.633 millions d'euros. L'augmentation des recettes (+ 1.109,4 millions d'euros) est due à la prise en compte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors des conclaves budgétaires des 28 août et 11 octobre 2015 (1.930,6 millions d'euros, dont une incidence de 463,5 millions d'euros en 2015 et de 1.467,1 millions d'euros en 2016) ainsi que de la réévaluation des recettes fiscales en 2015 (- 821,2 millions d'euros)⁶³.

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macroéconomique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes :

- les mesures fiscales inscrites⁶⁴ sont prises en compte à 100 % dans les versements anticipés ;

⁶¹ En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel, estimées à 2.963,3 millions d'euros pour 2016, sont imputées en dépenses en terme SEC. Voir aussi exposé général p. 104. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

⁶² En tenant compte des paramètres macroéconomiques décrits au point 3 du présent rapport.

⁶³ Ce montant est constitué comme suit : -905 millions d'euros (réévaluation de 882 millions d'euros de recettes moindres en 2015), la régularisation fiscale de 111 millions d'euros rendue structurelle et diverses réévaluations (pour un montant de 4,6 millions d'euros).

⁶⁴ Voir le tableau 5 – exposé général, p. 101.

- la fairness tax⁶⁵ est maintenue. Une procédure est en cours auprès de la Cour constitutionnelle et existe un risque de remboursement. Les recettes de cette mesure ont été estimées à 215 millions d'euros en 2014. Le SPF Finances ne disposait pas encore au moment de l'élaboration du budget 2016 des données concernant les réalisations ;
- l'impôt des sociétés à la charge des intercommunales (210 millions d'euros de recettes récurrentes et 110 millions d'euros supplémentaires en 2016 du fait que les intercommunales n'ont pas effectué de versements anticipés en 2015) fait aussi l'objet d'une procédure auprès de la Cour constitutionnelle

La Cour attire l'attention sur le fait que la taxe diamant⁶⁶, dont les recettes étaient estimées à 50 millions d'euros, n'est toujours pas appliquée dans l'attente de la décision de la Commission européenne concernant le caractère de cette taxe. Par conséquent, la perception de cette taxe est hautement incertaine et n'est plus reprise dans les recettes fiscales.

2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales

Ces mesures sont, elles aussi, estimées en base SEC. Leur incidence nette sur les recettes estimées pour 2016 atteint 1.364,9 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 (-102,2 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (1.467,1 millions d'euros) décidées lors des conclaves d'août et octobre 2015.

Le tableau 5 « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2016 » inclus dans l'exposé général (p. 99-101) dresse un relevé de ces mesures.

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

2.3.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire de mesures fiscales existantes (-102,2 millions d'euros) concerne, d'une part, la mise en œuvre de mesures prises lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (22,6 millions d'euros) et, d'autre part, la réévaluation de mesures existantes en fonction de données disponibles plus récentes ou plus précises (-124,8 millions d'euros). Les principaux montants se rapportent aux éléments suivants :

- augmentation des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros) ;
- augmentation du bonus emploi (-140,3 millions d'euros) ;
- augmentation des frais professionnels forfaitaires, effet centimes additionnels (-31 millions d'euros) ;
- harmonisation de la base TVA (+190 millions d'euros) ;

⁶⁵ Cette taxe introduite au 1^{er} janvier 2014 consiste en une cotisation distincte de 5,15 % sur les dividendes distribués qui n'ont pas été imposés effectivement en vertu de l'application de la déduction pour capital à risque ou pertes reportées.

⁶⁶ En vertu de cette mesure, les diamantaires enregistrés ne sont plus imposés sur leurs bénéfices réels, mais ils doivent s'acquitter d'une taxe de 0,55 % sur le chiffre d'affaires total qu'ils tirent du commerce de diamants. Le Conseil d'État se demande si cette taxe ne doit pas être considérée comme une aide d'État interdite par l'Europe. C'est la raison pour laquelle la mesure ne sera appliquée qu'après avoir obtenu l'accord de la Commission européenne.

- cliquet pour les accises sur le diesel (+100 millions d'euros) ;
- lutte contre la fraude fiscale (+75 millions d'euros) ;
- réforme et majoration des accises sur le tabac (+75 millions d'euros) ;
- croissance des dépenses fiscales (+15 millions d'euros) ;
- non-indexation d'une partie des dépenses fiscales (+28,6 millions d'euros).

La Cour des comptes n'a pas reçu d'actualisation de l'incidence de la mesure d'harmonisation de la base TVA. Elle concerne notamment le prélèvement TVA sur la chirurgie esthétique et la limitation du tarif réduit de 6 % aux habitations en usage depuis au moins dix ans.

2.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours des conclaves budgétaires d'août et octobre 2015, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales, dont l'incidence budgétaire pour l'année 2016 est estimée à 1.467,1 millions d'euros :

- augmentation du taux de TVA sur l'électricité (591 millions d'euros) ;
- dépistage et rectification concernant l'usage inapproprié du taux réduit de TVA sur l'électricité pour consommation résidentielle (188 millions d'euros) ;
- taxe de transparence (340 millions d'euros) ;
- régularisation fiscale et sociale permanente (66 millions d'euros) ;
- effets retour (225 millions d'euros, dont 132,7 millions d'euros de recettes fiscales) ;
- mesures pour les activités de technologie de pointe, dont une déduction pour investissement pour les investissements dans les technologies innovantes (-40 millions d'euros) ;
- mesures de soutien au pouvoir d'achat pour tous les revenus, en particulier les bas et moyens revenus (-850 millions d'euros) ;
- accises sur le diesel (70 millions d'euros) ;
- accises sur le tabac (50 millions d'euros) ;
- accises sur les boissons alcoolisées (220 millions d'euros) ;
- taxe santé (50 millions d'euros) ;
- réforme du cadre réglementaire des Sicafi (structure d'investissement spécialisée « SIS ») (250 millions d'euros) ;
- taxe de spéculation (pour les plus-values réalisées sur la vente d'actions dans un délai de 6 mois) (34 millions d'euros) ;
- augmentation du taux de précompte mobilier de 25 à 27 % (290 millions d'euros) et généralisation du tarif de précompte mobilier (concernant les intérêts issus des prêts-citoyen et des Sicafi résidentiels) (5 millions d'euros) ;
- augmentation de la déduction d'investissement pour les indépendants et les PME (-44 millions d'euros) ;
- adaptation fiscale pour les pensions dans le cadre de l'augmentation de l'enveloppe bien-être (-5 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement a adopté également une série de mesures qui ne sont pas comprises dans le montant précité de 1.467,1 millions d'euros, car elles n'ont pas d'incidence en base SEC, à savoir :

- les mesures relatives aux activités de technologie de pointe concernant le renforcement de la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail en équipe (-12,1 millions d'euros) ;
- l'extension de la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe (-150 millions d'euros).

Pour la plupart des mesures précitées, la Cour des comptes a pu obtenir certaines informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent.

D'une manière générale, la Cour observe que les notes de calcul reposent souvent sur la situation existante et ne tiennent pas suffisamment compte de l'élasticité des prix, des changements de comportement des consommateurs ou des possibilités d'évasion fiscale. Il n'est donc pas exclu que certaines recettes provenant de ces mesures fiscales soient surestimées.

La Cour formule des observations complémentaires au sujet des mesures suivantes.

Augmentation du taux de TVA sur l'électricité de 6 à 21 %

En ce qui concerne le retour à un taux de TVA de 21 % sur l'électricité, le SPF Finances estime, à partir des déclarations TVA introduites, une recette de 591 millions d'euros à laquelle s'ajoute un revenu unique de 188 millions d'euros concernant l'usage inapproprié du taux de TVA réduit. L'élasticité des prix n'est pas prise en compte. La Cour n'a pas obtenu de pièces justificatives complémentaires venant étayer ces calculs.

En référence à une étude du Bureau fédéral du plan sur les effets d'un taux de TVA réduit pour l'électricité⁶⁷, la Cour indique aussi que les revenus nets de la majoration du taux sont moins élevés à cause des effets secondaires qu'une telle majoration génère.

Taxe de transparence (« taxe caïman »)

Il ne s'agit pas d'une nouvelle mesure⁶⁸ ni d'une adaptation de l'estimation des recettes pour l'année 2016. Cette taxe applicable aux revenus à partir du 1^{er} janvier 2015 vise à instaurer un régime de taxation transparente pour les revenus perçus par des constructions juridiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, 13^o, du CIR 92 (entre autres, les trusts et les fondations). Ces revenus seront taxés dans le cadre de l'impôt des personnes physiques ou de l'impôt des personnes morales en tant que revenu mobilier, immobilier, divers ou professionnel.

La majoration du rendement initial estimé de 120 à 460 millions d'euros (+340 millions d'euros) s'appuie sur une note de calcul d'avril 2015 du SPF Finances qui était déjà disponible au moment de l'ajustement du budget 2015⁶⁹. L'actualisation des chiffres annoncée en fonction de l'effet de la nouvelle mesure n'avait pas encore été transmise

⁶⁷ Rapport du Bureau fédéral du plan : Évaluation de la baisse de la TVA sur l'électricité à usage domestique, juin-juillet 2015

⁶⁸ La taxe a été introduite par la loi-programme du 10 août 2015, articles 38 à 47.

⁶⁹ Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets d'ajustement du budget 2015, Doc. parl., Chambre DOC 54 1026/002, p. 19.

à la Cour. La Cour souligne dès lors une nouvelle fois les incertitudes liées à cette estimation en raison des paramètres utilisés et de la mesure dans laquelle la taxe peut être éludée.

Régularisation fiscale permanente

La régularisation volontaire existante sera remplacée par un régime légal à partir de 2016. Le gouvernement en estime le rendement annuel à 250 millions d'euros, soit 66 millions d'euros de plus que le rendement estimé de la régularisation fiscale en 2015. La Cour est d'avis que l'estimation de ce rendement est précaire vu l'absence de paramètres fiables en la matière et la forte variation, sur une base annuelle, de l'effet budgétaire de mesures similaires dans le passé.

En outre, le Conseil d'État a précisé qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, le gouvernement n'est plus en mesure de décider seul en la matière et qu'il doit préalablement obtenir l'accord des régions pour procéder à cette nouvelle régularisation permanente. Par conséquent, l'entrée en vigueur de la mesure à partir du 1^{er} janvier 2016 peut être compromise.

Réforme du cadre réglementaire des Sicafi (structure d'investissement spécialisée « SIS »)

Les notifications budgétaires⁷⁰ prévoient la réforme du cadre réglementaire des Sicafi par la création d'un nouveau fonds d'investissement immobilier privé en concertation avec l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). Les recettes budgétaires estimées (250 millions d'euros) de ce nouveau véhicule d'investissement proviendraient notamment des taxes de sortie, de l'impôt des sociétés et des taxes d'abonnement.

Aussi bien la date d'entrée en vigueur que la mise en œuvre des modalités concrètes de cette nouvelle structure d'investissements seront déterminantes pour les recettes fiscales escomptées. La cellule stratégique du ministre des Finances attend encore l'avis de la FMSA pour fixer ces deux éléments.

Accises sur le diesel

La Cour des comptes relève que l'objectif à réaliser en termes de recettes sera tributaire des fluctuations de prix. Dès lors que le rendement budgété (70 millions d'euros) est réalisé par le biais du « cliquet »⁷¹, le risque est que les diminutions du prix de base en 2016 ne soient pas suffisamment prononcées ou interviennent trop tard dans l'année. De plus, l'estimation ne tient pas compte des changements de comportement des consommateurs étrangers et frontaliers dans l'hypothèse où les prix belges deviendraient moins concurrentiels.

Taxe de spéculation

Une taxe sera introduite à partir du 1^{er} janvier 2016 sur les plus-values spéculatives réalisées par les investisseurs particuliers lors de la vente d'actions, d'options ou de warrants cotés dans les six mois de leur acquisition, et ce selon la méthode Lifo. Les

⁷⁰ Conseil des ministres du 28 août 2015, p. 22.

⁷¹ Une baisse du prix de base du diesel est convertie pour moitié en une augmentation des accises.

moins-values ne pourront pas être déduites. Le rendement de la taxe de spéculation a été porté de 28 à 34 millions d'euros. Cette majoration découle du nouveau calcul budgétaire du SPF Finances, qui repose sur une estimation du rendement théorique d'une telle taxe sur la période 2000-2014 à un taux de 33 %.

La Cour des comptes observe que le rendement futur dépendra du climat boursier et pourra donc fluctuer d'une année à l'autre. De surcroît, il est difficile de prédire dans quelle mesure les investisseurs tenteront d'éluder la taxe, par exemple, en conservant leurs actions au moins six mois ou en adaptant leur stratégie de placement (investir via des brokers étrangers ou dans d'autres produits).

Augmentation de la déduction d'investissement pour les indépendants et les PME

Cette mesure s'inscrit dans l'octroi d'une enveloppe totale de 150 millions d'euros en faveur des indépendants et des PME, dont 44 millions de mesures fiscales et 106 millions de mesures sociales. Le SPF Finances a toutefois évalué le coût de l'augmentation de la déduction d'investissement de 4 à 8 % à 58,4 millions d'euros. Son estimation s'appuie certes sur des données obsolètes (chiffres des exercices d'imposition 2004-2006), puisque la déduction d'investissement ordinaire avait été supprimée lors l'introduction de la déduction pour capital à risque à partir de l'exercice d'imposition 2007 avant d'être réintroduite temporairement en 2014.

Effets retour

L'estimation des effets retour réalisée par le gouvernement repose sur une étude interne de 2014 du Bureau fédéral du plan au sujet de l'incidence d'une réduction des charges patronales à concurrence d'un montant équivalent à 0,5 % du PIB ou 2 milliards d'euros sur 5 ans. La diminution des charges patronales dans le cadre du taxshift serait comparable à cette simulation. Le budget 2016 ne prend en compte que 75 % des 300 millions d'euros, la mesure générale relative aux cotisations patronales n'entrant en vigueur que le 1^{er} avril 2016. Ce produit de 225 millions d'euros est affecté à raison de 132,7 millions d'euros aux recettes fiscales et pour le reste aux recettes de la sécurité sociale.

La Cour des comptes ne dispose pas d'éléments suffisants pour évaluer correctement ces effets.

Mesures de soutien au pouvoir d'achat pour tous les revenus

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat concernent, d'une part, l'extension du taux de 25 % et, d'autre part, l'augmentation de la première tranche de 30 % des frais professionnels forfaitaires. Le SPF Finances a estimé les dépenses respectivement à 425 et 433 millions d'euros. Ces mesures s'accompagnent du préfinancement de la partie à la charge des autorités régionales (351 millions d'euros) et du versement de 25 % des centimes additionnels au cours de l'exercice d'imposition (31 millions d'euros).

Baisse du taux de TVA pour la construction de bâtiments scolaires

Le conseil des ministres du 16 octobre 2015 a approuvé un projet d'arrêté royal visant à baisser le taux de TVA à 6 % pour la construction de bâtiments scolaires à partir du 1^{er} janvier 2016. Bien que le SPF Finances ait estimé le coût de cette mesure à 100

millions d'euros, cette moindre recette n'est pas inscrite dans le budget initial. Pour générer des recettes TVA identiques, la construction de bâtiments scolaires devrait croître de 250 %. Par ailleurs, il n'a pas été tenu compte d'effets retour. Enfin, il reste à savoir si la baisse du taux pourra être mise en œuvre, dès lors que la construction de bâtiments scolaires ne figure pas sur la liste européenne⁷² pour l'application du taux réduit.

Enfin, une série de mesures non fiscales influençant les recettes fiscales ont été décidées lors des conclaves budgétaires :

- activation : dispense de précompte professionnel sur l'allocation complémentaire (3 millions d'euros) ;
- rente Loterie nationale (5 millions d'euros) ;
- effets de substitution du tax shift liés à la baisse des cotisations (13,4 millions d'euros) ;
- effets de substitution consécutifs à la baisse des cotisations sociales patronales (88 millions d'euros).

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales inscrites au présent projet de budget des voies et moyens s'élèvent à 4,388,3 millions d'euros, soit une réduction de 995,3 millions d'euros par rapport aux montants repris dans le budget ajusté de l'année 2015. Cette diminution s'explique essentiellement par la baisse des gains de change sur le service financier de la dette⁷³ (-546 millions d'euros, sans impact sur le solde de financement de l'État fédéral), et par l'inscription en 2015, en tant que recette exceptionnelle, du produit des amendes infligées par l'Autorité belge de la concurrence⁷⁴ (-174 millions, sans impact sur le solde structurel).

Les recettes non fiscales se répartissent entre recettes courantes et recettes de capital, respectivement à hauteur de 3,497,8 millions d'euros et 890,5 millions d'euros.

3.1 Contribution du secteur énergétique

Lors de l'examen du budget ajusté pour 2015⁷⁵, la Cour des comptes avait fait part d'un risque de surestimation des recettes attendues au titre de la contribution du secteur énergétique (405,0 millions d'euros).

Au présent projet de budget des voies et moyens, le rendement de cette contribution pour 2015⁷⁶ a été réduit à hauteur de 200,0 millions d'euros. Pour l'année 2016, cette

⁷² Annexe III à la directive TVA 2006/112.

⁷³ Titre II. Recettes de capital, section II, chapitre 51, article 86.70.01.

⁷⁴ Titre I. Recettes courantes, section II, chapitre 32, article 38.10.09.

⁷⁵ Doc. parl. Chambre, DOC 54 1026/002, p.71.

⁷⁶ Une recette de 799,1 millions d'euros est comptabilisée pour 2012 (en tenant compte d'un report de 250 millions relatif à 2011), de 481,1 millions d'euros en 2013 et de 469,3 millions d'euros en 2014.

contribution a été évaluée à 130,0 millions d'euros⁷⁷. Cette recette a un caractère structurel⁷⁸.

À ce propos, la Cour signale qu'en vertu d'une loi du 28 juin 2015⁷⁹, le prolongement jusqu'en 2025 de la durée de vie des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2 est conditionné par la conclusion, avant le 30 novembre 2015, d'une convention entre l'État fédéral et le propriétaire des centrales nucléaires. Cette convention doit préciser entre autres, les modalités de calcul de la contribution annuelle dont il est question ci-dessus.

À ce jour, aucune information n'est disponible quant à l'état d'avancement des négociations entre l'État et le propriétaire. La loi prévoit à ce sujet que si cette convention n'est pas conclue dans le délai susmentionné, la date de désactivation de Doel 1 et de Doel 2 sera avancée au 31 mars 2016⁸⁰. Dans cette hypothèse, la recette attendue de 130 millions devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation.

En outre, le conseil des ministres du 28 août 2015⁸¹ a fixé la redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés⁸² à 100 millions d'euros en 2015 et à 20 millions d'euros en 2016. La réalisation de l'accord prévu par la loi du 28 juin 2015 pourrait conditionner ces recettes. Des litiges sont d'ailleurs encore pendants et aucune recette n'a été comptabilisée depuis 2011. Enfin, la Cour constate qu'aucune justification n'est présentée à l'appui des montants inscrits en recettes pour les années 2015 et 2016.

3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2016 prévoit une recette non fiscale de 75 millions d'euros au titre de dividende en provenance de Belfius⁸³. La Cour des comptes constate que ce montant est conforme au chiffre avancé par le président du conseil d'administration de cette banque lors de la présentation des résultats semestriels du 28 août 2015. Pour la période 2017-2020, cette recette structurelle est fixée à 150 millions d'euros⁸⁴.

⁷⁷ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.02.

⁷⁸ La Cour constitutionnelle a rejeté en date du 17 septembre 2015 le recours introduit par les producteurs d'électricité (Electrabel, EDF Luminus et EDF Belgium) pour contester la taxe nucléaire 2013 et estime que la contribution est légitime et relève de l'intérêt général. Une décision identique a été rendue pour les années antérieures (17 juillet 2014 pour la taxe nucléaire 2012 par exemple).

⁷⁹ Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique.

⁸⁰ Art. 2, 2°, de la loi du 28 juin 2015.

⁸¹ Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.1.

⁸² Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.01.

⁸³ Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

⁸⁴ Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.18 et annexe p.2.

3.3 Emission Trading System (quotas CO₂)

Au sein du projet de budget des voies et moyens pour l'année 2016, une recette de 5,1 millions d'euros a été inscrite au titre des revenus issus de la mise aux enchères de droits d'émission dans le cadre de l'Emission Trading System (quotas CO₂)⁸⁵.

La Cour des comptes rappelle à ce sujet que la recette inscrite au budget des voies et moyens correspond à la partie fédérale de ces droits d'émission et que la répartition de ceux-ci entre l'État fédéral et les trois régions doit encore faire l'objet d'un accord de coopération. En l'absence d'un tel accord, cette recette reste bloquée et il n'est pas exclu qu'elle ne soit à nouveau pas perçue au cours de l'année 2016⁸⁶.

3.4 Récupération des créances alimentaires

Au sein du budget des voies et moyens⁸⁷, un article spécifique est prévu pour l'imputation des montants récupérés sur les avances octroyées par l'administration fiscale à certaines bénéficiaires de pensions alimentaires⁸⁸.

Les recettes prévues de ce chef au cours de l'année 2016 sont estimées à 175,2 millions d'euros.

La Cour des comptes a déjà mis en évidence le fait que les estimations de recettes étaient basées non seulement sur les droits constatés durant l'année comme le prévoit la loi⁸⁹, mais également sur l'encours des droits constatés des années précédentes.

Sur la base des justifications, le montant des droits constatés en 2016 s'établirait en réalité à 26,6 millions d'euros.

3.5 Accroissement de la rente de monopole de la Loterie nationale

Le conseil des ministres du 28 août dernier⁹⁰ a décidé d'accroître de 10 millions d'euros le montant de la rente de monopole due à l'État par la Loterie nationale pour 2015 et de la porter à 105 millions d'euros.

Cette contribution sera de nouveau augmentée de façon structurelle, pour être fixée à partir de 2016 à 135 millions d'euros⁹¹.

⁸⁵ Titre I, section II, chapitre 25, article 36.90.03.

⁸⁶ Voir à ce propos la partie III - chapitre II - section 25.

⁸⁷ Titre II, section II, chapitre 18, §2, art 58.20.03.

⁸⁸ Récupérations de pensions alimentaires, chap. 1, sect. 2, §2, art. 58.20.03.

⁸⁹ Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

⁹⁰ Notifications du conseil des ministres du 28 août 2015, p.18/25.

⁹¹ Titre I, section II, chapitre 18, § 1, article 36.50.01 - « Rente de monopole de la Loterie nationale. ». Le montant de la rente de monopole est établi avant prélèvement du précompte mobilier. L'article 36.50.01 ne reprend que la recette due après impôt par la Loterie. Le précompte mobilier sur la rente de monopole est pour sa part imputé au titre I, section I, chapitre 18, §1, article 37.20.04 du budget des voies et moyens (« Impôt non ventilé perçu sous forme de précompte »).

La Cour des comptes signale que cette augmentation de recettes au profit de l'État aura probablement pour conséquence une réduction des subsides distribués par la Loterie nationale aux entités bénéficiaires.

En effet, en vertu de l'article 39 du contrat de gestion conclu entre l'État et la Loterie nationale le 20 juin 2010, l'État ne peut accroître le montant globalisé de la rente de monopole et des subsides que pour autant que cette société dégage un résultat comptable positif après versement des impôts, de la rente de monopole, des subsides, des prélèvements pour les réserves légales et des reports de pertes d'années antérieures. Or, il ressort des estimations actuellement disponibles que cette condition ne sera rencontrée ni en 2015, ni en 2016.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

En 2016, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)⁹² sont estimées à 78.446 millions d'euros. Cette estimation est inférieure de 265,6 millions d'euros (0,34 %) aux recettes escomptées pour 2015. La baisse des recettes par rapport à 2014 résulte surtout du transfert de compétences aux communautés et aux régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État (notamment les allocations familiales, le régime des titres-services et les dépenses pour les soins aux personnes âgées).

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2014	Recettes escomptées 2015	Recettes estimées 2016
Cotisations	53.788,7	55.224,0	54.420,1
Subventions de l'État	14.198,1	9.654,9	9.692,8
Financement alternatif	15.935,2	9.289,7	9.836,6
Autres recettes	5.093,1	4.543,0	4.496,5
Total	89.015,1	78.711,6	78.446,0

Source : SPF Sécurité sociale et exposé général 2016

⁹² Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

La majeure partie des recettes, à savoir 69,37 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé et des autres régimes hors gestion globale. Les transferts provenant de l'État fédéral représentent 24,90 % des recettes totales et se composent de la subvention de l'État (12,36 %) et de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 12,54 %).

Les estimations de recettes provenant des cotisations de sécurité sociale sont inférieures de 803,9 millions d'euros (1,46 %) aux recettes attendues pour 2015. Elles sont aussi inférieures à raison d'environ 1 milliard d'euros aux estimations du comité de monitoring de septembre 2015. Cette évolution est liée aux mesures concernant le tax shift (et, dans une moindre mesure, aux autres mesures budgétaires) décidées par le gouvernement. Ces mesures ont pour effet de réduire les recettes de cotisations de l'ONSS-Gestion globale à raison de 897 millions d'euros et celles de l'Inasti-Gestion globale de 70 millions d'euros. En ce qui concerne l'ONSS-Gestion globale, l'incidence réelle du tax shift est supérieure à la différence entre les estimations du comité de monitoring et celles de l'exposé général, parce que l'enveloppe promise lors de la confection du budget 2015 dans le cadre du pacte de compétitivité⁹³ (voir le point 2.1 du présent chapitre) peut aussi être utilisée pour réduire les cotisations patronales. Cette enveloppe était déjà intégrée dans les estimations budgétaires du comité de monitoring.

Les estimations des recettes provenant des subventions de l'État pour 2016 dépassent de 38 millions d'euros (0,39 %) les recettes attendues pour 2015. Cette hausse résulte de l'adaptation annuelle de ce montant à l'évolution de l'index.

Par rapport aux recettes attendues pour 2015, les recettes estimées du financement alternatif pour 2016 augmentent de 546,9 millions d'euros (5,89 %). Cette progression est presque intégralement imputable à la hausse des moyens provenant du précompte mobilier à concurrence de 1.398,3 millions d'euros (qui atteindront 2.106,6 millions d'euros en 2016). Cette augmentation s'explique par deux facteurs : d'une part, la hausse du précompte mobilier fait augmenter la part de la sécurité sociale de 93,6 millions d'euros en 2016 par rapport aux recettes escomptées pour 2015⁹⁴ et, d'autre part, l'ONSS-Gestion globale et l'Inasti-Gestion globale reçoivent un montant supplémentaire de 1.304,7 millions d'euros pour compenser la baisse de leurs recettes de cotisations à la suite du tax shift. Par contre, les recettes de TVA diminuent de 881 millions d'euros (12,08 %) par rapport aux recettes escomptées pour 2015. Comme en 2015, le montant de la TVA destiné à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale est réduit pour compenser les conséquences de la sixième réforme de l'État. À la suite du transfert de compétences, les dépenses de la sécurité sociale ont diminué depuis 2014. Pour tenir compte de l'incidence de la sixième réforme de l'État, le gouvernement évaluera et reformera les sources de financement de la sécurité sociale en concertation avec les partenaires sociaux⁹⁵. En

⁹³ Loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

⁹⁴ À savoir 15 % des recettes totales du précompte mobilier (article 66, § 6, de la loi-programme du 2 janvier 2001).

⁹⁵ Voir l'exposé général du projet de budget 2015, DOC 54 0494/001, p. 26.

attendant cette réforme, les transferts de la TVA sont réduits pour faire en sorte que le budget de la sécurité sociale soit en équilibre en termes SEC.

2 Recettes propres

2.1 Recettes ONSS

2.1.1 Contributions des employeurs

Afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé de réduire le pourcentage nominal des cotisations patronales de 32,40 % à 25 % d'ici 2020. Dans l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014, le gouvernement s'est engagé à ce qu'aucun employeur ne paie des cotisations plus élevées qu'avant la réforme.

Le pourcentage nominal se compose de deux parties :

- la cotisation de base de 24,92 %, qui est calculée sur le salaire des employés⁹⁶ ;
- la cotisation de modération salariale de 7,48 %.

En appliquant les réductions structurelles de cotisations⁹⁷, le taux de cotisation réel est déjà inférieur et se situe dans une fourchette allant de 17 % (pour les salaires de moins de 1.500 euros par mois) à 28 % (pour les salaires à partir de 4.400 euros par mois).

La diminution des cotisations patronales sera réalisée en plusieurs phases, dont la première sera entamée le 1^{er} avril 2016. La perte de recettes, qui pourra s'élever à 1,6 milliard d'euros en 2016 (2,1 milliards d'euros pour une année complète), résulte des mesures suivantes :

- l'enveloppe prévue lors de la confection du budget 2015 en vue d'augmenter les réductions structurelles de cotisations en 2016 (décrite comme étant des « moyens du pacte de compétitivité » ou « tax shift 1 » dans l'Exposé général) : 450 millions d'euros en 2016 (600 millions d'euros pour une année complète) ;
- une enveloppe équivalente au montant de la dispense de versement du précompte professionnel dont les employeurs bénéficient actuellement et qui est supprimée⁹⁸ : 670,9 millions d'euros en 2016 (894,5 millions d'euros pour une année complète) ;
- une enveloppe supplémentaire (dans le cadre du « tax shift 2 ») : 465 millions d'euros pour 2016 (620 millions d'euros pour une année complète).

L'ONSS a estimé l'incidence concrète sur les recettes en tenant compte du cadre budgétaire imposé et de sa répartition entre le secteur marchand, le secteur non

⁹⁶ On entend par « employé » toute personne recrutée dans les liens d'un contrat de travail. Il existe toutefois des exceptions à cette règle.

⁹⁷ Pacte de compétitivité : loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

⁹⁸ Cette dispense est fixée à 1 % de la masse salariale (article 275 du code des impôts sur les revenus).

marchand et le secteur des ateliers protégés⁹⁹. La répartition entre les différentes catégories est nécessaire, parce que la diminution des cotisations ne peut pas être appliquée de la même manière pour tous les employeurs.

Mise en œuvre pratique de la réduction des cotisations

Pour les employeurs du secteur marchand, la cotisation de base passera de 24,92 % à 22,66 % à partir du 1^{er} avril 2016 (la cotisation de modération salariale demeure inchangée). Les réductions structurelles des cotisations augmentent et sont en même temps réparties différemment : par rapport à 2015, le forfait diminue et des réductions plus importantes sont accordées pour les salaires bas. Le tableau ci-après présente les estimations de l'ONSS, qui ont été réalisées en partant de l'hypothèse que la diminution des cotisations entre en vigueur le 1^{er} janvier.

Tableau : Incidence de la diminution des cotisations patronales dans le secteur marchand (en millions d'euros)

Description		Recettes 2016, avant le tax shift	Recettes 2016, après le tax shift
Cotisations patronales (hors cotisation de modération salariale)	A	25.239,3	23.372,7
Réductions structurelles des cotisations - Total	B	4.447,0	4.521,0
- forfait		3.979,5	3.767,7
- salaires bas		60,4	346,2
- salaires élevés		407,2	407,1
Cotisations réellement dues	A-B	20.792,3	18.851,7
Différence entre les estimations avant et après le tax shift			1.940,6
Enveloppes mises à disposition			
Moyens du pacte de compétitivité (part du secteur marchand dans l'enveloppe de 600 millions d'euros)			540,0
Moyens provenant de la suppression de la dispense de versement du précompte professionnel			894,5
Enveloppe supplémentaire pour la réduction des cotisations (part du secteur marchand dans l'enveloppe de 620 millions d'euros)			535,7
Total des moyens octroyés (sur une base annuelle)			1.970,2
Enveloppe pour 2016 (trois trimestres)			1.477,7

Source : ONSS

En ce qui concerne le secteur non marchand et le secteur des ateliers protégés, une enveloppe de 144,3 millions d'euros¹⁰⁰ sur base annuelle a été prévue, qui sera limitée à

⁹⁹ Dans l'explication relative à la diminution des cotisations patronales dans l'Exposé général, le secteur marchand est désigné comme étant la « catégorie 1 », le secteur non marchand la « catégorie 2 » et le secteur des ateliers protégés la « catégorie 3 ».

¹⁰⁰ À savoir : 60 millions d'euros provenant de l'enveloppe du pacte de compétitivité et 84,3 millions d'euros provenant de l'enveloppe supplémentaire de 620 millions d'euros.

108,2 millions d'euros en 2016. Il n'a pas encore été déterminé de quelle manière la réduction des cotisations se concrétisera dans la pratique. Il existe en effet dans les deux secteurs précités un mécanisme spécifique selon lequel le montant forfaitaire des réductions structurelles des cotisations est en partie utilisé pour créer de nouveaux emplois. Les employeurs versent le montant de la réduction forfaitaire des cotisations à l'ONSS, qui le transfère à des fonds spécifiques, dénommés « Maribel social ». Ces fonds répartissent les moyens entre les employeurs qui ont créé de nouveaux emplois (ces moyens sont donc inscrits en dépenses dans les tableaux budgétaires de l'ONSS et de l'Exposé général).

Eu égard à la complexité technique, au cadre budgétaire et à la promesse qu'aucun employeur ne paierait davantage de cotisations après la réforme, il est possible que l'incidence réelle de la réforme sur les recettes de l'ONSS s'écarte des estimations. La Cour des comptes suivra l'évolution de cette question dans ses prochains rapports budgétaires.

Financement des réductions de cotisations

Pour financer les réductions de cotisations, l'ONSS reçoit 1.256 millions d'euros de moyens supplémentaires provenant du précompte mobilier, en sus du montant alloué par les dispositions légales actuelles¹⁰¹ (voir Partie II – Chapitre I – point 2.1). Ce montant ne couvre pas la totalité de la perte de recettes estimée à 1,6 milliard d'euros. En outre, la diminution des cotisations devrait inciter les employeurs à créer des emplois supplémentaires. L'effet retour de ces emplois supplémentaires est estimé à 225 millions d'euros dans le budget 2016 (incidence pour trois trimestres), qui représente la somme des recettes fiscales supplémentaires (133 millions d'euros), des recettes supplémentaires provenant des cotisations ONSS (34,2 millions d'euros) et de la diminution des dépenses de l'Onem (58 millions d'euros).

Le calcul de l'effet retour repose sur une étude interne réalisée en 2014 par le Bureau fédéral du plan. La Cour des comptes ne dispose pas des données nécessaires pour évaluer l'exactitude (voir aussi Partie II – Chapitre I – point 2.3).

2.1.2 Autres cotisations

Les cotisations patronales sur l'allocation complémentaire dans le régime de chômage avec complément d'entreprise et le régime de chômage avec allocation complémentaire augmenteront en 2016 pour tous les nouveaux chômeurs qui entrent dans l'un de ces deux systèmes. Cette mesure doit rapporter 20 millions d'euros. La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur la manière dont cette recette supplémentaire a été estimée.

Conformément à la loi, la pension complémentaire (deuxième pilier) peut être versée à partir de 60 ans (l'âge de départ à la retraite réel est fixé dans les plans de pension conclus avec l'employeur). Le gouvernement souhaite relever l'âge légal et le faire coïncider avec l'âge auquel la pension légale est versée. Cette modification entraînera

¹⁰¹ L'article 66, § 6, de la loi-programme du 2 janvier 2001 dispose que 15 % du produit du précompte mobilier sont attribués à la sécurité sociale. Il s'agit d'un montant de 721,7 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale en 2016.

des recettes supplémentaires pour l'ONSS parce qu'une cotisation ONSS de 8,86 % doit être payée sur les versements effectués dans le cadre du deuxième pilier des pensions. La Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur la manière dont cette recette a été estimée.

2.2 Recettes de l'Inasti

Le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants a été modifié à partir du 1^{er} janvier 2015 : les cotisations sociales sont désormais calculées chaque année sur la base des revenus de l'année même et non plus sur la base des revenus d'il y a trois ans.

La Cour des comptes constate que l'Inasti n'a pas revu sa méthode d'estimation des cotisations pour tenir compte de cette innovation. Elle souligne, à titre indicatif, que sur la base des réalisations de caisse au 30 juin, les recettes attendues pour l'année 2015 pourraient atteindre un montant équivalent à 105,71% du montant budgété par l'Inasti pour cette même année.

Elle signale en outre que les prévisions retenues par l'Inasti en matière de réduction des cotisations sociales (-77,4 millions d'euros) s'écartent des prévisions retenues par le SPF Sécurité sociale et reprises dans l'exposé général (-70,4 millions)¹⁰². Aucune explication n'a été fournie quant à la divergence ainsi constatée.

3 Financement alternatif de la sécurité sociale

Pour 2016, le total des recettes fiscales de tiers et des recettes attribuées à la sécurité sociale se chiffre à 10.140,7 millions d'euros. Ce montant est en augmentation de plus de 500 millions par rapport à 2015.

Les recettes attribuées au financement alternatif de la sécurité sociale se montent à 9.839,8 millions d'euros.

La Cour des comptes relève toutefois que les montants totaux repris d'une part, dans les tableaux des recettes du pouvoir fédéral et d'autre part, dans les tableaux des régimes de protection sociale de l'exposé général, présentent une différence de 3,2 millions d'euros¹⁰³.

Attributions de recettes TVA

L'attribution à la sécurité sociale d'une part des recettes TVA est la principale source de financement alternatif de celle-ci. En effet, près de 6.414,2 millions d'euros de recettes TVA seront attribués en 2016 à la sécurité sociale. Ce montant est cependant en baisse par rapport à 2015 (7.295,2 millions d'euros)¹⁰⁴.

En attendant la réforme prévue du financement alternatif, le montant global provenant des recettes TVA a été calculé de manière à ce que le résultat de la sécurité sociale en

¹⁰² Exposé général, p.208.

¹⁰³ Voir exposé général, p.109 et 178.

¹⁰⁴ Voir exposé général, p.182.

termes SEC soit nul¹⁰⁵. Il est à noter qu'une base légale doit encore être adoptée pour l'année 2016¹⁰⁶.

De plus, le financement alternatif lié aux mesures relatives à la diminution de la TVA sur l'électricité en 2014 et 2015 est supprimé à partir de 2016. En effet, le taux de TVA sur l'électricité est repassé de 6% à 21 % au 1^{er} septembre 2015.

Le financement alternatif destiné à l'INAMI est également diminué de 150,5 millions d'euros en 2016 en exécution d'une décision du conseil des ministres du 23 octobre 2015 approuvant le budget des soins de santé¹⁰⁷.

Attribution de recettes du précompte mobilier

Les recettes attribuées du précompte mobilier sont en augmentation, passant de 708,3 millions d'euros en 2015 à 2.106,6 millions d'euros en 2016¹⁰⁸. En effet, outre l'attribution de 15% des recettes comme précédemment, un prélèvement complémentaire de 1.304,5 millions d'euros est prévu à partir de janvier 2016¹⁰⁹. Cette mesure représente la contrepartie du coût du taxshift au niveau de la sécurité sociale. Actuellement, il n'y a pas de base légale pour permettre cette attribution.

La Cour remarque également que la forte augmentation des recettes attribuées à ce titre à la sécurité sociale est basée sur des perspectives de croissance importante de cet impôt (19,8%)¹¹⁰.

¹⁰⁵ Le montant a été diminué de 5.271,6 millions d'euros, répartis de la manière suivante : - 5.048,6 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et - 223,0 millions d'euros pour le régime des travailleurs indépendants (exposé général p.192-193).

¹⁰⁶ L'article 66, §3 octies, de la loi-programme du 2 janvier 2001 ne prévoit actuellement cette diminution que pour l'année 2015 (pour un montant de 4.254,8 millions d'euros).

¹⁰⁷ Article 67 bis de la loi-programme du 2 janvier 2001. Un arrêté royal pris en conseil des ministres doit encore fixer le montant exact pour 2016.

¹⁰⁸ Voir exposé général, p.182.

¹⁰⁹ Voir exposé général, p. 192 et 208.

¹¹⁰ Voir exposé général, p.110.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses - Introduction

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

Les crédits de liquidation (105.851,7 millions d'euros) inscrits dans le présent projet de budget général des dépenses diminuent globalement de 5.079,2 millions d'euros par rapport aux crédits de l'année 2015 (110.930,9 millions d'euros)¹¹¹.

Cette diminution concerne principalement les crédits de la section 51 – Dette publique du budget général des dépenses. Ces crédits baissent de 5.921,5 millions d'euros, dont -5.493 millions d'euros pour l'amortissement de la dette et -428,5 millions d'euros pour les dépenses hors dette (principalement des intérêts : -344,9 millions d'euros et des octrois de crédits : -90 millions d'euros). La contribution RNB, inscrite à la section 52, progresse de 536,7 millions d'euros.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 305,6 millions d'euros pour s'établir à 52.385,5 millions d'euros. Pour ce qui est de la comparaison des crédits 2015 et 2016, l'exposé général apporte deux corrections aux crédits de liquidation 2015. La première consiste à réduire les crédits 2015 concernant les communautés et les régions (530,5 millions d'euros)¹¹². La deuxième vise à relever les crédits 2015 à concurrence d'une dotation complémentaire de 80,8 millions d'euros aux communautés qui doit encore être approuvée par la Chambre des représentants¹¹³. Compte tenu de ces corrections, les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 764,5 millions d'euros¹¹⁴, soit +1,5%.

¹¹¹ Budget général des dépenses, p. 11.

¹¹² Voir exposé général, p. 123. Il s'agit en l'occurrence des dépenses à la charge des régions et des communautés. De tels crédits ne sont plus inscrits pour 2016.

¹¹³ Cette augmentation sera concrétisée dans un feuillet d'ajustement à adopter par la Chambre des représentants (exposé général, p. 123).

¹¹⁴ Exposé général, p. 85 et 133. En outre, l'exposé général tient compte d'une différence supplémentaire de 9,2 millions d'euros concernant les crédits 2015.

2 Les fonds organiques

Simplification administrative des fonds organiques

En conseil des ministres du 1^{er} octobre 2015¹¹⁵, le gouvernement a décidé de rationaliser le fonctionnement des fonds organiques inscrits au budget général des dépenses, ce qui entraîne :

- la suppression de 30 fonds organiques et un régime transitoire pour 6 autres fonds conduisant, à moyen terme, soit à leur disparition, soit à la création d'un nouveau fonds après adaptation de leurs moyens disponibles aux dépenses prévues ;
- le maintien de 6 fonds organiques moyennant toutefois une désaffectation, immédiate ou progressive, d'une partie des moyens actuellement disponibles, avec pour corollaire que les moyens ainsi désaffectés pourront être utilisés pour le financement des dépenses générales de l'Etat ;
- le maintien de la situation actuelle pour 35 fonds¹¹⁶. Il s'agit notamment de tous les fonds bénéficiant d'un financement européen ou international, des fonds 13.5 (services de gardiennage), 13.6 et 23.5 (risques accidents majeurs), 32.7 (Fapetro), 33.6 (Beliris) et 46.1 (avances récupérables)¹¹⁷. Il est prévu que pour certains d'entre eux, ce maintien pourrait être revu à l'occasion du projet de budget général des dépenses pour l'année 2017.

La Cour des comptes rappelle que les fonds organiques sont régis par l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Ils se justifient lorsque, pour une raison particulière, le législateur a estimé nécessaire d'affecter spécifiquement certaines recettes au financement de dépenses particulières. Ils constituent de ce fait une dérogation au principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes s'appliquent à l'ensemble des dépenses. À titre d'exemple, les fonds suivants répondent à cette motivation :

- les fonds alimentés par des redevances ou des contributions versées par une catégorie de citoyens ou d'entreprises, en contrepartie d'une prestation de services par l'administration fédérale ;
- les fonds de remploi, sur lesquels sont imputées les recettes issues de prestations effectuées par l'administration et qu'elle peut réutiliser à son profit (SPF Affaires étrangères, Ministère de la Défense nationale et Police fédérale) ;

¹¹⁵ Notifications du conseil des ministres du 1^{er} octobre 2015 relatives à la simplification administrative des fonds organiques.

¹¹⁶ Certains fonds sont maintenus mais font l'objet d'un transfert au sein d'organismes publics. C'est le cas du fonds 02.1 (Financement des missions d'information et de communication) intégré au sein d'un service administratif à comptabilité autonome, et des fonds 25.4, 25.5 et 25.6 (Végétaux), transférés vers l'AFSCA.

¹¹⁷ La numérotation des fonds est indépendante de celle des programmes budgétaires dans lesquels ils sont insérés.

- les trois fonds alimentés par une partie du produit de l'impôt des personnes physiques, en application des lois de financement des communautés et des régions (fonds pour les sommets européens¹¹⁸, fonds Beliris¹¹⁹ et fonds pour le paiement des primes linguistiques¹²⁰).
- le fonds alimenté par des centimes additionnels sur les amendes pénales, pour l'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence ;
- le fonds alimenté par les surplus budgétaires et les recettes non fiscales exceptionnelles, pour le financement du Fonds de vieillissement ;
- le fonds belge pour la sécurité alimentaire, alimenté par un prélèvement annuel sur les bénéfices de la Loterie nationale, pour le financement de l'aide alimentaire dans les pays de la zone subsaharienne.

La Cour des comptes fait remarquer que la concrétisation de cette réforme des fonds organiques impose que la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds organiques soit modifiée. L'avant-projet de loi programme tel qu'approuvé par le conseil des ministres du 11 octobre 2015 prévoit à cet égard les articles nécessaires.

Il en sera de même des lois déterminant la nature et/ou le volume des recettes de certains fonds. Ainsi, le fonds belge pour la sécurité alimentaire bénéficie d'une contribution financière de 250 millions d'euros, issue des bénéfices nets de la Loterie nationale, qui lui avait été garantie au cours de la période 2010-2020¹²¹. La désaffectation des moyens de ce fonds se concrétisera par le maintien des moyens strictement nécessaire pour solder l'encours des engagements contractés précédemment¹²².

La Cour des comptes constate également que depuis l'année 2015, la situation des fonds organiques n'est plus intégrée dans les tableaux budgétaires proprement dits du budget général des dépenses. Elle avait d'abord fait l'objet en 2015 d'une simple récapitulation synthétique dans l'Exposé général, avant d'être reprise cette année dans le projet de budget général des dépenses dans un tableau particulier¹²³. Il en résulte que les crédits de ces fonds sont désormais présentés de la même manière que les autres crédits et que seule la mention « *fon* » permet de les distinguer des premiers. Cette nouvelle présentation amoindrit l'information parlementaire, puisqu'elle ne permet plus de

¹¹⁸ Fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles (programme 13.56.7).

¹¹⁹ Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles (programme 33.55.2).

¹²⁰ Fonds pour le financement des primes linguistiques (programme 13.40.4).

¹²¹ Loi du 19 juin 2011 exécutant et modifiant la loi du 19 janvier 2010, abrogeant la loi du 9 février 1999 portant création du Fonds belge de survie et créant un Fonds belge pour la Sécurité alimentaire.

¹²² Il est prévu par ailleurs qu'une proposition de réforme du budget de la Coopération sera transmise au conseil des ministres dans le courant de l'année 2016 (notification du 1er octobre 2015).

¹²³ Estimation des moyens des fonds budgétaires organiques ». Tableau II. 2 du budget général des dépenses. Tous les fonds y sont repris, y compris les fonds supprimés, qui ne se distinguent des fonds maintenus que par l'absence de dépenses en 2016.

mettre aisément en évidence le lien entre les dépenses effectivement supportées par chacun de ces fonds et les soldes des moyens qui y sont disponibles.

Les fonds supprimés

Certains fonds organiques sont inactifs depuis de nombreuses années et présentaient des soldes de moyens disponibles de faible importance¹²⁴.

La Cour des comptes relève toutefois qu'un certain nombre de fonds supprimés ne répondent pas à cette situation. C'est plus particulièrement le cas des fonds 13.4 (sécurité contre l'incendie et les explosions), 32.5 (plateau continental) et 32.9 (surendettement), alimentés par des contributions versées en contrepartie de prestations rendues par l'administration¹²⁵. Pour ces fonds, des allocations de base limitatives remplaceront désormais les crédits variables.

Le gouvernement a indiqué lors dans ses notifications du 1^{er} octobre 2015 que certaines garanties seraient apportées aux contributeurs de ces anciens fonds. Plus précisément, aucune redistribution de crédits au profit d'autres activités des SPF concernés ne sera autorisée à partir des crédits qui remplaceront les crédits variables. Cette limitation est reprise dans la disposition légale 1-01-3, §8. De plus, la comptabilité devrait être organisée de manière à maintenir un lien étroit entre le volume des recettes spécifiques attendues et celui des crédits qui seront octroyés pour les mêmes dépenses dans l'avenir.

Les fonds maintenus dont les moyens sont en partie désaffectés

Le gouvernement a également décidé de modifier, pour la seule année 2016, les modalités de report des moyens disponibles en fin d'année budgétaire sur certains fonds organiques. Une désaffectation de moyens sera opérée avant la fin de l'année en vue d'éviter de reporter une partie des soldes disponibles¹²⁶. Les moyens qui resteraient ainsi disponibles au 1^{er} janvier de l'année suivante seraient limités, selon les fonds, à la couverture des dépenses attendues au cours de l'année 2017 sur la base des réalisations des années précédentes. Cette désaffectation devrait être régularisée par l'insertion d'une disposition spécifique dans le projet d'ajustement budgétaire de l'année 2016.

3 Atteintes à la spécialité budgétaire

3.1 Provisions interdépartementales

Le projet de budget général des dépenses pour l'année 2016 (section 03) contient trois provisions interdépartementales pour un montant global de 558,0 millions d'euros en crédits d'engagement et de 653,0 millions d'euros en crédits de liquidation.

¹²⁴ Ces fonds n'étaient d'ailleurs plus repris depuis plusieurs années dans les tableaux du budget général des dépenses, malgré le prescrit légal. Par ailleurs, le fonds de la Croix-Rouge, dont la nature était avant tout comptable, a également été supprimé.

¹²⁵ Le fonds 12.2 (Jeux de hasard), que le conseil des ministres du 1^{er} octobre 2015 avait décidé de supprimer, a finalement été maintenu dans le projet de budget général des dépenses de l'année 2016.

¹²⁶ Cet excédent, qui s'explique en partie par les mesures de prudence budgétaire prises au cours des années passées, a fait l'objet de plusieurs remarques de la part de la Cour des comptes au cours des années écoulées.

La provision interdépartementale la plus importante, d'un montant de 350 millions d'euros¹²⁷, a été inscrite dans ce budget pour la couverture des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration. A cet égard, la Cour des comptes rappelle que ce caractère non structurel est conditionné à l'appréciation postérieure de la Commission européenne sur la base des justifications qui lui seront transmises par le gouvernement belge.

Une provision à hauteur de 208,0 millions d'euros est inscrite pour l'engagement et la liquidation de dépenses de nature variées¹²⁸, à savoir des frais de justice, des dédommagements, de l'arriéré des primes de compétence, de la cyber-sécurité, des investissements militaires et d'« autres dépenses diverses. »

A cet égard, la Cour rappelle que le regroupement de dépenses de nature aussi diversifiée au sein d'une même allocation de base nuit à la transparence budgétaire¹²⁹.

Selon les justifications jointes au présent projet de budget, les moyens disponibles pour faire face aux dépenses non énumérées dans l'intitulé de cette allocation de base (la « marge ») ne s'élève en 2016 qu'à 4,5 millions d'euros. La Cour signale qu'au cours de l'année écoulée, l'insuffisance de la provision pour dépenses de nature variée a conduit le gouvernement à recourir à plusieurs prélèvements sur la provision interdépartementale relative à la sécurité, pour des dépenses étrangères à cet objet. Une telle constatation s'applique plus particulièrement au transfert d'un crédit de 44,7 millions d'euros pour la liquidation des factures arriérées du SPF Justice¹³⁰, de 23,9 millions d'euros pour la couverture de charges du passé auprès de Belgocontrol et de 7,5 millions d'euros pour le paiement de la TVA et du passif technique de l'ONDRAF¹³¹.

Enfin, une provision de 95,0 millions d'euros en crédits de liquidation est reprise pour la couverture des dépenses non structurelles concernant la sécurité¹³². Le caractère non structurel de cette provision est également soumis à l'appréciation de la Commission.

3.2 Modifications au sein des programmes budgétaires

En vertu du principe de spécialité budgétaire, les crédits de dépenses ne sont pas accordés globalement au gouvernement mais sont répartis en programmes dits « d'activité ». Cette spécialisation a pour objet de mettre en corrélation d'une part les moyens accordés et, d'autre part, les objectifs qui sont poursuivis par le pouvoir exécutif.

¹²⁷ Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

¹²⁸ Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

¹²⁹ Une répartition « indicative » de ces moyens est reprise à la page 132 de l'exposé général.

¹³⁰ Arrêté royal du 29 octobre 2015 portant répartition du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

¹³¹ Arrêté royal du 23 août 2015 portant répartition du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

¹³² Allocation de base 03.41.10.01.00.02. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de préjuger de la manière dont le gouvernement adaptera le budget de l'année 2016 pour faire face aux dépenses nées de la menace terroriste (400 millions d'euros sont prévus) et s'il aura recours à cet effet à une provision interdépartementale.

Par ailleurs, des programmes dits « de subsistance » regroupent les crédits qui ne peuvent être aisément identifiés pour la réalisation de ces objectifs¹³³.

La Cour des comptes constate qu'au sein du présent projet de budget général des dépenses, différents crédits, qui jusqu'alors avaient été repris sans interruption dans des programmes d'activité, ont fait l'objet de regroupements au sein de ces programmes de subsistance. Un tel regroupement réduit le contrôle parlementaire puisqu'il ne permet plus désormais de déterminer à quelle fin ces crédits seront accordés à partir de 2016.

La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à ce sujet à l'égard des sections 12 (SPF Justice), 13 (Intérieur), 18 (Finances) 25 (SPF Santé publique) et 46 (SPP Politique scientifique) du projet de budget général des dépenses à l'examen.

4 Financement des entités fédérées

4.1 Transferts aux entités fédérées

Conformément aux lois de financement des communautés et régions¹³⁴, les montants dus à celles-ci sont notamment établis sur la base des taux d'inflation et de croissance du PIB fixés par le budget économique du Bureau fédéral du plan du 9 septembre 2015¹³⁵. La Cour signale à cet égard que les montants repris dans les justifications du budget des voies et moyens ont été calculés conformément à la loi et que les paramètres du budget économique ont été pris en compte.

Sur cette base, l'ensemble des moyens dus par l'État aux entités fédérées au titre de moyens attribués, d'affectations sur des fonds budgétaires et de dotations inscrites au budget général des dépenses¹³⁶, s'élèvera en 2016 à 40.967,7 millions d'euros¹³⁷.

¹³³ Article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹³⁴ Il s'agit à titre principal de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises et de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

¹³⁵ Ainsi que sur la base de données démographiques et fiscales.

¹³⁶ Les recettes perçues par l'État au titre de l'IPP régional sont abordées dans le point 2 ci-après.

¹³⁷ Non compris les montants dus au titre de la mainmorte, pour lesquels les paramètres de calcul ne sont pas actuellement disponibles.

Les moyens attribués

C'est ainsi, par exemple, que la diminution, par rapport à l'année 2015, des moyens IPP¹³⁸ attribués à la Communauté flamande (-87,6 millions d'euros, -1,7%) et à la Communauté française (-98,4 millions d'euros, -3,9%) trouve son origine dans la disposition légale qui réduit de façon ponctuelle ces transferts au titre de la contribution des communautés à l'assainissement des finances publiques en 2016¹³⁹. Pour la Communauté française, ce montant inclut également une diminution de 28,5 millions d'euros à titre de correction liée à l'existence d'une période de transition s'étendant jusqu'en 2034.

De même, la diminution des moyens IPP attribués aux régions flamande (-461,0 millions d'euros, -16,41%), wallonne (-216,5 millions d'euros, -7,8%) et bruxelloise (-54,2 millions d'euros, -4,7%) découle de l'application en 2016 d'une diminution nominale prévue par la loi, de la mise en œuvre d'un nouveau système de détermination du montant de solidarité nationale et, enfin, d'une correction à appliquer au cours de la période de transition dont il a été question plus haut.

Les dotations aux communautés

Les dotations inscrites à la section 01 du budget général des dépenses, pour le financement des nouvelles compétences transférées aux communautés, connaissent pour leur part une hausse de 0,25% par rapport à l'année 2015.

Cette évolution, qui découle des dispositions de la loi de financement, s'explique tout d'abord par le fait que les sommes dues par l'État ne sont pas pleinement adaptées à la croissance réelle du PIB, en raison de la contribution de ces entités au coût du vieillissement.

Elle s'explique également, en 2016, par l'attribution aux communautés des moyens relatifs à la prise en charge des institutions hospitalières. En effet, les transferts ordinaires dus par l'État pour le financement de ces hôpitaux (+594,2 millions d'euros) sont exceptionnellement compensés au cours de cette année par la mise à charge de ces communautés du coût des investissements antérieurement réalisés par l'État (-804,0 millions d'euros), conformément à la loi de financement.

Les fonds organiques

La Cour des comptes mentionne que la simplification administrative des fonds prévue en 2016 aura pour conséquence de désaffecter une partie des moyens octroyés à la Région de Bruxelles-Capitale pour l'organisation des sommets européens¹⁴⁰. Plus précisément, le conseil des ministres du 10 octobre 2015 a décidé qu'« une analyse plus

¹³⁸ Les moyens attribués en matière de TVA et d'IPP transitent par le budget général des dépenses, par le biais des fonds d'attribution (Doc. parl. Chambre DOC 54 n°1352/02, pp. 691-698).

¹³⁹ Il n'en va pas de même cependant de la partie TVA attribuée aux communautés (15.492,3 millions d'euros), dont le taux de croissance global (2,55%) est conforme au taux de l'inflation et à celui de la croissance du PIB.

¹⁴⁰ Programme 13.56.7- fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles

approfondie de la réserve existante sur ce fonds sera effectuée pour évaluer le montant à désaffecter en fonction de la base légale des demandes de crédits »¹⁴¹.

La Cour rappelle que le fonds « Beliris » inscrit à la section 33 du budget général des dépenses¹⁴² présente depuis plusieurs années des moyens disponibles importants. Ainsi, pour l'année 2016, le solde en crédits d'engagement du 1^{er} janvier est estimé dans le présent projet de budget à 324,6 millions d'euros. Dans le cadre de la simplification des fonds, le gouvernement a décidé de ne pas supprimer ce fonds organique. Il est cependant prévu que pour les fonds maintenus, les dépenses évolueront parallèlement avec les recettes annuelles. Dans la mesure où ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel de 125 millions d'euros sur l'IPP, l'application d'une telle règle aurait pour conséquence que le montant disponible de 324,6 millions d'euros ne pourrait pas être engagé. Le conseil des ministres du 10 octobre 2015 a cependant prévu que le ministre du Budget pouvait déroger à cette règle générale.

Les compétences provisoirement maintenues

Enfin, la Cour des comptes constate que plusieurs compétences régionalisées ou communautarisées continueront à être provisoirement exercées par l'administration fédérale, en dépit du prescrit de l'article 75, §1, qui limitent cette prise en charge au 31 décembre 2015. Une telle situation se présente notamment en matière de politique de mobilité¹⁴³. Il a été à cet égard décidé que de telles dépenses seraient imputées au budget général des dépenses lorsqu'il s'agira de charges communes au SPF Mobilité et aux régions¹⁴⁴ ; le remboursement par les régions serait pour sa part effectué sur le budget des voies et moyens. À l'inverse, lorsque les compétences sont de nature strictement régionales¹⁴⁵, les opérations de recettes et de dépenses seront considérées comme des opérations pour compte de tiers.

4.2 Impôt des personnes physiques régional 2016

L'impôt des personnes physiques régional est égal aux centimes additionnels régionaux diminués des dépenses fiscales régionales. L'impôt des personnes physiques régional servant de recettes aux régions pour une année budgétaire est celui de l'exercice d'imposition de cette même année.

Comme le montant des centimes additionnels et des dépenses fiscales d'un exercice d'imposition n'est connu qu'au cours de l'année suivante, il est nécessaire de travailler pendant l'année budgétaire avec des avances, qui doivent être estimées.

Comme en 2015, les centimes additionnels des régions en 2016 seront équivalents à ceux à politique inchangée. Dans ce cas, le montant total des centimes additionnels des trois

¹⁴¹ Notifications du conseil des ministres du 10 octobre 2015, p.3.

¹⁴² Programme 33.55.2-fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles.

¹⁴³ La Cour renvoie également aux commentaires de la section 24 du budget général des dépenses, pour ce qui concerne le maintien au budget de l'Etat des crédits nécessaires aux paiements des allocations pour personnes handicapées.

¹⁴⁴ Il s'agit plus particulièrement de la couverture des frais liés aux applications informatiques pour le permis de conduire.

¹⁴⁵ Transport exceptionnel, navigation intérieure, transport de marchandises dangereuses...

régions est égal au facteur d'autonomie multiplié par l'impôt État. Par conséquent, pour estimer les avances à verser en 2016, il convient d'estimer l'impôt État de l'exercice d'imposition 2016.

Une estimation de l'impôt État de l'exercice d'imposition 2016 a été réalisée en septembre 2015.

La méthode d'estimation est, en principe, toujours la même : elle consiste à effectuer une simulation des recettes de l'impôt État pour un échantillon de contribuables répartis entre les trois régions à partir des données d'un exercice d'imposition clôturé. Les résultats de cette simulation sont ensuite extrapolés à l'exercice d'imposition concerné.

Les paramètres utilisés pour extrapoler le montant total de l'impôt État sont l'inflation, la croissance réelle du revenu imposable et l'élasticité de l'impôt des personnes physiques par rapport au revenu imposable. La répartition du montant total entre les régions se base sur une extrapolation de la part de chacune d'entre elles dans la simulation à partir de la croissance réelle du revenu imposable régional et de l'élasticité régionale de l'impôt par rapport au revenu imposable.

L'estimation de septembre 2015 repose sur les données de l'exercice d'imposition 2013 concernant 335.560 dossiers, qui ont été introduites dans le programme de calcul réel de l'impôt des personnes physiques de l'exercice d'imposition 2015.

Selon cette estimation, l'impôt État de l'exercice d'imposition 2015 sera de 45.252,4 millions d'euros. L'impôt État de l'exercice d'imposition 2016 a été obtenu en appliquant un taux de croissance de 1,724 % à ce montant. Ensuite, un montant de 450,0 millions d'euros, correspondant au montant estimé du taxshift I pour l'exercice d'imposition 2016¹⁴⁶, a été déduit et un montant de 14,6 millions d'euros a été ajouté pour tenir compte de l'incidence de la non-indexation de certaines dépenses fiscales fédérales dans le cadre de l'impôt des personnes physiques.

L'estimation de septembre 2015 a abouti aux montants suivants en ce qui concerne l'impôt État et les centimes additionnels 2016, obtenus en application du facteur d'autonomie provisoire de 25,99 % :

Tableau – Impôt État et centimes additionnels

	Impôt État	Centimes additionnels
Région flamande	28.987.378.981	7.533.819.797
Région wallonne	12.919.815.637	3.357.860.084
Région de Bruxelles-Capitale	3.689.749.577	958.965.915
Total	45.596.944.195	11.850.645.796

¹⁴⁶ Par contre le taxshift II n'a pas d'impact pour les communautés et régions en 2016.

Après que les dépenses fiscales estimées ont été déduites des centimes additionnels, les avances de l'impôt des personnes physiques régional 2016 s'élèvent à :

Tableau – Avances de l'impôt des personnes physiques

	Centimes additionnels	Dépenses fiscales	Avances
Région flamande	7.533.819.797	2.048.449.614	5.485.370.184
Région wallonne	3.357.860.084	865.320.798	2.492.539.286
Région de Bruxelles-Capitale	958.965.915	170.241.321	788.724.594
Total	11.850.645.796	3.084.011.732	8.766.634.064

5 Documents budgétaires manquants

La Cour des comptes constate que le budget du Service d'information scientifique et technique (SIST), un service de l'État à gestion séparée¹⁴⁷, n'est pas soumis pour approbation (disposition légale 5-01-1 – voir le tableau 4 du budget général des dépenses Partie II)¹⁴⁸.

Contrairement aux dispositions de l'article 3 de la loi du 16 mars 1954, les budgets des parastataux de la catégorie B ne sont pas annexés à la justification du budget, ni les tableaux de synthèse des opérations des organismes de la catégorie D.

¹⁴⁷ Arrêté royal du 19 août 1997 portant création au sein des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, du service de l'État à gestion séparée « Service d'information scientifique et technique » (SIST), en application de l'article 3, § 1^{er}, 6^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

¹⁴⁸ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002.

CHAPITRE II

Budget général des dépenses - Sections

Section 12 – SPF Justice

1 Généralités

Le SPF Justice a opéré plusieurs fusions de crédits parmi les crédits de personnel de l'ordre judiciaire et parmi une part substantielle des crédits relatifs au fonctionnement et aux investissements informatiques du département. La division organique 63 -Service de politique criminelle a été supprimée et l'intégralité des crédits ont été repris sous la division 40 -Services centraux.

La Cour des comptes estime que la suppression de divers programmes ou d'allocations de base et le regroupement des crédits y afférents au sein d'allocations de base existantes est de nature à nuire au principe de spécialité budgétaire et à la transparence nécessaire au contrôle exercé par la Chambre.

En outre, ces fusions ainsi que l'intégration, dans les tableaux budgétaires, des crédits de l'ordre de 101,1 millions d'euros obtenus lors du premier ajustement du budget 2015, destinés à couvrir partiellement des arriérés des années 2011 à 2014, ne facilitent pas la compréhension des évolutions de crédits.

D'une manière générale, les justifications fournies à l'appui des évolutions de crédits restent très lacunaires au regard de l'importance du budget de ce SPF.

2 Dépenses de personnel

Le montant des crédits disponibles pour 2015, avant le second ajustement, s'élève à 1.302 millions¹⁴⁹, dont 79,6 % étaient consommés au 31 octobre 2015. Sur la base du monitoring mensuel, quatre postes pourraient présenter en fin d'année des soldes négatifs : les rémunérations du personnel non statutaire des établissements pénitentiaires¹⁵⁰ (-2,6 millions), du personnel statutaire restant affecté au centre fermé de Tongres¹⁵¹ (-0,9 million), des magistrats statutaires¹⁵² (-7,8 millions) et les dépenses pour les rémunérations du personnel non-confessionnel¹⁵³ (-3,4 millions). Néanmoins,

¹⁴⁹ En 2014, les dépenses de personnel se sont élevées à 1.379 millions d'euros. La différence entre 2014 et 2015 s'explique par le transfert des Maisons de justice aux entités fédérées (-73,2 millions) suite à la 6^e réforme de l'État et la prise en compte, conformément aux règles SEC, des indemnités forfaitaires et autres (allocations de base 12.11.99) et les paiements pour le personnel détaché (allocations de base 12.21.48). Pour les années 2015 et 2016, il y a lieu d'ajouter 9,5 millions d'euros correspondant à ces indemnités et paiements.

¹⁵⁰ Allocation de base 12 51 01 11.00.04.

¹⁵¹ Allocation de base 12 51 50 11.00.03.

¹⁵² Allocation de base 12 56 04 11.00.03.

¹⁵³ Allocation de base 12 59 10 11.00.03.

les crédits de personnel disponibles resteraient suffisants pour opérer les redistributions nécessaires.

Pour 2016, les crédits de personnel prévus s'élèvent à 1.268,3 millions d'euros. La base de calcul des crédits alloués tient compte des crédits obtenus lors du premier ajustement budgétaire de 2015.

2.1 Programme 12 56 0 – Juridictions ordinaires

La Cour des comptes constate que le projet de budget opère une fusion, au sein du programme de subsistance des juridictions ordinaires, des crédits de personnel relatifs au personnel statutaire et non statutaire des cours et tribunaux, des crédits de personnel relatifs aux magistrats statutaires et non statutaires et des crédits de personnel de l'Office central pour la saisie et la confiscation¹⁵⁴, exception faite des crédits de personnel du Collège des cours et tribunaux, du Collège du ministère public et de la Cour de cassation et des crédits relatifs aux indemnités forfaitaires et autres. Seule subsiste la distinction entre personnel statutaire et non statutaire.

Ces crédits enregistrent par ailleurs une diminution globale de l'ordre de 15,8 millions d'euros par rapport à 2015. Le tableau suivant montre l'évolution de ces crédits entre 2014 et 2016 :

Tableau – Evolution des crédits de personnel des programmes 12 56 0 & 12 56 4 (en millions d'euros)

Allocations de base Crédits de liquidation	2014 réalisations	2015 ajusté	2016 initial
12 56 01 11.00.03	274,2	273,4	532,8
12 56 01 11.00.04	86,6	86,2	89,9
12 56 04 11.00.03	287,3	271,6	--
12 56 04 11.00.04	5,5	5,7	--
12 56 40 11.00.03	1,1	1,1	--
12 56 40 11.00.04	0,6	0,5	--
Totaux	655,2	638,4	622,6

Source : Cour des comptes et SAP-Fedcom

En 2015, la Cour a constaté¹⁵⁵ que des crédits 2014 avaient été dépassés et que ces dépassements concernaient surtout le SPF Justice. Les crédits de personnel non utilisés au sein de cette section budgétaire (72,5 millions d'euros en engagement et plus de 73 millions en liquidation) étaient pourtant suffisants pour couvrir ces dépassements mais ils n'ont pas été régularisés par des redistributions.

Etant donné le dépassement constaté en 2014 au sein des crédits de personnel de la division organique 56, à savoir 9,6 millions d'euros en engagement et 9,4 millions d'euros en liquidation, ainsi que le risque de dépassement en 2015 évoqué ci-avant et

¹⁵⁴ Programme 12 56 4. Les frais de fonctionnement et d'investissement de cet organe sont également repris avec ceux du programme 12 56 01.

¹⁵⁵ Lettre réf. A5 – 3.708.144 B1 du 20 mai 2015.

l'absence d'indication dans les justificatifs, il n'est pas certain que les crédits prévus en 2016 soient suffisants.

En outre, il y a lieu de tenir compte de l'entrée en fonction, le 1^{er} janvier 2016, de chambres de protection sociale dans le cadre de la loi du 5 mai 2014¹⁵⁶ relative à l'internement. Il est prévu que ces chambres soient composées d'un magistrat et de deux assesseurs, spécialisés en réinsertion sociale et en psychologie clinique, soit 6 assesseurs¹⁵⁷, ainsi que le personnel de greffe des chambres de protection sociale. Le coût supplémentaire est estimé à 1,1 million d'euros.

Les crédits de personnel de l'ordre judiciaire sont par ailleurs limités par la circulaire n° 645 du 12 mai 2015¹⁵⁸. Celle-ci prévoit, pour 2016, une limite d'engagement de 643,4 millions d'euros pour l'enveloppe de personnel de l'ordre judiciaire, en ce compris les Collèges et la Cour de Cassation.

2.2 Programme 12 59 1- Laïcité

Depuis 2010, les crédits alloués pour les rémunérations du personnel non-confessionnel¹⁵⁹ se sont avérés insuffisants. Le déficit estimé atteint 3,4 millions d'euros en 2015. En 2016, les crédits alloués, au montant de 11,2 millions d'euros, sont réduits de 229.000 euros par rapport au budget 2015.

Au vu des besoins estimés à 16 millions d'euros, les crédits seront insuffisants, ce qui hypothèque la reconnaissance des trois derniers services locaux¹⁶⁰ d'assistance morale non-confessionnelle. Il était pourtant initialement prévu de remplir le cadre au plus tard en 2008.

3 Dépenses de fonctionnement et d'investissement

3.1 Arriérés

Le premier ajustement du budget 2015 a accru les crédits de fonctionnement d'un montant de 101,1 millions d'euros, afin d'apurer des factures des années 2011 à 2014, impayées en date du 4 février 2015¹⁶¹. Ces arriérés concernent principalement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police¹⁶², des frais médicaux aux détenus et aux internés¹⁶³, des achats de biens non durables et de services de l'ordre

¹⁵⁶ Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

¹⁵⁷ Les vacances d'emplois d'assesseurs spécialisés en psychologie clinique et en réinsertion sociale ont été publiées au Moniteur belge le 7 mai 2015.

¹⁵⁸ Circulaire n°645 du 12 mai 2015 relative au monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel en 2015 et 2016 (Moniteur belge du 26 mai 2015).

¹⁵⁹ Allocation de base 12 59 10 11.00.03.

¹⁶⁰ Andenne, Diest, Jemeppe, soit 15 personnes maximum.

¹⁶¹ Le montant de ces factures avait été estimé à 182,9 millions au 31 décembre 2014.

¹⁶² Allocation de base 12 56 03 12.11.40 : + 36 millions d'euros.

¹⁶³ Allocation de base 12.51.32.121131 : + 39,1 millions d'euros.

judiciaire¹⁶⁴ et les dépenses IT de sept divisions organiques du SPF¹⁶⁵. Au 1^{er} octobre 2015, 95,71 millions des crédits destinés à ces arriérés avaient été engagés.

En juin 2015, le montant de ces arriérés a été réévalué à hauteur de 145,78 millions d'euros. Les hausses les plus significatives concernent les mêmes allocations de base que celles reprises ci-dessus, à savoir : les frais de justice (+ 25,84 millions, en ce compris des frais de téléphonie pour des prestations réalisées de 2012 à 2014 par deux opérateurs, évalués à 16,9 millions), le fonctionnement général de l'Ordre judiciaire (+ 3,94 millions), les frais médicaux des détenus et internés (+ 3,14 millions) et les dépenses IT (+ 3,11 millions). En outre, un montant supplémentaire de 5,58 millions d'euros concerne des factures, sans lien actuel avec une allocation de base.

Enfin, il y a lieu d'ajouter à ces arriérés un montant de 6,2 millions de dépenses de téléphonie réalisées en 2014, facturées en 2015, couvert par un transfert de la provision interdépartementale¹⁶⁶.

Afin d'assainir la situation, le gouvernement a recouru à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003¹⁶⁷ et a autorisé, par une délibération budgétaire du conseil des ministres¹⁶⁸, au-delà des crédits ouverts au budget général des dépenses de l'année budgétaire 2015, l'engagement de dépenses sur l'allocation de base 12 56 03 12.11.40 (frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police) pour un montant de 35 millions d'euros.

La Cour a informé¹⁶⁹ le président de la Chambre des représentants de l'absence des circonstances exceptionnelles et imprévisibles requises par l'article 70 de la loi précitée.

3.2 Crédits de fonctionnement et d'investissement IT

Les crédits de fonctionnement et d'investissement IT ont été rassemblés dans la division organique 40 (Services centraux) à l'exclusion des crédits IT du Moniteur belge, de la Sûreté de l'Etat, du Collège des cours et tribunaux, du Collège du ministère public et de la Commission des jeux de hasard. Par ailleurs, une diminution de l'ordre de 11,7 millions d'euros a été enregistrée sur ces crédits. Les justifications ne permettent pas de s'assurer que ceux-ci seront suffisants.

3.3 Programme 12 40 2 - Service de tutelle des mineurs étrangers

Ce service est chargé de coordonner et surveiller l'organisation matérielle du travail des tuteurs¹⁷⁰ de mineurs étrangers non accompagnés qui sont candidats réfugiés, qui se trouvent sur le territoire belge ou à la frontière sans être en possession de documents requis ou qui sont dans une situation de vulnérabilité ou de trafic d'êtres humains.

¹⁶⁴ Allocation de base 12. 56 02 12.11.01 : + 11,5 millions d'euros.

¹⁶⁵ Divisions organiques 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56 : + 10,5 millions d'euros.

¹⁶⁶ Arrêté royal du 26 octobre 2015, Moniteur belge du 5 novembre 2015.

¹⁶⁷ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

¹⁶⁸ Délibération budgétaire n°3232 du conseil des ministres du 23 octobre 2015.

¹⁶⁹ Lettre A5-3.710.492 L1 du 12 novembre 2015.

¹⁷⁰ Arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme du 24 décembre 2002.

La Cour constate que les crédits globalement octroyés à ce service passent de 3,4 millions d'euros en 2015 à 3,1 millions d'euros en 2016 et seront vraisemblablement insuffisants.

En effet, suite à l'afflux de migrants et afin de remédier à l'arriéré existant de désignation de tutelle¹⁷¹, le conseil des ministres a marqué son accord¹⁷² sur le recrutement de 6 équivalent temps plein (ETP) pour ce service, ainsi que sur l'octroi de moyens supplémentaires nécessaires à l'organisation des tutelles¹⁷³ (subventions aux associations, honoraires, émoluments et indemnités des tuteurs, frais de traduction, tests d'âge). Pour 2015, ces moyens, d'un montant de 878.819 euros, sont à charge du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1¹⁷⁴.

3.4 Programme 12 51 7 – Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons

La Cour est d'avis que les crédits alloués de 10,1 millions d'euros en engagement et de 9,3 millions d'euros en liquidation¹⁷⁵ ne seront probablement pas suffisants pour payer les redevances contractuelles pour les nouveaux centres de psychiatrie légaux (CPL).

D'une part, la redevance contractuelle à payer au consortium qui exploite le CPL de Gand est estimée à 12,37 millions d'euros par le département lorsque, sur base du contrat, la population dépasse 215 internés. Cette capacité sera très probablement atteinte en 2016. D'autre part, le CPL d'Anvers devrait faire l'objet d'une livraison provisoire au printemps 2016 et pourrait être confié également à un exploitant privé.

3.5 Programme 12.56.0 - Programme de subsistance des juridictions ordinaires

La Cour des comptes attire aussi l'attention sur l'impact de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2016, de la loi du 5 mai 2014¹⁷⁶, qui prévoit, sur décision judiciaire, des expertises psychiatriques ou psychologiques médico-légales. Le département estime ce coût supplémentaire à 8,1 millions d'euros.

Au vu du crédit de liquidation de 73,3 millions d'euros prévus en 2016, lequel n'a pas intégré ce coût supplémentaire ni les arriérés existants, la Cour conclut à une sous-évaluation.

4 Transferts de crédits

4.1 Programme 12.40.4- Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police

En 2015, la contribution de la Belgique à Interpol s'est élevée à 809.163 euros. La différence entre les crédits disponibles (696.000 euros) et le montant de la contribution devrait être couverte par une redistribution.

¹⁷¹ Selon le SPF, il existerait un arriéré de désignation de 150 tutelles pour des associations. L'estimation de tutelles supplémentaires serait de 800.

¹⁷² Conseil des ministres du 4 septembre 2015, point 13.

¹⁷³ Conseil des ministres du 11 septembre 2015, point 18.

¹⁷⁴ Arrêté royal du 26 octobre 2015.

¹⁷⁵ Allocation de base 12.51.71.12.11.36.

¹⁷⁶ Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes.

En 2016, un crédit d'un montant de 690.000 euros a été prévu¹⁷⁷.

La Cour des comptes est d'avis que les crédits seront de nouveau insuffisants : selon le département, Interpol a prévu une augmentation de 3% des contributions, qui atteindraient 54,37 millions d'euros au total. La part de la Belgique est de 1,533% de ce montant, soit 833.492 euros.

4.2 Programme 12.56.1 – Aide juridique

Les crédits de liquidation relatifs à l'aide juridique de deuxième ligne et aux prestations Salduz se sont élevés à 84,3 millions d'euros en 2014 grâce à l'octroi non récurrent d'un montant de 7,4 millions décidé par le conseil des ministres¹⁷⁸

En 2015, les crédits initiaux se sont élevés à 77,9 millions et, en 2016, les crédits prévus s'élèvent à 78,8 millions¹⁷⁹.

L'augmentation de 0,86 million d'euros en 2016 correspond à une indexation, mais il n'est pas certain que ces crédits s'avéreront suffisants lorsque la directive européenne 2013/48/ UE¹⁸⁰, qui doit être mise en vigueur par les États membres au plus tard le 27 novembre 2016, sera transposée en droit belge. En effet, cette directive prévoit notamment, pour les personnes visées par un mandat d'arrêt européen, la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique tant dans le pays où l'arrestation a lieu que dans celui où le mandat est émis, ainsi que l'accès à un avocat dès le premier stade des interrogatoires de police, et durant toute la procédure pénale. Par ailleurs, le droit d'accès à un avocat, dans le cadre de procédures pénales, sera ouvert aux suspects ou aux personnes poursuivies, qu'ils soient privés de liberté ou non.

4.3 Programme 12 56 6 - Dotation à l'Institut de formation judiciaire

En vertu de l'article 38 de la loi du 31 janvier 2007¹⁸¹, les crédits pour le financement de l'Institut de formation judiciaire¹⁸² s'élèvent au moins à 0,9 % de la masse salariale¹⁸³ du personnel dont il est chargé de la formation, soit les crédits de personnel afférents aux magistrats, aux stagiaires judiciaires, aux référendaires, aux juristes de parquet, aux membres et au personnel des greffes et des secrétariats de parquet. Ce coefficient devait être augmenté chaque année de 0,25% pendant 4 ans afin d'atteindre un seuil de 1,9% de la masse salariale.

¹⁷⁷ Allocation de base 12 40 41 35.40.01.

¹⁷⁸ Conseil des ministres du 4 avril 2014, Notifications relatives au contrôle budgétaire 2014, p.4.

¹⁷⁹ Allocations de base 12 56 11 34.41.45 & 34.41.46.

¹⁸⁰ Directive européenne 2013/48/UE relative à l'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales.

¹⁸¹ Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

¹⁸² Allocation de base 12 56 61 41.40.01.

¹⁸³ Par masse salariale, il faut entendre la charge budgétaire globale à supporter par le budget de la division organique 56, qui comprend les charges patronales, les allocations familiales, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année et l'allocation de foyer ou de résidence (art. 38 de la loi du 31 janvier 2007).

Depuis l'entrée en vigueur en 2009 de la loi, seul le coefficient de 0,9% a été appliqué à la masse salariale pour le calcul annuel de la dotation et l'augmentation de 0,25 % prévue a été reportée d'année en année.

Pour 2016, la Cour constate que ce n'est pas un pourcentage de la masse salariale qui a été pris en considération comme montant de base pour fixer les crédits, mais la dotation 2015 au montant de 4,47 millions d'euros, déjà réduite par rapport aux budgets 2013 et 2014, d'un montant de 0,73 million d'euros. Après l'application d'une économie de 2%, ces crédits s'élèvent à 4,381 millions d'euros.

Section 13 – SPF Intérieur

1 Remarques générales sur le budget du SPF

La Cour des comptes observe que les crédits¹⁸⁴ inscrits au projet de budget 2016 de la section 13 augmentent par rapport à 2015, passant en engagement de 1.011,6 millions d'euros à 1.365,3 millions d'euros et en liquidation, de 993,6 millions d'euros à 1.356,7 millions d'euros. Par ailleurs, cette section a subi une restructuration importante entraînée par la suppression d'un certain nombre de programmes et d'allocations de base et leur regroupement au sein de programmes de subsistance.

1.1 Augmentation des crédits

1.1.1 Programme 13.40.4-Financement des communes, des régions et autres institutions

Un crédit d'un montant de 277,3 millions d'euros¹⁸⁵ est inscrit au titre de dotation à l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)¹⁸⁶ à la suite du transfert de cet organisme du SPP Intégration sociale¹⁸⁷ au SPF Intérieur. En 2015, les crédits affectés à cette dotation s'élevaient à 296,2 millions d'euros. Lors du conseil des ministres du 15 avril 2014¹⁸⁸, la décision a été prise de diminuer la dotation à Fedasil de 20 millions d'euros à partir de 2016 et jusqu'en 2019, soit une diminution totale de 80 millions d'euros, des mesures structurelles seront financées par Fedasil en vue de réaliser sur ses propres moyens des gains d'efficacité et d'efficacité. Il a toutefois été tenu compte en 2016 d'une indexation des frais de fonctionnement et d'un effet volume pour un total de 1,1 million d'euros. Néanmoins, d'après les justificatifs du budget initial 2016 de Fedasil, la dotation accordée serait suffisante pour couvrir les dépenses estimées¹⁸⁹.

En complément de la dotation accordée, Fedasil reçoit également des recettes pour ordre de 20,2 millions d'euros en tant qu'autorité responsable en Belgique du Fonds européen pour les réfugiés ainsi que du contrôle des fonds versés par la Commission. Ce montant est intégralement repris en dépenses pour ordre. Dans le cadre du nouveau programme européen du FAM (Fonds Asile & Migration), des projets ont été introduits auprès de ce fonds européen pour un montant de 8,4 millions d'euros. Ces projets seront pilotés par Fedasil.

Suite à la crise des migrants de ces derniers mois, une provision « Asile et Migration » de 350 millions d'euros a été prévue en 2016 dans le budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion¹⁹⁰. Elle a pour objectif de compenser les dépenses supplémentaires

¹⁸⁴ Crédits limitatifs et variables.

¹⁸⁵ Allocation de base 13.40.42.41.40.44.

¹⁸⁶ Organisme d'intérêt public de catégorie A créé par la loi programme du 19 juillet 2001, art.60 et suivants.

¹⁸⁷ Auparavant, ces crédits étaient inscrits à l'allocation de base 44.55.35.41.40.44.- Dotation à l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.

¹⁸⁸ Décisions du conseil des ministres du 15 avril 2014, notifications budgets 2015, p.22.

¹⁸⁹ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, p.791-794 et DOC 54 1353/025, p.1.

¹⁹⁰ Allocation de base 03.41.10.01.00.03 : Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration.

auxquelles les différents départements pourraient être confrontés en cours d'année budgétaire.

Ce montant est neutralisé dans le solde structurel car ces dépenses sont considérées comme temporaires et exceptionnelles

1.1.2 Division organique 54-Sécurité civile

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les services d'incendie communaux sont progressivement intégrés au sein des zones de secours, la dernière zone devant être mise en place le 1^{er} janvier 2016. Ces nouvelles entités juridiques disposent d'un budget propre pour leur fonctionnement et pour assurer leurs missions. Ce budget est notamment composé de dotations fédérales, à savoir une dotation de base¹⁹¹ et des dotations complémentaires¹⁹². Conformément au plan de financement approuvé en mars 2014 et aux décisions du conseil des ministres du 11 octobre 2015¹⁹³, le budget 2016 prévoit notamment des crédits à concurrence de plus de 105 millions d'euros pour les dotations complémentaires¹⁹⁴ contre 65 millions d'euros en 2015. Cette augmentation explique essentiellement celle des crédits de liquidation de la division organique qui passent de 164,8 millions d'euros en 2015 à 203,3 millions d'euros en 2016.

1.2 Suppressions de programmes et modifications d'allocations de base

1.2.1 Réforme de la sécurité civile

La restructuration des crédits affectés à la division organique 54 est la conséquence, d'une part, de la réforme de la sécurité civile et, d'autre part, du souci de se conformer à la nouvelle classification économique¹⁹⁵. C'est ainsi que de nouvelles allocations de base ont été créées avec le code économique « 6354 » pour identifier les achats effectués au profit des prézones et des zones de secours et avec le code économique « 4354 » pour identifier les transferts effectués au profit des zones de secours.

1.2.2 Modification de diverses divisions organiques

Au sein de la division organique 50 - Centre de crise, les programmes Commission à la sécurité pour les épreuves de rallyes et initiatives spécifiques¹⁹⁶, Garde côte¹⁹⁷ et Entretien et fonctionnement de systèmes d'alarme¹⁹⁸ ont été supprimés et leurs crédits transférés au programme de subsistance de cette même division organique.

¹⁹¹ Les modalités de calcul de la dotation fédérale de base ont été déterminées dans l'arrêté royal du 4 avril 2014 portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours.

¹⁹² Les clés de répartition des dotations fédérales complémentaires sont fixées dans l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours.

¹⁹³ Décisions du conseil des ministres du 11 octobre 2015, Notifications conclave contrôle budgétaire 2015 et budget initial 2016, p. 3-4.

¹⁹⁴ Y compris les crédits afférents à l'allocation de base 13.54.20.6354.08.

¹⁹⁵ Cette nouvelle classification économique est d'application depuis le 1^{er} septembre 2014 et remplace celle de mars 2009. Elle tient compte des implications liées au passage au SEC2010 ainsi que de certaines exigences de l'Institut des Comptes Nationaux afin de bien identifier les contreparties au niveau des transferts aux pouvoirs locaux.

¹⁹⁶ Programme 13.50.3.

¹⁹⁷ Programme 13.50.4.

¹⁹⁸ Programme 13.50.5.

A la division organique 51 - Institution et Population, c'est le programme Protocole¹⁹⁹ qui a été supprimé et les crédits transférés au programme de subsistance.

Sous la division organique 56 - Politique de sécurité et de prévention, le programme Cellule football ²⁰⁰ a été supprimé et les crédits y afférents transférés au programme de subsistance. Il en va de même pour le programme Bâtiments de la police²⁰¹ dont les crédits ont été transférés au programme Police administrative générale-formation, prévention et équipement²⁰² avec création d'une nouvelle allocation de base²⁰³. De plus, les différentes allocations de base concernant des crédits de fonctionnement spécifiques ont été fusionnées au sein du programme 56-1.

Le programme Contentieux Police fédérale et indemnité spéciale des membres du personnel de la police locale²⁰⁴ a également été supprimé avec transfert des crédits y afférents au programme Appui juridique²⁰⁵.

La Cour souligne que la suppression de programmes spécifiques et leur transfert vers des programmes de subsistance sont de nature à nuire à la transparence du budget et au principe de spécialité.

2 Report de charges

Depuis 2013, le paiement des charges locatives de la partie du WTC II occupée tant par le service ICT que par l'Office des étrangers doit être compensé au sein des crédits du SPF Intérieur²⁰⁶. Or, en 2013, les crédits n'ont pu être redistribués qu'en fin d'année, lorsqu'une marge disponible est apparue, et les dépenses de l'année 2013 ont été imputées sur le budget 2014.

Les montants réclamés lors de la confection des budgets initiaux et des ajustements 2014 et 2015 n'ayant pas été octroyés, les arriérés pour la partie du WTC II occupée par le service ICT s'élèvent à l'heure actuelle à 0,7 million d'euros et pour celle occupée par l'Office des étrangers, à 5,6 millions d'euros.

Les justifications ne permettent pas de s'assurer que les crédits de fonctionnement du SPF seront suffisants pour prendre en charge ces dépenses²⁰⁷.

¹⁹⁹ Programme 13.51.3.

²⁰⁰ Programme 13.56.5.

²⁰¹ Programme 13.56.9.

²⁰² Programme 13.56.1.

²⁰³ Allocation de base 13.56.19.43.51.02.

²⁰⁴ Programme 13.56.6.

²⁰⁵ Programme 13.40.7.

²⁰⁶ Conseil des ministres du 30 novembre 2012, notifications relatives à la confection du budget 2013, p. 29.

²⁰⁷ Allocation de base 13.40.02.12.11.01 pour les charges locatives du service ICT et allocation de base 13.55.02.12.11.01 pour les charges locatives de l'Office des étrangers-Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services à l'exclusion des dépenses informatiques.

Section 16 – Défense

1 Crédits de fonctionnement et d'investissement

Le total des crédits de liquidation s'élève à 2.339,2 millions d'euros et diminue de 111,9 millions d'euros par rapport au budget 2015 ajusté (2.451,1 millions d'euros)²⁰⁸, suite essentiellement au plan d'économie spécifique à la Défense décidé lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (46,2 millions d'euros).

Les crédits de personnel²⁰⁹ représentent 1.589,4 millions d'euros, en recul de 65,1 millions d'euros²¹⁰ par rapport au budget 2015 ajusté (1.654,5 millions d'euros). La baisse s'explique non seulement par les économies imposées, mais aussi par la diminution naturelle du personnel (-1.092 ETP militaires et -62 ETP civils) et la limitation du nombre de recrutements à 700 militaires et 50 membres du personnel civil. La marge budgétaire dégagée par ces remplacements limités du personnel permet toutefois à la Défense de compenser notamment les économies sur les crédits de fonctionnement et d'investissement (12 millions d'euros) qui ont été décidées lors du conclave budgétaire précité tout en respectant le principe de l'enveloppe budgétaire accordée²¹¹.

S'il est tenu compte du crédit de 100 millions d'euros réservé à la Défense dans la provision interdépartementale (voir le point 2), les crédits de fonctionnement et d'investissement²¹² s'élèvent à 756,8 millions d'euros, soit une augmentation de 53,6 millions d'euros par rapport au budget 2015 ajusté. Cette hausse est due principalement à une croissance des moyens destinés à l'encours sur investissements (17,6 millions d'euros)²¹³ et à une progression des dépenses de fonctionnement (8,7 millions d'euros) à la suite d'une extension du nombre de jours de formation accompagnée d'une manœuvre de rattrapage en raison des économies réalisées en 2015 dans le domaine de l'infrastructure (énergie, contrats de nettoyage, coupes de bois) et des systèmes de communication et d'information²¹⁴.

²⁰⁸ Ce montant tient compte du crédit de 100 millions d'euros, provenant de la provision interdépartementale, qui a été alloué lors de la confection du budget 2015 ajusté.

²⁰⁹ Les crédits de personnel comprennent le code SEC 11 majoré de la rémunération du personnel détaché (code SEC 12.48) et des indemnités forfaitaires (code SEC 12.99). Les dépenses pour l'assurance hospitalisation (code SEC 11.05) sont en revanche déduites.

²¹⁰ Cette baisse se compose d'une économie linéaire de 32,6 millions d'euros, d'une compensation interne de 31 millions d'euros et d'une correction technique de 1,5 million d'euros.

²¹¹ Le conclave budgétaire d'octobre 2014 consacre pour le ministère de la Défense le principe de l'enveloppe budgétaire (p. 15). Ce principe veut que les normes budgétaires issues des directives budgétaires valent pour déterminer l'enveloppe globale. Au cours de différentes phases de la confection du budget, la Défense peut ainsi procéder elle-même à l'allocation des crédits.

²¹² Les crédits de fonctionnement et d'investissement comprennent les codes SEC 12 et 7 et sont majorés du crédit destiné au financement de l'assurance hospitalisation (code SEC 11.05). La rémunération du personnel détaché (code SEC 12.48) et les indemnités forfaitaires (code SEC 12.99) sont déduites.

²¹³ L'encours est le montant des engagements qui doivent encore être liquidés.

²¹⁴ Lors de la confection du budget 2015 ajusté, un montant supplémentaire de 4,2 millions d'euros de crédits de liquidation destinés au financement des travaux d'infrastructure réalisés (programme 50.3) a été refusé. La Défense a ainsi été contrainte de reporter à 2016 un montant identique de factures impayées. Il s'agit principalement de la facturation de la construction du complexe didactique au camp Adj. Brasseur à Amay (2,3 millions d'euros). Par ailleurs, la Défense a reporté certaines activités de maintenance à 2016.

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2015, le conseil des ministres a marqué son accord sur une sous-utilisation des dépenses primaires à hauteur de 873,6 millions d'euros. La part de la Défense dans ces économies supplémentaires n'est pas encore connue aujourd'hui.

2 Utilisation de la provision interdépartementale

Un crédit de 69 millions d'euros en engagement et de 100 millions d'euros en liquidation est réservé à la Défense dans la provision interdépartementale.

Au niveau des engagements ce droit de tirage sera intégralement consacré aux investissements les plus urgents. Au niveau des liquidations, il sera utilisé intégralement pour financer l'encours de la dette relative au renouvellement du matériel militaire²¹⁵ et de l'infrastructure²¹⁶. Le caractère nécessaire de ces dépenses impose toutefois que ces crédits soient repris dans les programmes budgétaires respectifs et non dans la provision interdépartementale.

²¹⁵ Dont 70 millions d'euros pour le paiement de l'achat de véhicules de transport (allocation de base 16.50.21.74.10.01), 20 millions pour un investissement de capital spécifique (allocation de base 16.50.21.74.70.01) et 10 millions pour des travaux d'infrastructure à des bâtiments.

²¹⁶ L'encours de la dette à l'allocation de base 16.50.2 s'élève à 988,8 millions d'euros et celui à l'allocation de base 16.50.3 à 25,4 millions d'euros.

Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

1 Programme 17.90.1-Dotations et subsides

Dotation fédérale aux zones de police

Afin de prendre en compte les surcoûts générés par la réforme de la police²¹⁷, l'État fédéral accorde aux zones de police une dotation qui regroupe une dotation de base, une dotation complémentaire en vue de faire face aux surcoûts engendrés par les modifications de statut du personnel et enfin une dotation liée à la mise en vigueur de la loi Salduz. Les différents montants sont établis par une loi²¹⁸ et un arrêté royal²¹⁹. En 2016, le montant inscrit au budget est de 718,4 millions d'euros.

Le Conseil d'État²²⁰ a toutefois annulé les arrêtés d'octroi, pris en vertu de l'arrêté royal précité, d'une dotation complémentaire à des zones de police²²¹. Suite à cet arrêt, des zones de police ont intenté une action contre l'État belge et ont obtenu gain de cause²²². L'État belge a été condamné au paiement de 23,15 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les intérêts de retard à partir de la date du jugement²²³; à quoi il faudrait ajouter 11,1 millions d'euros si les autres zones de police intentaient également une action. L'État fédéral a néanmoins interjeté appel de cette décision.

Après avoir souligné la nécessité de légiférer en la matière²²⁴, la Cour des comptes rappelle à nouveau, qu'aucun crédit n'est inscrit pour faire face, s'il y a lieu, au paiement des sommes dues.

Soutien à la politique de recrutement

Le gouvernement octroie à la Police fédérale un subside afin de soutenir la politique de recrutement des zones de police à forte pénurie de personnel. Pour l'année 2016, le montant²²⁵ s'élève à 8,5 millions d'euros. Ce subside a, jusqu'ici, été réparti de façon uniforme entre toutes les zones de police. La Cour des comptes souligne que cette répartition ne permet pas de répondre à l'objectif établi qui est de viser de manière sélective les zones de police qui se trouvent effectivement face à un déficit en personnel.

²¹⁷ Allocation de base 17.90.11.43.51.01 – Dotation fédérale aux zones pluri-communales et aux communes en couverture des coûts supplémentaires découlant de la réforme de la police.

²¹⁸ Article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

²¹⁹ Arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention de base définitive, d'une allocation pour équipement de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001.

²²⁰ Différentes zones qui n'avaient pas introduit de dossier ont en effet introduit un recours devant le conseil d'État.

²²¹ Arrêts du Conseil d'État 196 373 du 24 septembre 2009, 198 866, 196 867 et 198 868 du 14 décembre 2009.

²²² Décision rendue par un tribunal de première instance le 9 janvier 2014.

²²³ Les intérêts de retard s'élèvent à 1.288 euros par jour.

²²⁴ 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.

²²⁵ Allocation de base 17.90.11.01.00.01 – Provision destinée à encourager la politique de recrutement dans les zones de police confrontées à une forte pénurie de personnel.

2 Économies en matière de pensions

Le régime des pensions du secteur public a été réformé en 2012²²⁶, avec pour objectif une harmonisation des conditions d'âge et de durée de services. Le législateur avait cependant prévu des règles dérogatoires²²⁷ pour les membres du cadre opérationnel de la police intégrée.

La Cour constitutionnelle, par un arrêt rendu le 10 juillet 2014²²⁸, a néanmoins annulé cette disposition avec pour conséquence le report de la date de prise effective de la pension des agents concernés.

Les moindres dépenses de pensions, qui découlaient de cette situation, ont été comptabilisées en tant que mesures d'économie par le gouvernement. A ce titre, il a été prévu que l'Office des régimes particuliers de Sécurité sociale (ORPSS) verserait la somme de 29,1 millions d'euros auprès du SPF Sécurité sociale.

Pour leur part, les crédits du budget du SdPSP ont été réduits de 11,4 millions d'euros pour les pensions du personnel de la police fédérale²²⁹.

Par une loi du 21 mai 2015²³⁰, le législateur a adapté la disposition annulée par la Cour constitutionnelle, avec pour conséquence le rétablissement du régime dérogatoire en matière de pensions. Or la Cour des comptes relève que le présent projet de budget ne tient pas compte de cette modification légale et de l'absence des moindres dépenses qui en découle.

²²⁶ Loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

²²⁷ Article 88, modifié par la loi du 13 décembre 2012 portant des dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public.

²²⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°103/2014 du 10 juillet 2014.

²²⁹ Voir l'article sur la section 21.

²³⁰ Loi du 21 mai 2015 modifiant la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

Section 18 – SPF Finances

1 Dispositions légales

La disposition légale 1-01-3, §2, du budget général des dépenses autorise le gouvernement à procéder, au sein d'une section budgétaire, à des redistributions de crédits de personnel entre eux et exclusivement entre eux²³¹. Elle a été introduite depuis de nombreuses années pour permettre aux départements de faire face aux incertitudes liées aux prévisions en matière de personnel, tout en maintenant inchangée l'enveloppe globale qui est affectée à ces dépenses. Une disposition analogue (1-01-3, §3) existe pour les crédits de fonctionnement et d'investissement²³².

Au sein du présent projet du budget général des dépenses, une disposition (art. 2.18.3, §2) permet désormais de redistribuer les crédits d'engagement de personnel et de fonctionnement du SPF Finances vers certaines allocations de base de nature différente. Il s'agit d'allocations pour lesquelles la Cour des comptes a relevé des risques de sous-estimation de crédits lors de précédents rapports²³³. Ce type de redistribution a été introduit lors de l'ajustement budgétaire 2015 mais il n'était applicable qu'au seul Secal²³⁴ (Service des créances alimentaires).

Cette façon de procéder est contraire au principe de spécialité budgétaire qui implique que les autorisations contenues dans le budget soient accordées pour des activités clairement définies et distinctes.

En l'occurrence, ces nouvelles autorisations concernent les frais de justice et de poursuite²³⁵, mais aussi les indemnités dues à bpost pour l'utilisation des comptes 679²³⁶, ainsi que l'allocation de base destinée à la couverture des opérations d'autres entités publiques dans le cadre de l'arrêté royal du 15 juillet 1997²³⁷, pour laquelle une insuffisance de crédit de 6,3 millions d'euros est probable en 2015 et en 2016. Cette insuffisance de crédit provient de la non-prise en compte de transactions du Service des pensions du secteur public. Cette autorisation porte également sur l'allocation de base « Indemnités à des tiers »²³⁸, pour laquelle seulement 2 millions d'euros de crédits sont sollicités. Il s'agit d'une estimation, en l'absence de données définitives concernant les affaires pendantes qui pourraient déboucher sur un arrêt en 2016.

²³¹ Soit les allocations de base 11.00.03, 11.00.04, 12.21.48 et 12.11.99.

²³² Soit les allocations de base pourvues des codes économiques 12 et 74 ainsi que les allocations de base 21.40.01 et 21.60.02.

²³³ Doc. parl. Chambre, DOC 54 1026/002, p 93.

²³⁴ Allocation de base 18.53.03.53.20.02 – Avances en matière de créances alimentaires.

²³⁵ Allocation de base 18.40.02.12.11.11 – Frais de justice et de poursuite.

²³⁶ Allocation de base 18.40.02.12.11.10 – Indemnités à la Poste pour les transactions des comptables de l'État.

²³⁷ Allocation de base 18.40.06.21.10.01 – Opérations AR 1997-intérêts. Il est question ici de l'indemnité que le SPF Finances paie à bpost pour l'utilisation des comptes 679 par les comptables.

²³⁸ Les dépenses imputées sur cette allocation de base (18.40.03.34.41.40) au cours des années 2014 et 2013 s'élèvent respectivement à 3,6 millions et 4,5 millions d'euros.

2 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement- Subsistance

Le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 prévoit un crédit de 26,6 millions d'euros pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires²³⁹. Ce crédit est en augmentation de 1 million d'euros par rapport à l'année budgétaire 2015.

La loi du 12 mai 2014²⁴⁰ 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. La Cour des comptes estime, dès lors, que le crédit précité de 26,6 millions d'euros pourrait être insuffisant. Elle souligne toutefois, que la disposition légale 2.18.3 prévoyant la redistribution des crédits évoquée ci-avant devrait permettre de couvrir l'ensemble des avances sur pension alimentaire.

3 Programme 18.61.1 Administration de la trésorerie - Relations financières internationales

En 2009, le conseil d'administration du FMI avait décidé de reverser une partie des bénéfices tirés de la vente d'or sous la forme de dividendes à la condition que suffisamment d'États reversent ce dividende sous la forme d'une contribution au PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust)²⁴¹.

La Belgique, via la Banque nationale de Belgique (BNB), a reçu en octobre 2012 et 2013, deux dividendes du FMI au titre de sa part dans la portion distribuée des bénéfices tirés de la vente d'or. Afin de garantir la neutralité budgétaire de l'opération, l'État belge, qui ne reçoit qu'un montant correspondant à 75% des bénéfices distribués par la BNB, a décidé de ne rétrocéder au FMI que la même part²⁴².

Lors du conclave budgétaire de juillet 2013, il a été décidé de reporter chaque tranche de cette contribution d'une année. Cette décision explique pourquoi la contribution de 2013 (11,8 millions d'euros) a été liquidée en 2014.

La contribution 2014 (initialement de 29,5 millions d'euros mais revue à la hausse à 31,4 millions d'euros suite à l'évolution des taux de change) n'a été liquidée qu'à concurrence de 13,7 millions d'euros en 2015. Le solde, soit 17,7 millions d'euros, devrait donc être payé en 2016, mais seul un montant de 1,9 million d'euros a été inscrit à cet effet.

²³⁹ Allocation de base 18.53.03.53.20.02.

²⁴⁰ Loi du 12 mai 2014, modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires.

²⁴¹ Ce fonds 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.

²⁴² Allocation de base 18.61.18.54.42.02.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments²⁴³ de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière d'immobilier.

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses²⁴⁴.

1 Programme d'investissements

Le programme d'investissements comprend les crédits d'engagement prévus dans le budget de la Régie pour les investissements dans des bâtiments, pour les travaux de rénovation et de restauration et pour l'entretien extraordinaire.

Conformément à l'article 5, § 2, de sa loi organique²⁴⁵, la Régie doit élaborer un plan pluriannuel des besoins immobiliers. Les modalités pour l'établissement, la concertation, la validation et l'approbation de ce plan pluriannuel, sa modification éventuelle et le rapportage y afférent figurent dans l'arrêté royal du 12 juillet 2015²⁴⁶. Ce plan pluriannuel se compose d'une stratégie immobilière coordonnée, d'un masterplan tactique et d'un plan opérationnel à approuver chaque année (programme d'investissements). Le plan stratégique et tactique détermine la stratégie, la localisation et la programmation des opérations immobilières à effectuer. Le plan stratégique et les masterplans sont approuvés par le conseil des ministres et le plan opérationnel par le ministre de tutelle. Ce dernier plan décrit les opérations immobilières à réaliser au cours des trois prochaines années. L'arrêté prévoit que les premiers plan stratégique, plan opérationnel et masterplan soient approuvés en 2015.

La Cour des comptes souligne qu'aucun de ces plans n'avaient été approuvés au moment du dépôt du présent projet de budget, ce qui est susceptible de compromettre un service optimal aux clients, un fonctionnement efficient de l'organisme et une bonne utilisation des moyens.

Le projet de budget de la Régie prévoit 222,9 millions d'euros de crédits d'engagement pour le programme d'investissements 2016²⁴⁷. Vu l'absence de plan opérationnel approuvé, ces crédits ont été calculés sur la base des crédits de liquidation de l'année

²⁴³ La Régie des bâtiments est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La Régie a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments. Les moyens fédéraux octroyés à la Régie dans le cadre de la section 19 du budget sont subdivisés en treize allocations de base, chacune d'entre elles représentant une dotation spécifique.

²⁴⁴ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, pp. 770-782.

²⁴⁵ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

²⁴⁶ Arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers en exécution de l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

²⁴⁷ Ces crédits d'engagement sont prévus aux articles 533.01, 533.03, et 536.02 du budget de la Régie et sont financés par le biais de la dotation d'investissements. Par souci d'exhaustivité, il est souligné qu'outre cette dotation d'investissements, la Régie reçoit aussi une dotation destinée aux investissements relatifs à l'Union européenne (allocation de base 55.24.61.41.04). Cette dotation sert à financer les articles 533.11 et 536.11 du budget de la Régie.

précédente et non à partir des besoins réels et des nouveaux engagements de l'année prochaine²⁴⁸.

Jusqu'à l'année budgétaire 2015, ces crédits d'engagement étaient libérés par tranche. Le conseil des ministres du 1^{er} octobre 2015 a décidé de supprimer ce mécanisme et la Régie doit désormais faire rapport périodiquement au sujet du plan opérationnel et du plan de liquidation pluriannuel. La Cour des comptes estime qu'il serait opportun de reprendre ces plans dans la note justificative du budget initial et du budget ajusté de manière à pouvoir évaluer les crédits d'engagement et de liquidation.

2 Dépenses locatives

Les crédits destinés à financer les dépenses relatives à la location de biens immobiliers par la Régie pour le compte de l'État²⁴⁹ sont inscrits aux articles 537.01, 537.03 et 537.05 du budget de la Régie. Cette dernière perçoit les moyens nécessaires à cet effet via l'allocation de base 55.22.41.40.01 (dotation loyer). Ces dépenses locatives se sont élevées à 462,4 millions d'euros en 2014.

À la suite du transfert de compétences à l'occasion de la sixième réforme de l'État et d'une baisse du nombre de fonctionnaires fédéraux, le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de lancer un programme visant à réduire les dépenses locatives de 5 %. Ce programme devait permettre de réaliser une économie de 23,8 millions d'euros. Dans ses commentaires sur le projet d'ajustement du budget 2015, la Cour avait souligné que cette économie ne serait probablement pas réalisée²⁵⁰. D'après une estimation récente (octobre 2015), l'économie effective serait d'environ 9 millions d'euros maximum.

Dans le présent projet de budget, les crédits destinés aux dépenses locatives augmentent de 22,2 millions d'euros pour s'établir à 457 millions d'euros. Cette hausse comprend l'index prévu, mais aussi l'augmentation du volume à hauteur de 12,5 millions d'euros. Malgré cette progression, il est en effet possible que les crédits estimés pour 2016 soient encore insuffisants. La Régie a estimé les dépenses locatives pour l'année budgétaire 2016 sur la base de l'inventaire des baux locatifs au 1^{er} mai 2015 à 463,5 millions d'euros²⁵¹.

3 Dépenses financées par le biais du financement alternatif

La dotation « financement alternatif » (allocation de base 55.22.41.40.04) couvre les charges financières de tous les travaux de construction, d'entretien et d'installation réalisés à l'aide de moyens financiers autres que les dotations de l'État ou les produits du Fonds de financement.

Cette dotation est destinée à payer :

- les amortissements en capital des emprunts (article 560.05 à hauteur de 19 millions d'euros) ;

²⁴⁸ Pour une justification plus détaillée de cette méthode de calcul, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses (Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/013, p. 7).

²⁴⁹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, articles 2, 19, 2°, et 20, § 1.2.

²⁵⁰ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1026/002, p. 43.

²⁵¹ Pour une liste détaillée, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses (Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/013, p. 76-93).

- les redevances annuelles dans le cadre des contrats DBFM²⁵² (article 533.04 à hauteur de 28 millions d'euros) ;
- les intérêts d'emprunts (article 525.05 à hauteur de 4,3 millions d'euros).

Les prisons de Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne et Beveren ont été construites par le biais de la technique DBFM. Cette technique implique qu'un consortium d'entreprises privées soit responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du bâtiment. La Régie intervient en tant que maître d'ouvrage et verse une redevance de disponibilité pendant 25 ans. Ensuite, la prison est cédée à l'État belge à titre gracieux. La redevance de disponibilité de ces trois prisons s'élève à 26,9 millions d'euros en 2016. La prison de Haren sera construite selon la même technique. La redevance de disponibilité à verser à partir du 1^{er} septembre 2018 est estimée à 49 millions d'euros par an. Cette technique sera aussi utilisée pour les prisons de Termonde et d'Anvers, mais aucune estimation de la redevance n'est encore disponible.

La Cour des comptes fait observer qu'en raison de l'augmentation du nombre de contrats DBFM, la dotation « financement alternatif » grèvera davantage les budgets futurs.

4 Fonds de financement

La Régie peut utiliser les produits de la vente de ses biens immobiliers²⁵³. Elle en utilise chaque année 5,5 millions d'euros pour financer le programme d'investissements.

L'article 2.19.6 du projet de budget général des dépenses 2016 dispose que les disponibilités du Fonds de financement non utilisées à la fin d'une année budgétaire sont reportées à l'année budgétaire suivante où elles se confondent avec les recettes propres à cette dernière. Ni le tableau annexé à la loi ni la justification ne dressent la situation du Fonds de financement.

Les ministres de tutelle avaient prévu dans leurs plans stratégiques 2014 et 2015 une accélération de la valorisation des propriétés inutilisées de l'État. Le produit des ventes a été estimé à 25,5 millions d'euros en 2014 et 2015²⁵⁴. La valeur des biens immobiliers cédés en 2015 par la Régie au Comité d'acquisition fédéral est estimée à 77,3 millions d'euros. La valeur des bâtiments inutilisés qui n'ont pas encore été cédés au Comité précité a été estimée à 140 millions d'euros en 2015.

Malgré le portefeuille immobilier qui pourrait en principe encore être valorisé, l'estimation du produit des ventes en 2016 et 2017 diminue et passe de 25 millions

²⁵² Design, build, finance and maintenance.

²⁵³ 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 précitée 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 (article 533.01 du budget des dépenses de la Régie), mais, en principe, les dépenses de loyers ou d'entretien pourraient aussi être financées de cette manière.

²⁵⁴ D'après le ministre, le surplus de recettes provenant des ventes devrait être utilisé en partie en 2015 pour régulariser le déficit éventuel au niveau des dépenses locatives récurrentes.

d'euros à 5,5 millions d'euros²⁵⁵. La Cour des comptes constate que l'objectif visant à accélérer la valorisation du parc immobilier inutilisé n'est plus traduit dans le budget²⁵⁶.

La Régie n'a pas été en mesure de fournir à la Cour une liste des immeubles qui seraient vendus en 2016.

²⁵⁵ L'estimation des recettes augmente toutefois en 2018, 2019 et 2020 pour atteindre respectivement 18,1 millions d'euros, 39,2 millions d'euros et 43,3 millions d'euros. La Régie utilisera ces recettes pour financer le regroupement des services de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva). Le coût de ce projet a été estimé à 84,2 millions d'euros et sera financé par la vente des sites et d'autres ventes, comme décidé par le conseil des ministres du 28 août 2015.

²⁵⁶ Article 414.09 « Produit de toutes les opérations immobilières, destinées à alimenter un fonds de financement » et article 490.11 « Produits des ventes d'immeubles destinés à la rénovation et/ou à la reprise en location, à verser au Trésor ou à d'autres ayants droit ».

Section 21 – Pensions

Cette section du budget des dépenses comprend les dotations allouées au Service des pensions du secteur public (SdPSP)²⁵⁷. Elles doivent lui permettre de payer les pensions de retraite et de survie du secteur public, les pensions de la SNCB, les pensions de réparation, les rentes de guerre et les rentes d'accident du travail.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget du SdPSP (et de la justification y afférente ainsi que de la subdivision en articles)²⁵⁸. Elle souligne à cet égard que la justification de la « *dotation 1 : pensions du secteur public* » dans le projet de budget du SdPSP est très sommaire, imprécise, et même inexistante, pour certaines dépenses et recettes. Elle ne peut donc pas vérifier si les crédits prévus pour ces dépenses et recettes seront suffisants pour respecter toutes les obligations.

Ainsi, dans l'explication générale de la modification de cette dotation, l'« *économie police fédérale (arrêt Cour constitutionnelle 10/07/2014)* » est estimée à environ 11,4 millions d'euros. Ce chiffre n'est pas étayé. De même, l'aperçu des principaux articles de dépenses précise uniquement qu'une « *croissance ralentie a déjà été prise en considération pour 2016 à cause d'un arrêt de la Cour constitutionnelle* »²⁵⁹. Par ailleurs, le tableau donnant un aperçu du nombre de « nouvelles pensions » escomptées fait défaut.

L'article budgétaire « *531.1133 pensions militaires* » est seulement accompagné d'un tableau présentant la hausse estimée du nombre de pensions sans autre explication. Il est impossible de déterminer sur cette base l'incidence des réformes des pensions récentes sur l'augmentation du nombre de militaires pensionnés.

Comme les années précédentes, la justification de l'estimation des principales recettes du SdPSP, notamment l'article budgétaire « *420.3701 retenue cotisation personnelle* », est insuffisante. Le commentaire précise que *les recettes estimées pour 2015 sont adaptées au coefficient de l'index moyen applicable pour l'année budgétaire 2016 et ensuite multipliées par un coefficient (par exemple, 1,01 ou 0,99, etc.) selon l'évolution prévue en 2016 en ce qui concerne le volume*. La valeur réelle des deux variables (index et croissance) n'est toutefois ni mentionnée ni justifiée²⁶⁰.

L'estimation des recettes provenant des transferts des cotisations de pension de l'Office national des pensions (ONP) au SdPSP en application de la loi du 5 août 1968 (article

²⁵⁷ Le SdPSP est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

²⁵⁸ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, p. 795.

²⁵⁹ Cette justification sommaire est en outre associée à tort à l'article budgétaire 531.1133 (dépenses relatives aux pensions de retraite militaires). Les dépenses relatives aux pensions de la police fédérale sont inscrites à l'article budgétaire 531.1134.

²⁶⁰ La Cour des comptes a appris de manière officieuse que l'estimation s'appuierait sur un indice non modifié et un coefficient de croissance de 0,993 par rapport aux estimations pour l'année 2015, de sorte qu'elle ne tient compte que d'une baisse limitée du volume.

budgétaire 420.4701) est peu fiable²⁶¹. En effet, le SdPSP indique dans la justification que *l'évolution de cette recette est plutôt irrégulière et dépend du moment auquel l'Office national des pensions fait ses versements*. La Cour des comptes rappelle que, dans son audit de juillet 2008 sur les transferts de cotisations de pension entre le secteur privé et le secteur public, elle avait attiré l'attention sur le problème du rythme irrégulier du transfert au SdPSP des retenues de pension par l'ONP²⁶². Elle constate que le SdPSP n'a pas donné suite à ses recommandations visant à améliorer la procédure de perception régulière de ces cotisations de pension.

²⁶¹ Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

²⁶² Cour des comptes, *Transferts de cotisations de pension du secteur privé au secteur public*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juillet 2008. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

Section 24 – SPF Sécurité sociale

Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées

Les allocations aux personnes handicapées visent à octroyer une intervention financière aux personnes dont les revenus sont jugés insuffisants. Cette intervention se compose, d'une part, de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration (ARR-AI) et, d'autre part, de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA). Ces prestations sociales sont estimées à respectivement 1.478,2 millions d'euros et 502,2 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La sixième réforme de l'État prévoit de transférer l'APA aux communautés. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) prévoit toutefois une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2015. Les moyens financiers relatifs à l'APA et aux frais de fonctionnement et de personnel sont intégrés dans la dotation aux communautés (programme 01.35.1)²⁶³.

Les communautés ont fait savoir qu'elles ne pourraient pas exécuter cette mission relative à l'APA à partir du 1^{er} janvier 2016 et ont demandé au SPF Sécurité sociale de prolonger cette période transitoire d'au moins un an. La Cour des comptes souligne que cette prolongation n'a pas encore donné lieu à des protocoles d'accord avec les communautés ni été accordée par le biais d'une modification de la LSF²⁶⁴.

En vue de prolonger la période transitoire, il a été décidé lors de la concertation post-bilatérale de ne plus reprendre le financement de ces allocations dans le budget fédéral et de créer un compte d'ordre pour chaque communauté²⁶⁵. Le SPF Sécurité sociale facturera à chaque communauté les moyens de fonctionnement relatifs au versement de l'APA. Les membres du personnel chargés du versement de l'APA seront transférés à la communauté concernée à partir de 2016. Ils seront toutefois mis à la disposition du SPF Sécurité sociale pendant une durée d'un an minimum²⁶⁶.

Le cavalier budgétaire 2.24.5 prévoit une base réglementaire pour ces comptes d'ordre. L'article dispose que les dépenses pour les allocations d'assistance « Allocations aux personnes âgées » (APA) seront limitées en fonction des recettes versées par la Communauté correspondante. Comme ces comptes d'ordre ne peuvent pas passer en position débitrice, l'État fédéral ne peut pas préfinancer les dépenses. Pour garantir la continuité du versement de ces allocations sociales, les communautés devront par conséquent prévoir en temps voulu des provisions suffisamment élevées sur ces comptes d'ordre.

²⁶³ En application de l'article 47/7 de la LSF.

²⁶⁴ Ces protocoles d'accord doivent en outre être approuvés par les parlements concernés et être entérinés par une loi et des décrets.

²⁶⁵ Les allocations APA sont en effet considérées comme des opérations financières au moyen de fonds de tiers qui, en vertu de l'article 19 de la loi de 2003 sur la comptabilité, sont exclues du budget fédéral. Chaque Communauté doit alimenter ces comptes d'ordre par des recettes, que le SPF Sécurité sociale utilisera pour verser l'APA pour le compte des communautés concernées.

²⁶⁶ Les dépenses de personnel seront donc imputées au budget des communautés concernées.

Eu égard à la continuité des paiements à assurer et en l'absence de protocoles d'accord jusqu'à présent, contraignant juridiquement les communautés à préfinancer les dépenses en temps voulu, la Cour des comptes estime qu'il serait prudent de déterminer une position débitrice maximale pour chaque compte d'ordre à titre de mesure transitoire.

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

1 Programme 25.21.4 – Gestion du personnel

Le budget du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique) comprend deux divisions organiques d'appui²⁶⁷ et six divisions organiques opérationnelles²⁶⁸. Les missions confiées au SPF Santé publique sont réparties entre ces divisions organiques, lesquelles comprennent plusieurs programmes pour réaliser les objectifs. Ces dernières années, les crédits de personnel du SPF Santé publique étaient répartis entre ces programmes.

En vue d'une simplification administrative et budgétaire, le SPF a, dans le présent projet de budget, regroupé plus de deux tiers des crédits de personnel dans un nouveau programme budgétaire (25.21.4 « Gestion du personnel ») de la division organique 21 « Organes de gestion »²⁶⁹.

La Cour des comptes estime que ce regroupement des crédits de personnel limitatif au sein d'un seul programme n'est pas cohérent ni transparent et est en outre contraire au principe du budget par programme tel que prévu par la loi du 22 mai 2003²⁷⁰. Elle recommande dès lors de reprendre les frais de fonctionnement généraux, dont font partie les frais de personnel, dans le programme de subsistance des différentes divisions organiques (et non dans un seul programme pour l'ensemble du SPF). La note justificative doit contenir pour chaque division organique un relevé des moyens (notamment l'effectif et le coût du personnel) qui sont utilisés pour atteindre les objectifs dans le cadre de chaque programme.

2 Division organique 25.54 – Gestion budgétaire des fonds organiques

Comme le prévoit la loi-programme du 24 décembre 2002, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afscs) gère trois fonds organiques pour le compte du SPF Santé publique, à savoir le Fonds des matières premières, le Fonds des plantes et le Fonds des animaux²⁷¹. L'Afscs tient la gestion budgétaire et comptable de ces fonds de manière séparée dans son budget et sa comptabilité²⁷².

Les dépenses de personnel et de fonctionnement des membres du personnel du SPF Santé publique chargés de la réalisation des missions des fonds budgétaires étaient

²⁶⁷ Divisions organiques 21 « Organes de gestion » et 40 « Services généraux ».

²⁶⁸ Divisions organiques 51 « Établissements de soins », 52 « Soins de santé primaires et gestion de crise », 53 « Medex », 54 « Animaux, plantes et alimentation », 55 « Environnement » et 56 « Politique scientifique ».

²⁶⁹ Les crédits de personnel du Conseil fédéral du développement durable, inscrits à la division organique 56 « Politique scientifique » et des fonds organiques de la division organique 54, qui sont gérés par l'Afscs, ne font pas l'objet de cette centralisation.

²⁷⁰ Articles 48 et 50 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

²⁷¹ Article 303 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

²⁷² Article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 2003 fixant les modalités selon lesquelles l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire est autorisée à percevoir les recettes, effectuer les dépenses, assurer la gestion comptable y correspondant ainsi que des réserves transférées du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et produits végétaux, du Fonds budgétaire des matières premières et du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

financées jusqu'à présent par le biais d'un transfert en provenance de ces fonds vers un compte d'ordre du SPF.

Dans le cadre de la simplification administrative des fonds budgétaires décidée lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2015 et du conseil des ministres du 1^{er} octobre 2015 et en application du cavalier budgétaire 2.25.16²⁷³, ces dépenses (5,4 millions d'euros) sont dorénavant reprises dans le budget du SPF Santé publique en tant que crédits limitatifs²⁷⁴. En compensation, la dotation à l'Afsca est réduite à due concurrence. L'Agence perçoit à son tour en compensation un transfert à partir des fonds budgétaires vers ses fonds propres.

La Cour des comptes souligne que cette façon de procéder est peu transparente. En outre, elle est contraire à la législation et à la réglementation habilitant l'Afsca à gérer ces fonds²⁷⁵ ainsi qu'au principe légal selon lequel les dépenses des fonds budgétaires doivent être financées par le biais des recettes affectées à cet effet et non par un crédit limitatif²⁷⁶.

La Cour recommande également de confier les recettes et les dépenses ainsi que la gestion budgétaire et comptable des fonds budgétaires précités à une seule entité, soit l'agence, soit l'organisation départementale.

3 Programme 25.55.9 - Fonds « Responsabilisation climat »

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation climat.

La LSF fixe les principes de ce mécanisme. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est fixée pour chaque région²⁷⁷. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral²⁷⁸. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier²⁷⁹.

Le fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé pour financer les malus et bonus de ce mécanisme. Le SPF Santé publique a repris ce fonds sous le programme 25.55.9 « Mécanisme de responsabilisation climat »²⁸⁰. Les recettes du fonds se composent comme suit :

- la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des droits d'émission des gaz à effet de serre ;

²⁷³ Doc., parl., Chambre, DOC 54/1352/001, p. 62.

²⁷⁴ Le SPF a créé à cet effet trois nouveaux programmes de dépenses au sein de la division organique 54 « Animaux, plantes et alimentation » : le programme 54.6 « Gestion Fonds des animaux », le programme 54.7 « Gestion Fonds des matières premières » et le programme 54.8 « Gestion Fonds des plantes ».

²⁷⁵ Article 303 de la loi-programme du 24 décembre 2002 et article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 2003.

²⁷⁶ Article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

²⁷⁷ Article 65quater, § 2, de la LSF.

²⁷⁸ Le bonus est prélevé sur la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission (article 65quater, § 5, 1^o, de la LSF).

²⁷⁹ Ce malus est déduit des moyens attribués à la région, tels que prévus au titre IV, chapitre II, section 4 de la LSF.

²⁸⁰ Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

- les mali lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

Les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre doivent être réparties entre l'autorité fédérale et les régions, selon les modalités fixées par un accord de coopération conclu entre ces entités²⁸¹. Aucun accord de coopération n'avait encore été conclu lors du dépôt du présent projet de budget. Par conséquent, ces recettes ne peuvent pas encore être utilisées et sont bloquées sur un compte d'ordre géré par le SPF Santé publique. Le solde de ce compte s'élevait à près de 330 millions d'euros fin octobre 2015.

Dans le présent projet de budget, les prévisions de recettes atteignent 5,2 millions d'euros et aucune dépense n'a encore été inscrite. La Cour des comptes attire l'attention sur le caractère incertain de ces recettes pour l'année budgétaire 2016 en raison de l'absence de protocole de coopération.

4 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Afsca

La dotation à l'Afsca²⁸² doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions en matière de sécurité alimentaire. Cette dotation (allocation de base 25.54.51.41.40.01) s'élève à 88,2 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Elle souligne que cette dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives de la circulaire budgétaire 2016²⁸³ et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères calculables.

Par ailleurs, la Cour fait remarquer que l'Afsca dispose d'une réserve financière de 162 millions d'euros au 31 décembre 2014 grâce aux surplus budgétaires des années précédentes²⁸⁴. Le projet de budget 2016 de l'Afsca présente aussi un solde positif de 0,9 million d'euros. La Cour observe à ce sujet que le calcul de la dotation accordée à l'Afsca ne tient pas compte de ces réserves²⁸⁵.

²⁸¹ LSF, article 65quater, § 7.

²⁸² L'Afsca est un organisme public de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

²⁸³ Les économies imposées ou les décisions prises en conclave sont en outre déduites et décomptées.

²⁸⁴ Source : Cour des comptes. Ce solde ne tient pas compte des soldes des fonds budgétaires gérés par l'Afsca (voir le point 2 du présent article).

²⁸⁵ L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire dispose notamment que l'Agence est financée par une dotation inscrite au budget général des dépenses. Conformément au paragraphe 2 de cet article, l'Afsca peut disposer de ses réserves financières. Cette loi ne prévoit pas de modalités concernant le mode de calcul de cette dotation ni l'utilisation de ces réserves financières.

5 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)

La dotation versée à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)²⁸⁶ doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions en matière de gestion des médicaments et des produits de santé. Cette dotation (allocation de base 25.59.02.41.40.01) s'élève à 16,8 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Elle souligne que cette dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives énoncées dans la circulaire relative au budget 2016²⁸⁷ et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères calculables.

La confection du budget

La Cour des comptes constate que l'article de recettes 450-030 « Usage des réserves surplus comptes » du projet de budget de l'Agence prévoit un montant de 1,9 million d'euros pour équilibrer le budget en ayant recours au surplus budgétaire cumulé des années précédentes. D'après l'AFMPS, les réserves financières ne seront probablement pas utilisées car elle s'attend à une sous-utilisation des crédits de personnel en 2016 également.

En 2014, les crédits de personnel ont été sous-utilisés à raison de 4 millions d'euros²⁸⁸. Pour 2015, l'AFMPS estime la sous-utilisation globale à 3 millions d'euros. Malgré cette sous-utilisation, les crédits de personnel augmentent en 2016 (37,4 millions d'euros) par rapport aux dépenses de l'année 2014 (30,9 millions d'euros).

Le mécanisme de financement « tampon »

En vertu de sa loi organique du 20 juillet 2006²⁸⁹, l'AFMPS peut aussi utiliser ses réserves financières pour réaliser des « projets d'amélioration » à concurrence d'un montant de 2,2 millions d'euros (il s'agit du mécanisme de financement « tampon »). Le conseil des ministres du 4 avril 2014 a prévu une condition à cette autorisation, à savoir que l'AFMPS doit veiller à noter un chiffre d'affaires à due concurrence en regard de la dépense.

La Cour des comptes souligne que, lors du dépôt du projet de budget, il n'avait pas encore été établi clairement quels projets seront lancés en 2016 grâce à cette réserve ni quelles recettes et dépenses ces futurs projets généreront.

²⁸⁶ L'AFMPS est un organisme public de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

²⁸⁷ Les économies imposées ou les décisions prises en conclave sont en outre déduites et décomptées.

²⁸⁸ Les crédits de personnel alloués (chapitre 51 du budget de l'AFMPS) s'élevaient à 34,9 millions d'euros, dont 30,9 millions ont été utilisés.

²⁸⁹ Telle que modifiée par l'article 34 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses.

Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Programme 32 42 3 – Financement du passif nucléaire

Dans la note de politique générale relative à l'Énergie²⁹⁰, concernant le fonds du passif technique de l'Institut national des radioéléments (IRE), le gouvernement déclare apporter « une première contribution » pour assurer l'enlèvement des déchets radioactifs et pour l'élaboration de solutions pour le stock d'uranium hautement enrichi usé.

La Cour constate que les moyens alloués²⁹¹ en 2016 à l'IRE sont en baisse de plus de la moitié du crédit alloué en 2015, passant de 7,6 à 3,3 millions d'euros, alors que les justifications²⁹² précisent que pour couvrir les dépenses estimées en matière de traitement de déchets radioactifs, les crédits devraient être portés à 21,6 millions d'euros de 2017 à 2019.

En 2015, des crédits supplémentaires ont été obtenus à charge du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 pour un montant de 4,275 millions d'euros en engagement et en liquidation²⁹³ et, in fine, un montant supplémentaire de 15,5 millions en engagement²⁹⁴ vient d'être octroyé.

²⁹⁰ Note de politique générale « Énergie-Environnement-Développement durable » du 6 novembre 2015, doc. 54 1428/012, p.16.

²⁹¹ 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).

²⁹² Justification du BGD pour l'année budgétaire 2016, doc. 54 1353/018, p.83 et suivantes.

²⁹³ Arrêté royal du 2 octobre 2015, Moniteur belge du 8 octobre.

²⁹⁴ Arrêté royal du 29 octobre 2015, Moniteur belge du 9 novembre.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

Programme 33 52 2 - Belgocontrol

Pour l'année 2015, Belgocontrol a facturé mensuellement à l'État fédéral le coût total du financement des services terminaux de navigation aérienne pour un montant de 23,9 millions d'euros, soit la prestation de services terminaux sur les aéroports publics régionaux belges pour un montant de 15,4 millions d'euros et la prestation de services terminaux sur l'aéroport de Bruxelles-National pour 8,5 millions.

Le crédit, qui n'avait pas été prévu dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015, a été accordé à charge du crédit provisionnel « sécurité » inscrit²⁹⁵ au programme 03-41-1 du budget général des dépenses. Neuf factures pour un montant de 19,1 millions d'euros ont été liquidées dans le courant de 2015 et l'avance récupérable de 10 millions²⁹⁶ a pu être remboursée le 9 octobre 2015.

Les crédits à liquider en 2015 s'élèveront à 22,2 millions d'euros. La dernière facture du mois de décembre 2015, d'un montant estimé de 1,655 millions d'euros, serait payée en janvier 2016 et, selon les justificatifs, imputée à charge du même crédit provisionnel pour 2016.

Pour l'année 2016, aucun crédit n'a été prévu pour le financement de Belgocontrol et ce, dans l'attente de la conclusion éventuelle d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions afin de régler les modalités et le financement du service à la navigation aérienne dans les aéroports belges.

²⁹⁵ Arrêté royal du 23 août 2015 portant répartition partielle du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité, Moniteur belge du 4 septembre 2015.

²⁹⁶ Octroyée par l'arrêté royal du 19 décembre 2014, Moniteur belge du 30 décembre 2014.

Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale

1 Incidence financière de la crise de l'asile

Le gouvernement estime l'incidence de la crise de l'asile sur le budget du SPP Intégration sociale à 237,8 millions d'euros en 2016. Il base son calcul sur une augmentation à raison de 30.000 dossiers et un taux de reconnaissance de 70 %. Il part du principe que 65,7 millions d'euros (soit 6.235 décisions) sont compris dans les crédits inscrits au programme 44.55.1. Il s'agit en particulier des subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale (52,5 millions d'euros)²⁹⁷ et des subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 (10,4 millions d'euros)²⁹⁸, ainsi que des remboursements concernant l'aide médicale urgente (2,8 millions d'euros)²⁹⁹. L'incidence supplémentaire est ainsi ramenée à 172,2 millions d'euros, qui sont répartis comme suit : 131,5 millions d'euros de subventions dans le cadre du revenu d'intégration sociale, 37,4 millions d'euros de subventions dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 et 3,2 millions d'euros relatif au remboursement de l'aide médicale urgente.

Pour financer l'incidence supplémentaire, le SPP Politique scientifique doit faire appel au crédit provisionnel destiné à couvrir la crise de l'asile (programme 03.41.1).

2 Programme 44.55.1 – Revenu d'intégration sociale (RIS)

L'allocation de base 44.55.11.43.52.16 comprend la part de l'État fédéral dans le revenu d'intégration sociale versé par les CPAS, l'activation et les frais de dossier. Le fondement juridique réside dans la loi du 26 mai 2002³⁰⁰ et l'arrêté royal du 11 juillet 2002³⁰¹. Un crédit de 777,6 millions d'euros est prévu pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes souligne que le crédit est sous-estimé, parce que le montant a été calculé notamment sur la base du même pourcentage d'augmentation du nombre de bénéficiaires qu'au cours de la période 2014-2015 et à politique inchangée. Le SPP Intégration sociale estime les dépenses 2015 à 743,5 millions d'euros, ce qui représente une utilisation presque totale du budget alloué (747,6 millions d'euros). La hausse limitée du crédit prévu pour 2016 (+30,0 millions d'euros) suppose donc, d'une part, que le crédit supplémentaire est intégralement destiné à la crise de l'asile (augmentation du nombre de demandes d'asile – voir le point 1) et, d'autre part, que le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale diminuera. Or, il ressort des statistiques³⁰² du SPP que la plupart de ces bénéficiaires ont la nationalité belge et que l'augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires s'explique notamment par certains groupes à risque (travailleurs peu qualifiés, travailleurs à temps partiel, familles monoparentales, allochtones,...) et par l'incidence des modifications apportées à la réglementation relative au chômage. Par ailleurs, le calcul de l'incidence de la crise de

²⁹⁷ Allocation de base 44.55.11.43.52.16 – Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale (777,6 millions d'euros)

²⁹⁸ Allocation de base 44.55.12.43.52.23 – Subventions aux CPAS dans le cadre de l'assistance sociale (176,2 millions d'euros).

²⁹⁹ Allocation de base 44.55.12.34.32.00 – Remboursement à la Caami (53,7 millions d'euros).

³⁰⁰ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

³⁰¹ Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

³⁰² Rapport statistiques SPP Intégration sociale – Septembre 2015.

l'asile tient compte du coût pour une année complète, ce qui est peut-être trop large eu égard au délai de la procédure de reconnaissance.

Par conséquent, le caractère suffisant ou non du crédit prévu dépendra en grande partie de l'afflux et de la reconnaissance des demandeurs d'asile ainsi que de la mesure dans laquelle le département pourra avoir recours à la provision interdépartementale précitée.

Section 46 – SPP Politique scientifique

Restructuration du budget

La Cour des comptes constate que des crédits auparavant affectés à la rémunération d'une partie du personnel contractuel spécifique³⁹³ ont été regroupés au sein du programme 46.21.0 - Direction et gestion. Une disposition légale nouvelle (article 2.46.6 du budget général des dépenses) permet la redistribution des crédits de personnel statutaire et non statutaire de ce programme vers ces allocations de base spécifiques.

Cette présentation du budget est contraire au principe de spécialité budgétaire et à la transparence nécessaire au contrôle exercé par la Chambre.

³⁹³ Allocation de base 46.60.11.11.00.16- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel contractuel tâches spécifiques engagé pour la gestion des programmes et actions de R&D national et des pôles d'attraction interuniversitaires ; allocation de base 46.60.21.11.00.18- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel contractuel-tâches spécifiques-engagé pour la gestion permanente de programmes et actions R&D dans le cadre international ; allocation de base 46.60.15.41.30.01- dotation au Service d'information scientifique et technique (SIST) pour la partie concernant le personnel et allocation de base 61.12.11.00.04- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel autre que statutaire.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

Programme 51.45.1 – Charges d'emprunts

Selon l'estimation la plus récente de l'Agence de la dette du 14 septembre 2015, reprise également dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2015, les charges d'intérêts pour l'année 2016 (hors intérêts capitalisés du Fonds de vieillissement) pour lesquelles des crédits doivent être inscrits à la section 51 devraient s'élever à 10.365,7 millions d'euros³⁰⁴.

Il ressort toutefois du présent projet de budget et de la justification annexée relative à la section 51 que les crédits prévus pour les charges d'intérêts s'élèvent à 10.315,7 millions d'euros, soit exactement 50 millions de moins que l'estimation de l'Agence de la dette du 14 septembre 2015³⁰⁵.

Cette diminution est la conséquence de la décision du conclave du 28 juillet 2015 visant à réduire l'estimation des charges d'intérêts pour la période 2016-2018 à concurrence de 950 millions d'euros au total, dont 50 millions en 2016. Lors de ce conclave budgétaire, le comité de monitoring, s'appuyant sur la note de synthèse de l'Agence de la dette, avait encore estimé les charges d'intérêts (hors Fonds de vieillissement) à 10.471 millions d'euros. La décision de réduire de 50 millions d'euros l'estimation des charges d'intérêts en 2016 a dès lors été appliquée à l'estimation de l'Agence de la dette plus récente, à savoir celle du 14 septembre 2015.

Selon l'Agence de la dette, le gouvernement prévoit une diminution supplémentaire des taux d'intérêt, notamment à la suite de l'assouplissement quantitatif ou « Quantitative Easing »(QE) de la BCE³⁰⁶.

La Cour des comptes observe que le mode de calcul appliqué par le gouvernement n'est pas expliqué dans la justification du budget général des dépenses³⁰⁷.

³⁰⁴ Comité de Monitoring – Actualisation 2015-2016 – 22/06/2015 p. 28 (www.budget.be).

³⁰⁵ Allocations de base 51.45.10.21.01 10.01 (Intérêts des emprunts à long terme en francs belge et en euros – 10.178,9 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.10.08 (Intérêts de la dette à court terme en euros – -23,7 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.20.02 (Intérêts des emprunts à long terme en monnaies étrangères – 172,8 millions d'euros) et allocation de base 51.45.21.20.08 (Intérêts de la dette à court terme en monnaies étrangères – -12,2 millions d'euros). Cette diminution a été intégralement appliquée aux intérêts des emprunts à long terme en euros ou en francs belges.

³⁰⁶ Ce « Quantitative Easing » encadre depuis le début 2015 la politique monétaire expansive menée par la BCE, qui injecte plus d'argent dans le système financier par le biais du rachat d'obligations souveraines afin de promouvoir la croissance de l'économie européenne.

³⁰⁷ Doc. Parl., Chambre, DOC 54 1353/022.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Pour 2016, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)³⁰⁸ sont estimées à 78.628,4 millions d'euros. Elles dépassent de 178,2 millions d'euros (0,23 %) les dépenses escomptées pour 2015.

Tableaux – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros) et Évolution des prestations (2014-2016, en millions d'euros)

Description	Dépenses 2014	Dépenses escomptées 2015	Dépenses estimées 2016
Prestations	77.802,3	69.904,9	70.298,6
Frais de fonctionnement	2.508,1	2.208,9	2.187,6
Autres dépenses	8.153,5	6.336,3	6.142,2
Total	88.463,9	78.450,2	78.628,4

Régimes et prestations ³⁰⁹	Dépenses 2014	Dépenses escomptées 2015	Dépenses estimées 2016
ONSS-Gestion globale	43.945,8	39.351,6	39.833,7
<i>Incapacité de travail</i>	<i>6.643,5</i>	<i>7.051,89</i>	<i>7.436,1</i>
<i>Pensions</i>	<i>22.337,2</i>	<i>23.246,9</i>	<i>23.857,4</i>
<i>Chômage</i>	<i>9.557,7</i>	<i>8.566,6</i>	<i>8.056,2</i>
<i>Accidents de travail</i>	<i>210,6</i>	<i>217,8</i>	<i>219,5</i>
<i>Maladies professionnelles</i>	<i>260,9</i>	<i>258,1</i>	<i>254,2</i>

³⁰⁸ Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

³⁰⁹ À partir de 2015, ce sont les communautés et les régions qui sont compétentes pour les dépenses en matière d'allocations familiales.

<i>Mineurs et marins</i>	9,7	10,4	10,3
<i>Allocations familiales</i>	4.926,3	0,0	0,0
Inasti-Gestion globale	3.956,0	3.809,5	3.904,1
<i>Incapacité de travail</i>	394,7	410,7	429,7
<i>Pensions</i>	3.288,6	3.387,3	3.462,7
<i>Assurance faillite et soins palliatifs</i>	7,9	11,5	11,7
<i>Allocations familiales</i>	264,8	0,0	0,0
Inami-Soins de santé	26.308,1	23.851,8	23.812,6
Régimes hors gestion globale	3.592,4	2.892,0	2.748,2
Total	77.802,3	69.904,9	70.298,6

Source : SPF Sécurité sociale et exposé général 2016

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 70.298,6 millions d'euros (89,41 %) est consacré au paiement des indemnités et au remboursement des dépenses en matière de soins de santé. Ce montant augmente de 393,7 millions d'euros (0,56 %) par rapport aux dépenses attendues pour 2015.

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses totales concernant les prestations augmentent de 482 millions d'euros (1,22 %) en 2016 par rapport aux dépenses attendues pour 2015. Cette progression résulte d'une hausse des dépenses liées aux allocations d'incapacité de travail à hauteur de 384,3 millions d'euros (5,45 %) et des dépenses relatives aux pensions à concurrence de 610,5 millions d'euros (2,63 %). Dans les deux cas, la hausse s'explique par une augmentation du nombre d'ayants droit. De son côté, l'Onem s'attend à une baisse du nombre de chômeurs en 2016 de sorte que les dépenses en la matière diminuent de 510,4 millions d'euros (-5,96 %) par rapport à 2015.

À l'Inasti-Gestion globale, les dépenses concernant les prestations augmentent de 94,6 millions d'euros en 2016 par rapport à 2015. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail augmentent quant à elles de 19 millions d'euros (4,63 %) par rapport à 2015. En matière de pensions, la hausse atteint 75,4 millions d'euros (2,23 %). Comme à l'ONSS-Gestion globale, cette évolution est liée à une augmentation du nombre d'ayants droit.

L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé pour 2016 est fixé à 23.812,6 millions d'euros, soit 39,2 millions d'euros (0,16 %) de moins que l'objectif budgétaire global pour 2015. Cet objectif plus faible résulte du fait que les communautés deviennent compétentes pour les dépenses d'investissement dans les hôpitaux en 2016.

La diminution de 143,7 millions d'euros (-4,97 %) des dépenses relatives aux prestations dans les régimes hors gestion globale s'explique surtout par l'évolution des dépenses de l'ORPSS.

2 Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale

La Cour des comptes a également examiné les données budgétaires des institutions publiques de sécurité sociale. Elle signale que dans la plupart des cas, son analyse repose sur des documents provisoires, basés sur des données non actualisées. Cette situation, qui n'est pas propre à l'année 2016, a pour conséquence que la Cour n'a pu s'assurer que les mesures adoptées en conclave budgétaire se répercutent effectivement dans les budgets définitifs de ces organismes.

La Cour rappelle à cet égard que les recettes et les dépenses de la sécurité sociale doivent faire l'objet d'une consolidation au sein de l'Entité I et que le retard récurrent en matière de dépôt des projets des budgets de ces institutions rend malaisé un aperçu complet des opérations financières prévues par l'Etat. Elle demande dès lors que ces projets budgétaires soient finalisés à l'avenir dans un délai lui permettant d'exercer sa mission d'information du parlement.

Des différences parfois significatives ont été constatées entre les données reprises dans l'exposé général et celles reprises dans les documents budgétaires préparatoires de la plupart des institutions de sécurité sociale. La Cour souligne d'ailleurs à ce titre que les gestionnaires de ces institutions ne disposent généralement pas des informations contenues dans l'exposé général avant la publication de ce document.

Au cours de son examen, la Cour des comptes a également constaté que les organes de gestion des institutions de la sécurité sociale reçoivent généralement les notifications rédigées à l'issue du conclave budgétaire, sans que les informations relatives aux économies ou aux modalités de calcul retenues par le conseil des ministres leur soient communiquées.

C'est ainsi, par exemple, que ces institutions ne disposaient pas encore, au moment de l'examen de leur budget par la Cour, d'un aperçu de la manière dont les mesures d'économie en matière de dépenses, décidées en août et en octobre dernier, devaient encore être réparties entre chacune d'entre elles. Il en résulte notamment que leurs organes de gestion ne peuvent déterminer de quelles ressources ils disposeront effectivement pour assurer l'exercice de leurs missions légales au cours de l'année 2016.

De même, un certain nombre de mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas encore été concrétisées de manière suffisamment précise, engendrant de ce fait un risque de non-applicabilité ou de report d'entrée en vigueur. Il est renvoyé à cet égard aux commentaires repris ci-dessous.

3 Commentaires sur les mesures

3.1 Allocataires sociaux

Calcul des indemnités d'incapacité de travail pour les travailleurs salariés

À l'occasion de la confection du budget 2015, le gouvernement a décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, les indemnités pour incapacité primaire de travail (c'est-à-dire la première année d'absence pour maladie) seraient calculées sur la base du salaire moyen perçu au cours des douze mois précédents (au lieu du salaire du dernier mois qui précède la maladie)³¹⁰. Cette mesure doit permettre de réaliser une économie de 26 millions d'euros en 2016.

Lors de l'octroi d'une indemnité suivant le nouveau mode de calcul, les organismes assureurs auront besoin de plus d'informations et devront donc consulter ou demander des données supplémentaires. Par conséquent, les applications informatiques des organismes assureurs devront être adaptées, tout comme celles des institutions publiques de sécurité sociale concernées par l'exécution (par exemple, l'Office national de sécurité sociale). Les tâches de contrôle et de vérification complémentaires ne peuvent pas entraîner de retard ni d'interruption dans le calcul, l'octroi ou le paiement des indemnités.

Ces exigences techniques et administratives ont eu pour conséquence de retarder la mise en œuvre de la mesure. Dans les notifications de juillet 2015, l'économie estimée pour 2015 a donc été ramenée à 13,5 millions d'euros (alors qu'une économie de 30 millions d'euros avait été inscrite dans le budget initial 2015³¹¹). Pour l'année 2016, l'économie est estimée à 26 millions d'euros, soit 12,5 millions de plus que les estimations pour 2015. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer la manière dont ce montant a été estimé.

La Cour des comptes souligne que l'économie a peut-être été surestimée. Dans son projet de budget 2016 (qui contient aussi les estimations actuelles pour 2015), l'Institut national d'assurance maladie invalidité (Inami) considère que la mesure n'entrera en vigueur que dans le courant de l'année 2016 et n'a pas prévu d'économie pour 2015. Pour l'année 2016, il estime l'économie à 11,8 millions d'euros.

Réinsertion de travailleurs salariés et indépendants en incapacité de travail

Le gouvernement souhaite promouvoir la réinsertion des personnes en incapacité de travail et renforcer les procédures d'octroi et de contrôle des indemnités. Ces mesures doivent permettre une économie de 56 millions d'euros en 2016 (51,5 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés et 4,5 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants).

Il ressort de la documentation disponible que la réinsertion socio-professionnelle de personnes en incapacité de travail concerne pour le moment uniquement les travailleurs salariés. L'objectif est d'élaborer un plan d'accompagnement sur mesure pour les travailleurs qui sont encore capables de travailler mais ne peuvent plus exercer leur fonction actuelle (recyclage, accompagnement dans la recherche d'un emploi, etc.).

Quant au côté pratique (screening des personnes en incapacité de travail pour déterminer celles qui peuvent prétendre à un plan d'accompagnement individuel,

³¹⁰ Exposé général du projet de budget pour l'année 2015, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 198.

³¹¹ Pour l'économie 2015 estimée, voir l'Exposé général du projet de budget pour l'année 2015, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 198.

élaboration du plan, suivi de la mise en œuvre), il fait encore l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux (via le Conseil national du travail) et avec les organismes assureurs. La réglementation (loi sur l'assurance maladie, législation relative au bien-être au travail) doit aussi encore être adaptée. Par conséquent, la mesure – qui était déjà inscrite dans le budget 2015 – n'entrera en vigueur qu'en 2016. La ministre des Affaires sociales souligne que la clé du succès réside dans un changement de mentalité de toutes les personnes concernées³¹². C'est la raison pour laquelle on s'efforce de sensibiliser les employeurs et les employés en mettant en avant les avantages du système et que les travailleurs en incapacité de travail ne seront pas obligés d'y adhérer.

La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur la manière dont l'économie a été estimée. L'Inami n'a pas pu confirmer l'économie estimée car il ne dispose pas encore de données quantitatives suffisantes pour réaliser une estimation fiable des économies que cette mesure peut engendrer eu égard au nombre limité de personnes ayant parcouru l'ensemble du trajet d'accompagnement avec fruit.

Allongement de la période de salaire garanti

D'après la déclaration du gouvernement du 11 octobre 2014, la période de salaire garanti (c'est-à-dire la période au cours de laquelle l'employeur paie le salaire d'un employé malade) passerait d'un à deux mois, afin d'inciter les employeurs à prendre des mesures préventives et à adapter le travail pour éviter que des employés quittent le marché du travail de manière anticipée.

La Cour des comptes constate que cette mesure, qui devait permettre d'économiser 354 millions d'euros en 2016, ne sera pas mise en œuvre.

Économie non précisée

D'après les notifications budgétaires du 28 août 2015, des économies supplémentaires seraient réalisées au niveau des dépenses relatives à l'incapacité de travail et à l'invalidité (Inami) ainsi que des dépenses en matière de pensions. L'économie est estimée à 100 millions d'euros, dont 49,2 millions concerneraient les allocations Inami³¹³. Ce montant a été repris dans les corrections de passage du solde budgétaire au solde de financement (corrections SEC).

La Cour des comptes constate qu'aucune mesure d'économie concrète n'a encore été élaborée et qu'elle ne peut donc pas déterminer si l'économie estimée est réaliste. La ministre des Affaires sociales précise à ce sujet que les économies proviendront d'un plan d'action Incapacité de travail (qui doit encore être soumis au conseil des ministres).

3.2 Inami-Soins de santé

En juillet 2015, le gouvernement a fixé l'économie structurelle pour l'Inami-Soins de santé pour 2016 à 285 millions d'euros, auxquels il faut ajouter l'économie structurelle supplémentaire de 76 millions d'euros qui doit être réalisée en 2016 dans le cadre de la

³¹² Voir la réponse de la ministre des Affaires sociales aux questions orales de Mmes C. Fonck et M. Gerken, ainsi que de M. R. Hedebouw, Chambre, Commission des Affaires sociales, 21 octobre 2015 (DOC COM 249).

³¹³ Le solde de 52,1 millions d'euros concerne des mesures relatives aux pensions publiques.

trajectoire pluriannuelle 2015-2018 décidée en 2014³¹⁴. L'Inami-Soins de santé doit donc économiser 361 millions d'euros en 2016.

L'analyse des documents budgétaires révèle que l'Inami-Soins de santé réalisera une économie nette de 412,6 millions d'euros en 2016. Le tableau suivant présente les éléments qui composent ce montant.

Tableau – Économies et dépenses nouvelles : répartition entre les rubriques (en millions d'euros)

	Au sein de l'objectif budgétaire global	En dehors de l'objectif budgétaire global	Total
Économies	-309,8	-264,3	-574,1
<i>Organismes assureurs</i>	<i>0,0</i>	<i>-38,7</i>	<i>-38,7</i>
<i>Sous-utilisation des dépenses</i>	<i>-117,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-116,8</i>
<i>Autres économies</i>	<i>-192,8</i>	<i>-225,6</i>	<i>-418,4</i>
Dépenses pour des politiques nouvelles	104,4	57,1	161,5
Économie nette	-205,4	-207,2	-412,6

Source : Cour des comptes à partir des données de l'exposé général

La différence avec l'économie structurelle mentionnée dans l'exposé général résulte de deux facteurs.

- L'économie de 361 millions d'euros ne tient pas compte de l'économie imposée au niveau des frais de fonctionnement des organismes assureurs (38,7 millions d'euros).
- L'économie de 361 millions d'euros comprend deux montants destinés à de nouvelles initiatives qui seront réalisées à la charge du budget du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (total : 12,8 millions d'euros).

³¹⁴ Voir l'exposé général du projet de budget 2015, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 222 et les notifications du conseil des ministres du 15 octobre 2014, p. 31-32.

Objectif budgétaire global et économies

L'objectif budgétaire global a été fixé à 23.812,6 millions d'euros, contre 23.851,8 millions d'euros en 2015. Cette baisse s'explique surtout par le transfert des budgets destinés aux investissements dans les hôpitaux aux communautés et aux régions (486,7 millions d'euros)³¹⁵.

En 2016, les dépenses relatives aux prestations pourront être affectées à concurrence de 23.607,2 millions d'euros maximum au remboursement des prestations de soins de santé, ce qui permettra de réaliser une économie de 205,4 millions d'euros. Dans la pratique, ce montant est maintenu dans l'objectif budgétaire global, mais n'est pas financé en 2016³¹⁶.

L'économie comporte trois éléments :

- La différence de 117 millions d'euros entre l'objectif budgétaire global (23.812,6 millions d'euros) et les dépenses 2016 estimées par l'Inami (23.695,6 millions d'euros) est considérée comme une sous-utilisation et ne pourra pas être utilisée en 2016 pour financer de nouvelles dépenses.
- Le montant estimé de l'indexation des honoraires en 2016 ne pourra pas être dépensé, ce qui représente une économie de 82,5 millions d'euros.
- En outre, une économie supplémentaire de 5,9 millions d'euros est imposée, qui correspond à la différence entre les autres économies (110,3 millions d'euros) et les nouvelles initiatives (104,4 millions d'euros).

Il ressort des documents dont la Cour des comptes dispose que les données relatives à l'incidence budgétaire des économies et aux dépenses destinées à des politiques nouvelles³¹⁷ proviennent de l'Inami ou du SPF Santé publique (estimation des nouvelles mesures dans le secteur des hôpitaux). Dans quelques cas (économie de 10,4 millions d'euros dans les soins à domicile, crédit de 25 millions d'euros pour les médecins), une enveloppe a été fixée et les commissions compétentes au sein de l'Inami sont chargées d'élaborer des mesures concrètes.

Mesures en dehors de l'objectif budgétaire global

Au niveau des dépenses en dehors de l'objectif budgétaire global, une économie de 264,3 millions d'euros au total est réalisée et de nouvelles dépenses sont prévues à hauteur de 57,1 millions d'euros³¹⁸.

³¹⁵ Pour le calcul, voir l'exposé général, p. 218.

³¹⁶ Dans l'exposé général, un montant de 205,4 millions d'euros est dès lors déduit des dépenses totales estimées dans la rubrique « Divers ». Le budget de l'Inami-Soins de santé reste ainsi en équilibre sans que cette économie ne soit financée.

³¹⁷ Pour un aperçu, voir les tableaux de l'exposé général aux pages 220-221.

³¹⁸ Idem. Les mesures indiquées dans la colonne SPF Santé publique n'ont pas été prises en compte dans les nouvelles initiatives de l'Inami.

La principale économie (176,3 millions d'euros) consiste à réduire les dépenses relatives aux conventions internationales³¹⁹. L'Inami a estimé les dépenses à 1.020,7 millions d'euros, soit une augmentation de 24,5 millions d'euros par rapport aux dépenses escomptées pour 2015. D'après les informations, cette estimation – qui se base sur une extrapolation des données du passé – serait supérieure de 250 millions d'euros au montant auquel on pourrait s'attendre au vu des dernières estimations des dépenses. La Cour des comptes ne dispose d'aucun chiffre concernant ces estimations et ne peut dès lors pas déterminer si cette hypothèse est réaliste. Elle souligne toutefois que les dépenses relatives aux conventions internationales évoluent de manière très irrégulière.

Différences par rapport à l'exposé général

La Cour des comptes souligne que les chiffres cités dans son rapport diffèrent sur quelques points des montants indiqués dans la Partie 4 de l'exposé général. Ainsi, les économies (hors sous-utilisation) s'élèvent à 418,3 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de plus que le montant mentionné dans le tableau de l'exposé général³²⁰. De même, les dépenses totales destinées à de nouvelles initiatives sont supérieures de 10 millions d'euros. Ces différences découlent de la décision de la ministre d'imposer une économie supplémentaire aux grossistes en médicaments (10 millions d'euros) et d'utiliser ces moyens pour « renforcer les soins de santé de première ligne ». La Cour des comptes constate que cette dernière mesure n'a pas encore été élaborée plus en détail.

³¹⁹ Cette rubrique comprend des dépenses payées par les organismes assureurs pour les patients étrangers qui sont récupérées auprès des institutions de sécurité sociale à l'étranger.

³²⁰ Exposé général, p. 220.

ANNEXE

Annexe : Aperçu des obligations européennes concernant la confection du projet de budget fédéral, telles que prévues dans la loi 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) ³²¹ .	Oui	Le projet de plan budgétaire a été déposé le 15 octobre 2015 à la Commission européenne.
L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre au lieu du 31 octobre (article 45).	Non	L'exposé général a été déposé le 13 novembre 2015
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. 59-60
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).	En partie	Exposé général, p. 166-173. Le périmètre utilisé pour élaborer le tableau ne correspond pas entièrement avec le périmètre de consolidation du pouvoir fédéral (secteur S.1311 de la liste des unités du secteur public). Le SPF Budget et Contrôle de la gestion signale néanmoins que les organismes concernés par cette estimation couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral ³²² .
Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux ³²³ (article 124, § 1 ^{er}).	Oui	Budget économique du Bureau fédéral du plan, septembre 2015
Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions économiques 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. 79-81
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	Oui	Exposé général, p. 49-60

³²¹ 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.

³²² Exposé général, p. 166.

³²³ L'article 109 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses dispose que l'Institut des comptes nationaux confie cette mission au Bureau fédéral du plan.

Description de l'obligation	Respect	Publication
annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1 ^{er}) ³²⁴ .		
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 programmation pluriannuelle doivent être décrits dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2).	Oui	Exposé général, p. 49-60. Le budget pluriannuel est basé sur les prévisions économiques 2017-2019 que le Bureau fédéral du plan a publiées en juin 2015. Les chiffres relatifs à l'année budgétaire 2016 sont basés sur le budget économique de septembre 2015.

Source : Cour des comptes

³²⁴ 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.