

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 mei 2015

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

VERSLAG GOEDGEKEURD IN
DE ALGEMENE VERGADERING
VAN HET REKENHOF VAN 22 MEI 2015

Zie:

Doc 54 **1026/ (2014/2015):**
001: Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 mai 2015

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS D'AJUSTEMENT
DU BUDGET DE L'ÉTAT POUR
L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2015**

RAPPORT ADOPTÉ
EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DE LA COUR DES COMPTES DU 22 MAI 2015

Voir:

Doc 54 **1026 (2014/2015):**
001: Projet de loi.

Inleiding	4
Deel I	5
Algemene toelichting	5
1 Macro-economische parameters	5
2 Conformiteit van de aangepaste begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018	5
2.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	6
2.2 Afbouw van de overheidsschuld	7
3 Het begrotings- en het vorderingensaldo	8
3.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid	8
3.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid	10
3.3 Vorderingensaldo van entiteit I	11
3.4 Vorderingensaldo van entiteit II	11
Deel II	12
Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	12
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	12
2 Fiscale ontvangsten	13
2.1 Algemene evolutie	13
2.2 Gebruikte ramingsmethode	14
2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	14
2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	15
2.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	16
3 Niet-fiscale ontvangsten	18
3.1 Bijdrage van de energiesector	18
3.2 Terugvordering van alimentatiegelden	18
3.3 Subsidies toegekend door de Nationale Loterij	18
3.4 Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol	19
4 Naar de gemeenschappen en gewesten overgehevelde middelen	19
4.1 Vergelijking tussen de middelen die de federale Staat in 2014 en in 2015 overhevelt naar de gemeenschappen en gewesten	19
4.2 Evolutie van de middelen voor de gemeenschappen en gewesten, ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting 2015	21
4.2.1 Eigen ontvangsten van de gewesten en raming van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting	21
4.2.2 Ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien	24

Deel III	27
Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	27
Hoofdstuk I	27
Algemeen	27
1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting	27
2 Saldi van de organieke fondsen	28
3 Overdracht en herverdeling van kredieten	28
Hoofdstuk II	32
Secties van de algemene uitgavenbegroting	32
Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole	32
Programma 03.41.1 – Provisie: aanleggen van een specifieke interdepartementale provisie voor de veiligheidsuitgaven	32
Sectie 12 - FOD Justitie	33
1 Personeelskredieten	33
2 Aanzuiveren van achterstallige betalingen op de werkingskredieten	33
3 Programma 12.40.4 – Internationale samenwerking en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie	34
Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	36
1 Werkings- en investeringskredieten	36
2 Programma 16.50.9 – Toelagen en dotaties	37
3 Ontbreken van kredieten voor de financiering van het programma Airbus A400M	37
Sectie 18 - FOD Financiën	39
1 Programma 18.40.0 – Stafdiensten en diensten – Bestaansmiddelen	39
1.1 Vergoedingen aan bpost	39
1.2 Gerechts- en vervolgingskosten	39
2 Programma 18.61.1 – Internationale financiële betrekkingen	39
3 Uitgaven ten laste gelegd van een interdepartementale provisie	40
Sectie 19 - Regie der Gebouwen	41
1 De huurdotaties	41
2 Financieringsfonds bij de Regie	41
3 Belastingen en heffingen	42
Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	43
Programma 25.51.3 - Fonds Rode Kruis	43
Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	44
Programma 32.49.2 – Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast	44
Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer	45
Belgocontrol	45
Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	47
Programma 44.55.1 - Bestaanszekerheid	47

Sectie 51 - FOD Financiën, voor de rijksschuld	48
Programma 51.45.1 – Lasten van leningen	48
Hoofdstuk III	49
Terugbetalings- en toewijzingsfondsen	49
Toewijzingen aan de politiezones en diverse toewijzingen	49
Deel IV	50
Sociale zekerheid	50
1 Inleiding	50
2 Transversale maatregelen	50
2.1 Welvaartsenveloppe	50
2.2 Strijd tegen de sociale fraude	50
3 Globaal Beheer van de werknemers	51
3.1 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	51
3.2 Pensioenen	51
3.3 RVA - werkloosheid	51
4 Globaal Beheer van de zelfstandigen	52
Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	52

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 aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 aanleiding geeft¹.

¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1025/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 154 1026/001 (middelenbegroting) en *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1027/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Macro-economische parameters

De aangepaste begroting 2015 is opgemaakt op basis van de ramingen van het Monitoringcomité van 19 maart 2015. De onderliggende ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 12 februari 2015, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB) op 27 februari 2015. De economische begroting van 12 februari 2015 ging uit van een economische groei voor België van 1% van het bbp in 2015.

Het FPB publiceerde op 19 maart 2015 zijn economische vooruitzichten 2015-2020 waarin het de raming van de groei aanpaste naar 1,2%. De aangepaste begroting 2015 houdt met de nieuwe raming van de groei rekening via een positieve correctie van 256 miljoen euro².

De Europese Commissie raamde in februari de groei van het bbp voor België voor 2015 op 1,1%³. Zoals wettelijk is vereist, wordt het verschil in de vooruitzichten tussen de economische begroting van het FPB en deze van Europese Commissie in de algemene toelichting verduidelijkt⁴. De Europese Commissie bevestigde recent (en na het opstellen van de algemene toelichting) de raming van de groei van het bbp voor België voor 2015 van 1,1%⁵.

Het verschil tussen de raming van de groei door enerzijds het Federaal Planbureau en door anderzijds de Europese Commissie is hierdoor bij de aangepaste begroting 2015 vrij beperkt en bedraagt 0,1% (tegenover 0,6% bij de initiële begroting 2015).

2 Conformiteit van de aangepaste begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018

Op 29 april 2015 nam het Overlegcomité federale regering en Gemeenschaps- en Gewestregeringen (het Overlegcomité) akte van het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018 (na de goedkeuring ervan door de federale Ministerraad op 24 april 2015). Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 voorziet voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht in 2018.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 is gebaseerd op het advies van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën (hierna: HRF)⁶. De HRF beval aan om het structureel tekort in de periode 2015-2018 jaarlijks te verbeteren met 0,7% van het bbp zodat het

² Algemene toelichting, p. 27. Meer concreet paste het Federaal Planbureau de raming van de groei van het bbp aan van 1,01% naar 1,17% en houdt de berekening van de correctie rekening met de sensitiviteitscoëfficiënt voor entiteit I van 0,4 (conform het advies van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën over het begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, p. 124). Die coëfficiënt betekent dat bij een verbetering van de groei met 0,1% van het bbp het vorderingensaldo met 0,04% van het bbp verbetert.

³ European Economic Forecast, winter, p. 62-63.

⁴ Algemene toelichting, p. 44-46.

⁵ European Economic Forecast, lente, p. 66-67.

⁶ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015.

structureel evenwicht in 2018 wordt bereikt⁷. In het kader van het stabiliteitsprogramma zou de schuldgraad in 2015 toenemen van 106,2% tot 106,7% van het bbp. Tegenover het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2014 steeg de totale te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 2% naar 2,7% van het bbp.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 herneemt de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van de HRF. De regering houdt daarnaast ook rekening met meer recente informatie over de realisaties 2014 (structureel saldo 2014 -2,8 % van bbp), de doorstorting aan de gewesten inzake de harraming van de “belasting Staat” en de federale maatregelen 2015 (bijkomende maatregelen van 0,05% van het bbp)⁸.

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

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

Tabel – Structureel en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)⁹

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,8%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	0,0%
Entiteit I	-2,3%	-1,7%	-1,1%	-0,4%	0,1%
Entiteit II	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,0%	-0,2%
Entiteit I	-2,6% ¹⁰	-2,0%	-1,5%	-0,6%	-0,1%
Entiteit II	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,1%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 10-17 en de algemene toelichting, p. 9

De regering stelt voor België in 2015 een verbetering van het structureel saldo van 0,7% van het bbp voorop (0,6% voor entiteit I en 0,1% voor entiteit II). Hierdoor zouden het structureel tekort en vorderingentekort respectievelijk maximaal 2% en 2,5% van het bbp bedragen. Voor entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) bedragen deze tekorten maximaal 1,7% en 2% van het bbp en voor entiteit II (gemeenschappen

⁷ Waarbij, rekening houdende met een structureel tekort van -2,7% van het bbp in 2014, de structurele verbetering in 2018 tot 0,6% van het bbp kan worden beperkt.

⁸ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 11.

⁹ De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen (structureel saldo 2015 en 2016 en vorderingensaldo 2015).

¹⁰ De NBB raamde op 15 april 2015 voor 2014 een vorderingentekort voor de gezamenlijke overheid van 13,057 miljoen euro met een tekort voor de federale overheid van 10,262 miljoen euro. Het tekort voor de federale overheid zou volgens recentere cijfergegevens 10,488 miljoen euro bedragen (algemene toelichting, p. 25). Hierdoor zal het vorderingentekort van 2014 voor entiteit I oplopen tot -2,7% van het bbp (algemene toelichting, p. 7).

en gewesten en de lokale overheden) maximaal 0,4% en 0,6% 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 gemaakt door:

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen terug toe te voegen (+0,4% van het bbp);
- de correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap te neutraliseren (-0,6% van het bbp)¹¹;
- en de door de HRF bepaalde bijkomende correctie voor de impact van de conjunctuur op de transfers buiten beschouwing te laten (-0,1% van het bbp)¹².

De Europese Commissie raamt in haar lentevooruitzichten het structureel tekort op -2,3% van het bbp (in plaats van -2,0% van het bbp), het vorderingentekort op -2,6% van het bbp (in plaats van -2,5%) en de schuldgraad op 106,5% van het bbp (in plaats van 106,9% van het bbp – zie punt 2.2).

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

	Stabiliteitsprogramma	EU prognose lente 2015
Structureel tekort 2015	-2,0	-2,3
Vorderingentekort 2015	-2,5	-2,6

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 13 en European Economic Forecast, lente, p. 67

De Europese Commissie heeft recent aanbevolen in 2015 (en in 2016) een aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp te realiseren¹³.

2.2 Afbouw van de overheidsschuld

De NBB becijferde de overheidsschuld voor 2014 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 428,4 miljard euro of 106,5% van het bbp¹⁴.

Door de lage economische groei in 2015 kan de endogene groei van de schuld in 2015 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo) niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp. De schuldgraad zal, bij een vorderingensaldo van -2,5% van het bbp, toenemen met 0,4 procentpunt tot 106,9% van het bbp.

¹¹ De cyclische component voor entiteit I bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,4% van het bbp in 2015). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

¹² Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015, p. 19 en p. 67-136.

¹³ Aanbeveling van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van België, Brussel, 13 mei 2015.

¹⁴ 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, 15 april 2015.

3 Het begrotings- en het vorderingensaldo

3.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid

De aangepaste begroting raamt het begrotingssaldo op -9.889 miljoen euro¹⁵. De federale overheid raamt daarnaast het vorderingensaldo op -7.595 miljoen euro of -1,85% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 11 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid¹⁶. 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.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van zowel het begrotingssaldo als het vorderingensaldo schematisch weer.

¹⁵ Algemene toelichting, p. 4.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 26.

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

Omschrijving	Initiële begroting 2015		Aangepaste begroting 2015	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	112.123	112.123	107.989	107.989
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.082	-3.082	-3.063	-3.063
- Verschil tussen ESR en kas		-292		1.142
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	109.041	108.749	104.926	106.068
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-59.018	-59.018	-54.376	-54.376
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	+29		+34	
Fiscale middelen	50.052	49.731	50.584	51.692
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.084	5.084	5.094	5.094
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-832		-1.185	
- Correctie moment van registratie	+475		+458	
Niet-fiscale middelen	4.727	5.084	4.367	5.094
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.324	-51.324	-51.540	-51.540
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+53		+53	
- Onderbenutting	+600		+618	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.261		-3.261	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-41	-41	-23	-23
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.935		+1.935	
- Correctie moment van registratie	-71		+39	
Primaire uitgaven	-52.109	-51.365	-52.179	-51.563
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.921	-10.921	-10.634	-10.634
- Correctie interesten van andere secties	-53		-53	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-6		-5	
Interestelasten	-10.980	-10.921	-10.692	-10.634
Primair saldo te consolideren instellingen	235		211	
Onverdeelde correcties	44		114	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51		-1.083		-3.698
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)		-805		-780
Saldo federale overheid	-8.031	-9.359	-7.595	-9.889

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.

De ESR-correctie voor het moment van registratie van de uitgaven (+39 miljoen euro) bevat een correctie voor de neutralisatie van de toegekende kredieten 2015 inzake de betaling van de achterstallen op de facturen van de FOD Justitie (+101 miljoen euro)¹⁷. Deze correctie wordt verderop becommentarieerd (zie deel III, hoofdstuk II, sectie 12 – FOD Justitie).

De begroting raamt het ESR-saldo van de te consolideren instellingen op 206,7 miljoen euro¹⁸. Dit saldo wordt voornamelijk bepaald door het geraamde saldo van APETRA van 229,9 miljoen euro.

APETRA beheert de Europees en internationaal opgelegde aardolievoorraadplicht van België¹⁹. 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 Rekenhof stelt vast dat de elementen waarop de verhoging van de bijdrage is gebaseerd, niet gekend zijn. Daarenboven zal de financiering van APETRA in 2015 toch dalen vermits de bijdrage is gekoppeld aan de evolutie van de aardolieprijs. Bovendien is bij de vaststelling van het ESR-saldo van APETRA, rekening gehouden met de verkoop van het surplus aan voorraadstocks boven de 90 dagen.

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 159,4 miljoen euro hoger liggen voor de niet ESR-codes 8, waarvan 148,7 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd²⁰.

3.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 16 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven²¹.

Zonder rekening te houden met de correctie voor investeringen in ziekenhuizen van - 500 miljoen euro is de ESR-begroting van de sociale zekerheid in evenwicht.

¹⁷ Algemene toelichting, p. 15.

¹⁸ Primair saldo en interesten.

¹⁹ Zie ook het verslag van het Rekenhof in verband met de tenuitvoerlegging van de taken van openbare dienst door de vennootschap van publiek recht APETRA tijdens het boekjaar 2013, zoals meegedeeld aan de Kamer op 7 mei 2015 (beschikbaar op www.rekenhof.be).

²⁰ 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 middelenbegroting 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.

²¹ Algemene toelichting, p. 38-39.

3.3 Vorderingensaldo van entiteit I

Het vorderingensaldo van entiteit I wordt geraamd op -8.095 miljoen euro of -2% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 17 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I²².

3.4 Vorderingensaldo van entiteit II

Voor Entiteit II wordt in het stabiliteitsprogramma en in de algemene toelichting een vorderingensaldo van -0,6% van het bbp vooropgesteld.

De algemene toelichting stelt onder meer dat voor entiteit II niet alle cijfers na begrotingscontrole beschikbaar zijn, maar dat de federale regering ervan uitgaat dat entiteit II zijn doelstelling realiseert.

In het advies van de HRF was voorzien dat bij een structurele verbetering van 0,1% van het bbp ook het vorderingensaldo van entiteit II in 2015 zou verbeteren met 0,1% van het bbp of van -0,53 % van het bbp in 2014 tot -0,43% van het bbp (voor de gemeenschappen en gewesten en lokale overheden respectievelijk van -0,29% en -0,24% van het bbp naar -0,33% en -0,10% van het bbp)²³. De NBB rapporteerde meer recent (op 15 april 2015) voor entiteit II een gerealiseerd vorderingentekort in 2014 van -0,61% van het bbp (respectievelijk -0,35% en -0,27% van het bbp).

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de verdeling van het te bereiken vorderingensaldo tussen de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden. Het stabiliteitsprogramma stelt een vorderingentekort van -0,6% van het bbp voorop met afgerond -0,4% van het bbp voor de gemeenschappen en gewesten en afgerond -0,1% van het bbp voor de lokale overheden²⁴.

Uit het stabiliteitsprogramma komt naar voor dat de begrotingsdoelstellingen van de gemeenschappen en gewesten een vorderingentekort van -0,4% van het bbp beogen²⁵. Noch de algemene toelichting noch het stabiliteitsprogramma bevat informatie 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).

²² Algemene toelichting, p. 40.

²³ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015, p. 22.

²⁴ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 14.

²⁵ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 29-39.

DEEL II

Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde kasontvangsten voor de aangepaste begroting 2015 bedragen 111.188,88 miljoen euro, een daling met 2.684,1 miljoen euro (-2,4%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. De afdrachten dalen met 4.654,5 miljoen euro (-7,9%) en bedragen 54.402,3 miljoen euro.

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2014	Initieel 2015	Aangepast 2015
Totale ontvangsten	108.601,7	113.872,9	111.188,8
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>103.717,7</i>	<i>108.748,9</i>	<i>106.067,8</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.884,0</i>	<i>5.124,0</i>	<i>5.121,0</i>
Totale afdrachten	60.674,9	59.056,8	54.402,3
<i>Europese Unie</i>	<i>2.613,3</i>	<i>2.574,1</i>	<i>2.670,0</i>
<i>Gewesten</i>	<i>18.637,8</i>	<i>23.521,1</i>	<i>18.501,3</i>
<i>Gemeenschappen</i>	<i>22.701,5</i>	<i>23.371,2</i>	<i>22.808,0</i>
<i>Sociale Zekerheid</i>	<i>16.176,8</i>	<i>8.926,6</i>	<i>9.801,1</i>
<i>Anderen</i>	<i>545,5</i>	<i>663,8</i>	<i>621,8</i>
Middelenbegroting	47.926,8	54.816,1	56.786,5
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>43.077,8</i>	<i>49.731,6</i>	<i>51.692,2</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.849,0</i>	<i>5.084,5</i>	<i>5.094,3</i>
Procentueel aandeel van de middelen in de totale ontvangsten	44,1%	48,1%	51,1%
Dotaties aan de Gemeenschappen – (primaire uitgaven – zesde staatshervorming)	0	11.063,5	10.761,5

Bron: algemene toelichting²⁶ en Rekenhof

Het saldo, ten bedrage van 56.786,5 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo stijgt met 1.970,4 miljoen euro (+3,3%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. Hierdoor stijgt het aandeel van de middelenbegroting ten opzichte van de totale kasontvangsten tot 51,1%.

²⁶ Algemene toelichting, tabel 9 (p. 21) en tabel 10 (p. 23).

Ingevolge de zesde staatshervorming zijn een aanzienlijk gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven en moeten dus gefinancierd met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 10.761,6 miljoen euro, zijnde een daling van 301,9 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 (11.063,5 miljoen euro).

De daling van de afdrachten betreft een daling van de afdrachten aan de gewesten (5.019,8 miljoen euro) en de gemeenschappen (563,2 miljoen euro). De belangrijke reden van deze daling (4.113,0 miljoen euro) is het feit dat de initiële begroting de registratierechten en successierechten bevatte, terwijl het Vlaams Gewest vanaf 1 januari instaat voor de inning van deze belasting²⁷. Andere redenen zijn de daling van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (750 miljoen euro), de verminderde dotatie vanuit de personenbelasting en BTW (720 miljoen euro) en de verminderde afdrachten van de niet-fiscale ontvangsten (10 miljoen euro). Voor een meer uitgebreide bespreking van de financiering van de gewesten en de gemeenschappen wordt verwezen naar punt 4.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en terugbetaling van effecten in portefeuille) op 46.149,1 miljoen euro worden geraamd²⁸. Deze ontvangsten komen evenwel volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Algemene evolutie

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden voor de aangepaste begroting 2015 geraamd op 107.989,1 miljoen euro, zijnde een daling van 4.133,4 miljoen euro (-1,7%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. Deze daling is te verklaren doordat de initiële begroting ten onrechte de door het Vlaams Gewest geïnde registratierechten en successierechten bevatte.

In het verslag van het Monitoringcomité van 19 maart 2015, dat als basis heeft gediend voor de aangepaste begroting 2015, werden de ontvangsten geraamd op 107.339,0 miljoen euro. Er wordt dus een bijkomende ontvangst voorzien van 650,1 miljoen euro. Dit is vooral toe te schrijven aan nieuwe bijkomende fiscale maatregelen (533,5 miljoen euro) zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2015. Deze bijkomende fiscale maatregelen worden besproken in punt 2.3.

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

Zoals bovenstaande tabel aantoont bedragen de totale fiscale ontvangsten op kasbasis 106.067,8 miljoen euro. Het grote verschil (-1.921,3 miljoen euro) met de raming van de totale fiscale ontvangsten op ESR-basis (107.989,1 miljoen euro) vloeit voort uit de verrekening van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing (-3.063 miljoen euro)²⁹, een

²⁷ Zie commentaren en opmerkingen bij de ontwerpen van staatshervorming voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*; DOC 54 0495/002, p. 15).

²⁸ Middelenbegroting, Titel III – Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo (*Parl. St. Kamer* DOC 54 1026/001, p. 62).

²⁹ Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (46.453,4 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden op de bedrijfsvoorheffing. Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2015 worden geraamd op 3.3063,5 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt. Zie tevens algemene toelichting, p. 58.

correctie voor het moment van registratie van de geïnde fiscale ontvangsten (1.124 miljoen euro) en een correctie m.b.t. de overdracht van federaal geïnde gewestelijke belastingen (18 miljoen euro).

De correctie voor het moment van registratie houdt in dat het verschil in termijnen tussen de ingekohierde belasting (ESR) en de effectieve geïnde belasting (kas) in rekening wordt gebracht.

2.2 Gebruikte ramingsmethode

De ontvangsten uit de personenbelastingen, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedessaggreerde macro-economische methode. Deze ontvangsten worden op ESR-basis geraamd en daarna naar de ontvangsten op kasbasis omgezet. De overige (kleinere) posten van de fiscale ontvangsten werden berekend door de bevoegde fiscale administraties³⁰.

M.b.t. de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof erop dat deze steunt op de economische begroting van februari 2015. Bij deze berekening werd dus uitgegaan van een economische groei van 1%. Het begrotingsconclaf van april 2015 gaat uit van een economische groei van 1,2%. Dit hoger uitgangspunt inzake economische groei vertaalt zich dus niet in de fiscale ontvangsten. Zoals aangegeven in de algemene toelichting opteerde de regering om met deze bijkomende economische groei (0,2%) rekening te houden door een algemene correctie van het vorderingensaldo van 256 miljoen euro³¹.

2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor de aangepaste begroting 2015 bedraagt 1.860,9 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (1.327,3 miljoen euro), en anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (533,5 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaf van april 2015.

Tabel 4 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2015" in de algemene toelichting³² bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat deze maatregelen, ondanks hun weerslag, in de begrotingsdocumenten nauwelijks worden toegelicht. Wel hebben de fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscellen van de minister van Financiën en de staatssecretaris bevoegd voor de Strijd tegen de Fiscale fraude de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij gebruikte parameters m.b.t. de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht. Dit was evenwel niet het geval voor de terugverdieneffecten van de maatregel inzake de Taxshelter/starterskorting (26,7 miljoen euro)³³.

³⁰ Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de registratierechten successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (BTW).

³¹ Algemene toelichting, p. 26-27.

³² Algemene toelichting, p. 109.

³³ De berekeningsnota die het Rekenhof heeft ontvangen inzake de budgettaire impact uitgaande van de maatregelen genomen op vlak van de Taxshelter/starterskorting betreft enkel de budgettaire kost en wordt

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

2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschatten van reeds vroeger genomen maatregelen (+1.327,2 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen.

Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen van bestaande fiscale maatregelen (in miljoenen euro)

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2015	Aangepast 2015
Verlaging van de steun aan de biobrandstof	0	84,3
Afschaffing en beperking van de belastingverminderingen voor energiebesparingen	328,5	238,5
Verhoging van de werkbonus	-66,0	-13,0
Effect van de indexsprong	-467,9	0
Fiscalisering van de welvaartsenveloppe	-310,5	0
Sociale begeleiding van de indexsprong	-127,0	-10,0
Onrechtstreeks effecten van de competitiviteitsmaatregelen	29,7	0
Liquidatiebonus	50,0	236,5
Rechtzetting van de aanslag op de geheime commissielonen	30,0	-113,0

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2015³⁴ en aangepaste begroting 2015³⁵

Aangezien voor dit jaar geen indexering van de lonen wordt voorzien, werd de negatieve impact van een indexsprong op de fiscale ontvangsten (-467,9 miljoen euro) niet meer weerhouden.

Hetzelfde geldt voor de sociale begeleiding van de indexsprong (-127 miljoen euro). Thans heeft de regering beslist bij het begrotingsconclaf van april 2015 een gedeelte van dit bedrag (53 miljoen euro) aan te wenden om de werkloosheidsval te bestrijden. Een gedeelte van dit bedrag zal worden aangewend om het percentage van de fiscale werkbonus te verhogen (-10 miljoen euro)³⁶. Het resterende gedeelte (-43 miljoen euro)

afhankelijk van de gevolgde hypothese geraamd tussen de 125,5 miljoen euro en de 181,9 miljoen euro. Deze budgettaire kost zal pas vanaf het aanslagjaar 2016 zichtbaar worden en wordt daarom niet verder besproken.

³⁴ Parl. St. Kamer, DOC 0494/001, p. 109 (tabel 5)

³⁵ Algemene toelichting, tabel 4, p. 62.

³⁶ De 'fiscale werkbonus' is een belastingkrediet voor belastingplichtigen met een laag loon die recht hebben op een sociale werkbonus (belastingkrediet als bedoeld in art. 289ter/1, WIB 1992). De fiscale werkbonus omvat een percentage van de effectieve sociale werkbonus

komt toe aan de sociale werkbonus³⁷ en is mee opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid.

Bij het begrotingsconclaaf van oktober 2014 (initiële begroting 2015) besliste de regering de uitgaven voor de welvaartsenveloppe voortaan te beheren via de fiscale weg. Bij de opmaak van de aangepaste begroting werd beslist om de kosten opnieuw te laten financieren door de stelsels van de sociale zekerheid³⁸. Hierdoor stijgen de fiscale ontvangsten opnieuw met 310,5 miljoen euro³⁹.

De onrechtstreekse effecten van de competitiviteitsmaatregelen (29 miljoen euro) zitten mee vervat in de gebruikte ramingsmethode (zie punt 2.2). Het verklaart waarom het bedrag niet langer mee wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregelen.

Voorts stelt het Rekenhof vast dat de maatregel inzake de liquidatiebonus (+236,5 miljoen euro) en de rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen (-113 miljoen euro) in overeenstemming werd gebracht met de berekening van de studiedienst van de FOD Financiën bij het ontwerp van de initiële begroting 2015⁴⁰.

Bovendien kan het Rekenhof, bij gebrek aan ontvangen informatie, niet bepalen of de liquidatiebonus niet interfereert met de maatregel inzake de liquidatiereserve (begrotingsconclaaf april 2015 - zie punt 2.3.2) en of de voormelde opbrengst van 236,5 miljoen euro hierdoor zal worden beïnvloed.

Inzake de bijdrage van de financiële sector (beperking van de notionele interestaftrek voor financiële instellingen en verzekeringsmaatschappijen) behoudt de regering de initieel geraamd opbrengst van 100 miljoen euro. Op basis van de verkregen informatie ligt de concrete uitwerking van deze maatregel binnen de regering nog steeds ter discussie. Tot op heden werd hieromtrent nog geen wetsontwerp in het parlement ingediend. Het Rekenhof beschikt bijgevolg over onvoldoende informatie om de haalbaarheid van de opbrengst zoals berekend in voorgelegde berekeningsnota te kunnen verifiëren.

2.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2015 nam de regering een aantal nieuwe maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2015 op 533,5 miljoen euro wordt geraamd⁴¹.

³⁷ De 'sociale werkbonus' is een vermindering van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen voor werknemers met een laag loon. Hij verhoogt het nettoloon van deze werknemers, zonder dat hun brutoloon stijgt

³⁸ Algemene toelichting, pagina's 124, 129, 144 en 161.

³⁹ Dit is het bedrag dat als aanvullende fiscale maatregel werd geraamd bij de initiële begroting, Tabel 5 algemene toelichting bij de initiële begroting, Parl. St. Kamer DOC 54:0994:001, p 109. Dit bedrag verschilt licht van het bedrag dat bij de aangepaste begroting wordt weerhouden in de sociale zekerheid, zie Deel IV, punt 2.1 "Welvaartsenveloppe".

⁴⁰ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, p. 19-20).

⁴¹ De conclaafmaatregelen in verband met de Tax shelter/Starterkorting en Crowdfunding hebben pas een budgettaire impact vanaf het begrotingsjaar 2016. Deze maatregelen zijn dus niet opgenomen in de tabel 4 en worden daarom ook niet verder besproken. Voor de Tax shelter/Starterkorting is de budgettaire impact voor 2016 afhankelijk van de gevolgde hypothese tussen de 125,5 miljoen euro en de 181,9 miljoen euro gecijferd. Voor de maatregel van de Crowdfunding werd de budgettaire impact voor 2016 geraamd op 1,875 miljoen.

Deze fiscale maatregelen hebben betrekking op :

- de liquidatiereserve (236 miljoen);
- de strijd tegen de fiscale fraude (100 miljoen euro)⁴²;
- een bijkomende voorafbetaling aan vennootschapsbelasting door de Nationale Bank van België (60 miljoen euro)⁴³;
- de bijdrage van de diamantsector (50 miljoen);
- de doorkijkbelasting (50 miljoen);
- de terugverdieneffecten m.b.t. de taxshelter starterskorting (26,7 miljoen euro);
- de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen (23 miljoen)⁴⁴;
- het Europees arrest “Tate&Lyle” (10 miljoen);
- de investeringsaftrek voor digitale investeringen (5 miljoen);
- de terugverdieneffecten inzake E-commerce (3,3 miljoen euro);
- een bijkomende opbrengst (roerende voorheffing) uit de monopolierente van de Nationale Loterij.

Deze ramingen zijn onderbouwd door technische nota's van hetzij de FOD Financiën, hetzij de beleidscel van de Minister van Financiën.

In algemene zin merkt het Rekenhof op dat de budgettaire ramingen van diverse fiscale maatregelen (zoals de bijdrage van de diamantsector, de doorkijkbelasting, de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen en de investeringsaftrek voor digitale investeringen) in belangrijke mate afhangen van nog nader te definiëren concrete toepassingsmodaliteiten en nog te moduleren uitvoeringsbesluiten. In deze context is het moeilijk om al budgettaire effecten op precieze wijze te kwantificeren of te evalueren.

Wat betreft de vooropgestelde opbrengst uit de bijdrage van de diamantsector wijst het Rekenhof erop dat deze maatregel in het kader van de Europese staatssteunregels moet worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Voorts dient te worden opgemerkt dat de budgettaire berekeningsnota uitgaat van een aantal parameters (bv. de gerealiseerde omzet) en hypothesen (bv. de groei van de sector) waaraan elementen van onzekerheid zijn verbonden.

De raming van de opbrengsten als gevolg van de doorkijkbelasting steunt op financiële gegevens en parameters die op dit ogenblik onvoldoende gekend zijn. Dit is onder meer het geval voor de totale activa die onder de maatregel vallen, het geschatte rendement, de belastingvoet, de mate waarin de voorafbetalingen zullen gebeuren en de mate waarin deze constructies (niet) worden vervangen door andere. Hierdoor dienen de geraamde opbrengsten als onzeker te worden beschouwd.

Ook inzake de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen en de investeringsaftrek voor digitale investeringen, merkt het

⁴² Waarvan 70 miljoen euro door de spontane melding door de belastingplichtige van niet tijdig aangegeven inkomsten, 22,5 miljoen euro uit de strijd tegen de misbruik van vennootschapsstructuren, 3 miljoen euro uit het bestrijden van de internetfraude, 3,2 miljoen euro door het uitbreiden van dataminingprojecten bij de BBI en 1,3 miljoen het beter benutten van informatie m.b.t. de 183 dagen regel.

⁴³ Het aandeel van de Staat in de winst van de Nationale Bank van België is vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Doordat dit aandeel daalt, stijgt de vennootschapsbelasting die de Nationale Bank moet betalen.

⁴⁴ Deze maatregel is niet opgenomen in voormelde tabel 4, maar wordt mee verrekend in de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 2.1).

Rekenhof op dat de FOD Financiën niet beschikt over betrouwbare gegevens in verband met de gehanteerde parameters.

Betreffende de liquidatiereserve, waarvan de geraamde opbrengsten eveneens in belangrijke mate afhangen van de gehanteerde hypothesen, wijst het Rekenhof erop dat deze maatregel een verschuiving van fiscale opbrengsten inhoudt, ten nadele van latere begrotingsjaren.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Bijdrage van de energiesector

Op vraag van de regering heeft de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) in de loop van de maand april 2015 een verslag voorgesteld met betrekking tot de evolutie van de kosten en winsten van de productie van elektriciteit via kernenergie. Volgens dat verslag zijn die winsten sterk gedaald in de loop van het afgelopen jaar door de combinatie van de daling van de elektriciteitsprijs in België en het stilleggen van verschillende kerncentrales om veiligheidsredenen.

Het Rekenhof wijst erop dat de regering in het onderhavige ontwerp van begrotingsaanpassing beslist heeft de raming van de ontvangst uit hoofde van de nucleaire rente, namelijk 405 miljoen euro⁴⁵, die uit de vorige raming van die winsten door de CREG voortvloeide, ongewijzigd te handhaven. Het kan dus niet uitsluiten dat het risico bestaat dat de bijdrage van de energiesector overschat is en dat deze overschatting dus een ongunstige weerslag op het vorderingensaldo van de Staat kan hebben.

3.2 Terugvordering van alimentatiegelden

Het Rekenhof herinnert eraan dat het naar aanleiding van het onderzoek van de initiële middelenbegroting⁴⁶ erop had gewezen dat de ontvangsten ingeschreven voor de terugbetaling van de alimentatiegelden⁴⁷ niet beantwoordden aan de wettelijke bepaling inzake de raming van de begrotingsontvangsten en dat hieruit een overschatting van de vastgestelde rechten in 2014 van nagenoeg 126,1 miljoen euro voortvloeide. Het stelt vast dat in de voorliggende begrotingsaanpassing geen gevolg werd gegeven aan die opmerking. Het wijst er wel op dat die overschatting, in tegenstelling tot de bijdrage van de energiesector, geen impact heeft op het bepalen van het vorderingensaldo van de Staat.

3.3 Subsidies toegekend door de Nationale Loterij

De regering besliste om de bruto monopolierente die door de Nationale Loterij moet worden betaald, te verhogen met 10 miljoen euro tot 105 miljoen euro⁴⁸. Tegelijkertijd zal echter het totale bedrag van de subsidies die de Nationale Loterij jaarlijks toestaat, met eveneens 10 miljoen euro worden verminderd (van 225,3 tot 215,3 miljoen euro). Deze subsidies van de Nationale Loterij worden toegekend aan de federale overheid

⁴⁵ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, § 2, artikel 37.70.02 van de middelenbegroting.

⁴⁶ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, blz. 22.

⁴⁷ Titel II, sectie II, hoofdstuk 18 § 2, artikel 58.20.03 van de middelenbegroting.

⁴⁸ De netto monopolierente (exclusief roerende voorheffing) wordt geregistreerd als lopende niet-fiscale ontvangst van de FOD Financiën, §1. Administratie der thesaurie, art. 36.50.01 – Monopolierente van de Nationale Loterij.

(Belgische Ontwikkelingssamenwerking)⁴⁹, aan organieke fondsen van de federale overheid, aan de gemeenschappen en aan diverse instellingen.

Het Rekenhof stelt vast dat in 2015 nog geen koninklijk besluit⁵⁰ is genomen voor de bestemming van die subsidies en dat bijgevolg in de aangepaste middelenbegroting niet kon worden bepaald hoe die middelen onder de verschillende begunstigden zouden worden verdeeld. Het Rekenhof kan bijgevolg niet verifiëren of de voor de verschillende begunstigden ingeschreven ontvangsten correct geraamd zijn. Het formuleert de aanbeveling deze verdeling in het vervolg zo snel mogelijk te bepalen en uiterlijk wanneer de ontwerpbegroting wordt ingediend.

3.4 Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol

Dat punt komt aan bod in deel III, hoofdstuk II, Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer.

4 Naar de gemeenschappen en gewesten overgehevelde middelen

4.1 Vergelijking tussen de middelen die de federale Staat in 2014 en in 2015 overhevelt naar de gemeenschappen en gewesten

Op grond van de wetten die de financiering van de gemeenschappen en gewesten regelen⁵¹, vloeien er financiële middelen van de Staat naar de gemeenschappen en naar de gewesten. Door de zesde staatshervorming hebben die meer bevoegdheden gekregen. De wetten zijn daartoe verregaand gewijzigd waardoor de middelen waarover de gemeenschappen en gewesten beschikken, zijn toegenomen.

⁴⁹ Lopende niet-fiscale ontvangst van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, § 2. Internationale Samenwerking, artikel 36.50.02 – Netto-storting door de Nationale Loterij.

⁵⁰ De verdeling van de toelagen 2014 werd vastgelegd in het koninklijk besluit van 19 maart 2014 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2014.

⁵¹ Het gaat om de volgende vier wetten: de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, en de wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel, tot oprichting van een begrotingsfonds Taalpremies en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

Tabel - Evolutie van de middelen die van de Staat naar de gemeenschappen en gewesten vloeien
(in miljoen euro)

	Middelen 2014 (definitief)	Begroting 2015 (aangepast)	Vershil
A. Eigen ontvangsten (met uitzondering van de gewestbelastingen)			
Verkeersovertredingen	0,0	213,7	213,7
Bijkomende belasting bij de personenbelasting	0,0	8.262,4	8.262,4
Totale eigen ontvangsten (met uitzondering van de gewestbelastingen)	0,0	8.476,1	8.476,1
B. Overgehevelde ontvangsten			
Toegewezen ontvangsten	33.821,8	29.467,1	-4.354,7
Bestemde ontvangsten	205,4	205,3	-0,1
Begrotingsdotaties – Nieuwe bevoegdheden (sectie 01)	0,0	10.761,6	10.761,6
Andere begrotingskredieten	1.023,5	408,9	-614,6
Afrekening 2014 ⁵²		-116,9	-116,9
Totale overgehevelde ontvangsten	35.050,7	40.726,3	5.675,3

Bron: algemene toelichting, middelenbegroting en algemene uitgavenbegroting

De gewesten kregen meer fiscale autonomie en genieten voortaan van de opbrengst van de bijkomende belasting bij de personenbelasting, d.i. de gewestelijke personenbelasting, evenals nieuwe niet-fiscale ontvangsten in verband met de toekenning van bevoegdheden aangaande het verkeersreglement. In 2015 zouden die twee nieuwe ontvangsten naar schatting globaal 8.476,1 miljoen euro belopen.

De middelen die de Staat in de loop van 2015 vanuit de eigen ontvangsten overhevelt op grond van de genoemde financieringswetten, liggen 5.675,3 miljoen euro hoger dan het jaar ervoor en belopen nu 40.726,3 miljoen euro. De overheveling gebeurt op verschillende manieren, te weten:

- een deel van de ontvangsten uit de personenbelasting en de btw wordt toegewezen, hetzij door middel van toewijzingsfondsen, hetzij door de ontvangsten rechtstreeks te bestemmen op begrotingsfondsen. De vermindering van de toegewezen ontvangsten die werd vastgesteld tussen 2014 en 2015 is grotendeels te verklaren door het feit dat in het basisbedrag van de gewestelijke personenbelasting een deel van

⁵² Met "afrekening 2014" wordt het verschil bedoeld tussen de middelen die voor 2014 naar de deelstaten werden overgeheveld op basis van parameters die eind 2014 werden geselecteerd, en de middelen die naar voren komen uit de parameters zoals die in de loop van februari 2015 werden geactualiseerd. Dat verschil kan dus pas in beschouwing worden genomen bij de opmaak van de aanpassing van de begroting 2015.

de middelen wordt opgenomen die tot 2014 op de toewijzingsfondsen werden geboekt⁵³;

- in de algemene uitgavenbegroting (sectie 01) zijn nieuwe dotaties ingeschreven om er de bevoegdheden mee te financieren die aan de gemeenschappen werden toegekend door de zesde staatshervorming;
- door specifieke begrotingskredieten in te schrijven⁵⁴. De sterke daling van die middelen ten opzichte van het voorgaande jaar (-614,6 miljoen euro) vloeit in essentie hieruit voort dat er begrotingskredieten zijn geschrapt die voordien bestemd waren voor het wedertewerkstellingsbeleid (- 485,8 miljoen euro) en dat de vroegere dotaties aan de Duitstalige Gemeenschap en aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie⁵⁵ (-182,1 miljoen euro)⁵⁶ niet langer bestaan. Omgekeerd zijn er bijkomende middelen voor sommige gewesten, met name voor het mobiliteitsbeleid (+30,0 miljoen euro) en voor de terugbetaling van de kosten voor de inning van de gewestelijke belastingen (+23,9 miljoen euro).

4.2 Evolutie van de middelen voor de gemeenschappen en gewesten, ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting 2015

Volgens de ramingen van de regering, en zonder de gewestelijke belastingen (waarvoor de evolutie van de bedragen louter het gevolg is van de beslissing van het Vlaams Gewest om zelf in te staan voor de inning) zullen de bedragen die de Staat aan de gemeenschappen en gewesten verschuldigd is nagenoeg 1.713,2 miljoen euro lager liggen dan de bedragen in de initiële begroting voor het jaar 2015⁵⁷. Die daling doet zich voor zowel bij de eigen ontvangsten van de gewesten als bij de ontvangsten die de Staat naar de gemeenschappen en de gewesten overhevelt.

4.2.1 Eigen ontvangsten van de gewesten en raming van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting

Sommige eigen ontvangsten van de gewesten worden geïnd door rekenplichtigen van de federale Staat. Dat is zo voor de gewestelijke belastingen (3.366,1 miljoen euro), voor de gewestelijke personenbelasting (8.262,4 miljoen euro) en voor sommige niet-fiscale ontvangsten⁵⁸ (213,7 miljoen euro).

⁵³ De gewestelijke personenbelasting vervangt voortaan de historische middelen bedoeld in artikel 33 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, verminderd met de negatieve term bedoeld in artikel 33bis van dezelfde bijzondere wet.

⁵⁴ Onder meer een dotatie aan de stad Brussel (106,7 miljoen euro). De middelen ter compensatie van de dode hand zijn daar niet in opgenomen, omdat het Rekenhof bij gebrek aan gegevens het bedrag ervan niet kan vaststellen.

⁵⁵ Programma's 01.34.01, 01.34.2 en 23.56.8.

⁵⁶ Die financiering gebeurt voortaan door middel van toegewezen ontvangsten, via afnemingen van de personenbelasting en de btw.

⁵⁷ Die begrotingsraming houdt rekening met de aanpassingen die voortvloeien uit de herziening van de gegevens en van de parameters, zowel voor 2014 als voor 2015, en dus uit de afrekening van het jaar 2014.

⁵⁸ Het gaat om onmiddellijke inningen, dadingen en penale boetes in verband met inbreuken op de verkeersreglementering.

Tabel – Evolutie van de ontvangsten die de Staat int voor rekening van de gewesten (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2015	Aangepaste begroting 2015	Vershil
Gewestbelastingen	7.489,8	3.366,1	-4.123,7
Verkeersovertredingen	183,7	213,7	30,0
Bijkomende belasting bij de personenbelasting	9.012,1	8.262,4	-749,7
Totaal	16.685,6	11.842,2	-4.843,4

Bron: algemene toelichting

Zoals hierboven wordt uiteengezet, vloeit de vastgestelde daling tussen de ramingen in de initiële begroting 2015 en de voorliggende aanpassing van de begroting grotendeels voort uit de beslissing van het Vlaams Gewest om de registratie- en de successierechten rechtstreeks te innen (-3.926,4 miljoen euro)⁵⁹.

Wat de gewestelijke personenbelasting betreft, bedraagt het verschil tussen de initiële en de aangepaste federale begroting -749,7 miljoen euro. Die vermindering t.o.v. de initiële begroting is het gevolg van de nieuwe raming van de gewestelijke opcentiemen (-820,3 miljoen euro) en van de gewestelijke fiscale uitgaven (+70,6 miljoen euro) die op die opcentiemen in mindering worden gebracht.

De gewestelijke personenbelasting van een begrotingsjaar is die van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal. Omdat het bedrag ervan pas in de tweede helft van het volgende jaar bekend is, moet tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten worden gewerkt⁶⁰. In de financieringswet is bepaald dat de in de begroting ingeschreven voorschotten moeten beantwoorden aan het vermoedelijke bedrag van de gewestelijke personenbelasting en dat dit bedrag moet worden geraamd volgens een methode vastgelegd bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en met de gewestregeringen.

Dat overleg is nog lopende zodat het koninklijk besluit nog niet is getroffen. De voorschotten werden in de initiële federale begroting geraamd met een methode die werd gebruikt bij de onderhandelingen over het institutioneel akkoord. Deze methode werd echter op een verschillende wijze toegepast bij de aangepaste federale begroting.

Wat de gewestelijke opcentiemen betreft, wordt het vermoedelijke bedrag bepaald door de raming van het bedrag van de belasting Staat⁶¹. Wanneer de gewesten niet zelf hun opcentiemen bepalen, wordt immers het bedrag van de opcentiemen verkregen door

⁵⁹ Het Rekenhof verwijst in dat opzicht naar de commentaren die het bij het onderzoek van de initiële middelenbegroting formuleerde over het feit dat de ontvangsten van derden die voor rekening van de gewesten worden geïnd, te hoog waren geraamd. De voorliggende aanpassing beantwoordt dus aan die commentaar.

⁶⁰ De voorschotten worden nadien verrekend met de werkelijk geïnde gewestelijke personenbelasting.

⁶¹ De belasting Staat wordt verkregen door toepassing van het federale belastingtarief op het gezamenlijk belastbaar inkomen en na aanrekening van een aantal federale belastingverminderingen (art. 5/2, §2, van de financieringswet).

toepassing van de autonomiefactor⁶² op de belasting Staat en die autonomiefactor is in de financieringswet voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 vastgesteld op 25,990%⁶³.

De methode die voor de raming van de belasting Staat wordt gehanteerd⁶⁴, bestaat er telkens in dat voor een staal van belastingplichtigen, verdeeld over de drie gewesten, een simulatie wordt gemaakt van wat de belasting Staat zou opleveren⁶⁵. De resultaten van deze simulatie – die berust op gegevens van een volledig, en dus afgesloten aanslagjaar – worden vervolgens geëxtrapoleerd naar het aanslagjaar 2015.

Voor het totaalbedrag voor de drie gewesten 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 elk hun aandeel uit de simulatie geëxtrapoleerd op basis van de reële groei van het gewestelijke belastbaar inkomen en de gewestelijke elasticiteit van de belasting ten aanzien van het belastbaar inkomen⁶⁶.

Voor de initiële begroting was het staal belastingplichtigen 1/20 van de totale populatie (ca. 340.000 dossiers) en dateerden de gegevens van het aanslagjaar 2011. Voor de aangepaste begroting was het staal 1/200 (ca. 34.000 dossiers) en zijn de gegevens die van het aanslagjaar 2013.

Voor het aanslagjaar 2015 is het echter mogelijk het bedrag van de opcentiemen van de drie gewesten te ramen, zonder berekening van de belasting Staat. Dit kan omdat de gewesten in 2015 geen gebruik maakten van de mogelijkheid hun opcentiemen te differentiëren volgens belastingschijven en percentages die ze zelf hebben vastgesteld. Hierdoor kan het totaalbedrag van de opcentiemen van de drie gewesten worden verkregen door toepassing van de definitieve autonomiefactor zoals gedefinieerd in de financieringswet op de belasting Staat. Dat totaalbedrag is voor het aanslagjaar 2015 gelijk aan de teller van de autonomiefactor⁶⁷, waarvan de termen kunnen worden berekend⁶⁸.

Met de parameters van de aangepaste federale begroting bedraagt het totaalbedrag van de opcentiemen voor het aanslagjaar 2015 dan 11.383,1 miljoen euro, wat na aftrek van de gewestelijke fiscale uitgaven (3.048,0 miljoen euro)⁶⁹ resulteert in een gewestelijke

⁶² De autonomiefactor is gelijk aan een breuk, met in de teller een aantal grootheden uit de oude financieringswet, namelijk de *juste retour* en een gedeelte van de *negatieve term*, en een gedeelte van de gewestelijke fiscale uitgaven, en in de noemer de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 (art. 5/2, §1, van de financieringswet).

⁶³ Dat percentage is evenwel maar voorlopig. In 2018 wordt de autonomiefactor definitief vastgesteld en wordt voor de voorbije aanslagjaren het verschil tussen de voorlopige en de definitieve factor verrekend (art. 54, zesde tot negende lid van de financieringswet).

⁶⁴ De methode wordt beschreven in nota's van de Stafdienst Beleidsexpertise en –ondersteuning van de FOD Financiën, resp. van 26 juni 2014 voor de initiële begroting en van 31 maart 2015 voor de aangepaste begroting.

⁶⁵ Voor de aangepaste begroting werd de simulatie uitgevoerd met het programma SIRE dat is ontwikkeld door genoemde stafdienst van de FOD Financiën. Wat de initiële begroting betreft wordt in de nota verwezen naar de "simulator van de NBB".

⁶⁶ De gewestelijke elasticiteiten zijn vastgesteld met hetzelfde programma SIRE.

⁶⁷ De belasting Staat van het aanslagjaar 2015 in de noemer van de autonomiefactor valt bij toepassing van de autonomiefactor op de belasting Staat van datzelfde aanslagjaar 2015 tegenover elkaar weg.

⁶⁸ Zie voetnoot 63.

⁶⁹ Het is aangewezen dit in de financieringswet ingeschreven voorlopige bedrag te hanteren aangezien hetzelfde bedrag in aanmerking wordt genomen voor het gedeelte van de toegewezen personenbelasting van artikel 35*decies*. Het definitieve bedrag zal einde 2016 worden vastgesteld en voor 2015 en 2016 zal een afrekening worden gemaakt.

personenbelasting van 8.335,1 miljoen euro. Dit bedrag ligt 72,7 miljoen euro hoger dan het bedrag van 8.262,4 miljoen euro uit de aangepaste federale begroting.

4.2.2 Ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien

Tabel – Evolutie van de ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2015	Aangepaste begroting 2015	Vershil
Toegewezen ontvangsten	30.177,0	29.467,1	-709,9
Bestemde ontvangsten	206,0	205,3	-0,7
Begrotingsdotaties (sectie 01)	11.063,5	10.761,6	-301,9
Andere begrotingskredieten	389,9	408,9	19,0
Totaal	41.836,4	40.842,9	-993,5

Bron: algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

4.2.2.1 Toegewezen ontvangsten

Een deel van de fiscale ontvangsten die de Staat int als personenbelasting en btw wordt aan de deelstaten toegewezen (29.467,1 miljoen euro⁷⁰). Die ontvangsten worden niet in de middelenbegroting van de Staat ingeschreven, maar in toewijzingsfondsen⁷¹.

Dat die middelen veel lager liggen dan de ramingen in de initiële begroting 2015 (-710,6 miljoen euro) is te verklaren doordat op grond van de financieringswetten de basisparameters geactualiseerd werden, meer in het bijzonder doordat die macro-economische indicatoren ongunstig zijn geëvolueerd.

Het Rekenhof stipt in dat verband aan dat de regering, overeenkomstig de bepalingen van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, de geraamde reële groei van het BBP en de geraamde procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen heeft gehandhaafd, zoals die vermeld staan in de economische begroting van het Federaal Planbureau van 12 februari 2015. Voor het jaar 2015 gaat het respectievelijk om 1,0% en 0% (tegenover 1,5% en 1,3% in de initiële begroting)⁷².

Op basis van de meest recente groeiraming (+1,2% bbp) van het Federaal Planbureau zouden de middelen die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien⁷³ met zowat 47,3 miljoen euro moeten worden verhoogd. Bovendien stellen diezelfde ramingen een lichte hervatting van de inflatie in 2015 (+0,2% in plaats van 0%) in het vooruitzicht, wat

⁷⁰ Waarvan 14.875,5 miljoen euro aan btw en 14.591,6 miljoen euro aan personenbelasting.

⁷¹ Meer bepaald op de fondsen 66.21 tot 66.24 van tabel 2 die als bijlage aan de algemene uitgavenbegroting is toegevoegd, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1027/002, p. 638.

⁷² Voor 2014 leidde de herziening van de ramingen ertoe dat ook de reële groei van het BBP werd herzien (van 1,1% naar 1,0%), evenals de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen (van 0,6% naar 0,34% in 2014). Die negatieve evolutie werd zowel in 2014 als in 2015 deels gecompenseerd door een stijging van de toegewezen btw-middelen (ingevolge de hernieuwde raming van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar) en door een stijging – veel geringer – in 2015 van de toegewezen ontvangsten uit de personenbelasting ingevolge de herziening van het aantal PWA-banen (0,4 miljoen euro).

⁷³ Meer bepaald alle toegewezen en bestemde ontvangsten, de dotaties en de andere begrotingskredieten.

eveneens tot gevolg zou hebben dat de middelen van de gemeenschappen en gewesten zo'n 77,1 miljoen euro stijgen (in totaal dus 124,4 miljoen euro).

Wat de toewijzing van btw-ontvangsten betreft, heeft de regering zich voorlopig gebaseerd op een geactualiseerde raming van het aantal leerlingen, waarbij ze dus vooruitloopt op de validering van die leerlingentelling door het Rekenhof. Dat geeft een verschuiving van 1,2 miljoen euro ten voordele van de Vlaamse Gemeenschap⁷⁴.

4.2.2.2 Bestemde ontvangsten

Sommige middelen worden rechtstreeks in de middelenbegroting van de federale Staat ingeschreven, door ontvangsten uit de personenbelasting te bestemmen voor drie begrotingsfondsen (205,3 miljoen euro)⁷⁵. De raming van die ontvangsten is lichtjes gedaald (-0,7 miljoen euro).

4.2.2.3 Begrotingsdotaties (sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting)

Buiten de al vernoemde middelen bevat de algemene uitgavenbegroting ook bijzondere dotaties die verband houden met de overheveling van nieuwe bevoegdheden naar de gemeenschappen ingevolge de zesde staatshervorming (10.761,6 miljoen euro).

Net zoals de vastgestelde vermindering van de toegewezen ontvangsten, is de vermindering van de kredieten in de voorliggende aanpassing (-301,9 miljoen euro) grotendeels te verklaren door de evolutie van de macro-economische indicatoren (-176,8 miljoen euro).

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat het bij het onderzoek van het initiële ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2015 had opgemerkt dat bij de bepaling van het bedrag van de dotaties in sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting geen rekening was gehouden met de wettelijke verplichting⁷⁶ om de kosten voor het beheer van de gezinsbijslagen in mindering te brengen. De voorliggende begrotingsaanpassing neemt die wettelijke verplichting evenmin in acht, waardoor de dotaties 214,3 miljoen euro te hoog zijn geraamd.

4.2.2.4 Andere begrotingskredieten

Tot slot zijn op diverse basisallocaties uit de andere secties van de algemene uitgavenbegroting uitgaven ten laste van de Staat ingeschreven op grond van de financieringswetten⁷⁷, zoals bijvoorbeeld de middelen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het mobiliteitsbeleid, of de middelen voor de gemeenschappen voor buitenlandse studenten en voor de plantentuin in Meise⁷⁸.

De stijging (+ 19,0 miljoen euro) is voornamelijk te verklaren door de toegenomen terugbetaling (+23,7 miljoen euro) van de kosten voor het innen van de registratie- en

⁷⁴ Op een totaalbedrag aan toegewezen btw van 14.797,6 miljoen euro.

⁷⁵ Te weten het Belirisfonds (programma 33.55.2), het fonds van de taalpremies (13.40.4) en het fonds voor de veiligheid van Europese toppen (13.56.7).

⁷⁶ Artikel 68quinquies, §1 en §2, van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

⁷⁷ Bovendien moet eraan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 75, § 1quater, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, sommige van de bevoegdheden die ingevolge de zesde staatshervorming naar de deelstaten werden overgeheveld, nog tijdelijk door de federale overheid kunnen worden uitgeoefend. De kredieten die daarvoor nodig zijn (+600,6 miljoen euro) werden aan de regering toegekend door een amendement bij de initiële uitgavenbegroting 2015. In ruil zal een compensatie ten belope van eenzelfde bedrag als de effectief benutte kredieten worden toegepast op de dotaties bedoeld voor het uitoefenen van die bevoegdheden (sectie 01 van diezelfde begroting) (*Parl. St. Kamer*, DOC 54 0496/003).

⁷⁸ Bovendien is op grond van diezelfde wetten een bedrag van 106,6 miljoen euro ingeschreven voor de stad Brussel.

successierechten aan het Vlaams Gewest, dat sinds 2015 zelf instaat voor die inning. De toepassing van geactualiseerde parameters op grond van de financieringswetten, leidt daarentegen tot een daling van de kredieten met nagenoeg 5,1 miljoen euro.

DEEL III

Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

HOOFDSTUK I

Algemeen

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

De in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (110.921,8 miljoen euro) stijgen met 2.945,6 miljoen euro ten opzichte van de kredieten van de initiële begroting 2015 (107.976,2 miljoen euro)⁷⁹.

Die stijging heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen toe met 2.805,6 miljoen euro tot 55.590 miljoen euro. De wijziging betreft voornamelijk een stijging met 3.124,4 miljoen euro voor de herfinanciering van de schuld en een daling met 313,3 miljoen euro voor de rentelasten. De kredieten in sectie 52 voor de financiering van de Europese Unie werden behouden op 3.261 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 210,1 miljoen euro tot 51.540,3 miljoen euro⁸⁰. Deze wijziging heeft onder meer betrekking op de beslissingen van het begrotingsconclaaf die verband houden met het wegwerken van de achterstallige facturen bij de FOD Justitie (+101 miljoen euro), de terbeschikkingstelling van het departement Landsverdediging van investeringskredieten vanuit de interdepartementale provisie (+100 miljoen euro), de aanleg van een nieuwe interdepartementale provisie voor uitgaven inzake veiligheid (+200 miljoen euro), een daling van de dotaties aan de gemeenschappen (-301,9 miljoen euro) en de vermindering van de interdepartementale provisie (-144,9 miljoen euro). Tenslotte kende de regering voor 255,9 miljoen euro bijkomende kredieten toe aan diverse departementen om de noodzakelijke uitgaven te kunnen verrichten⁸¹.

⁷⁹ Aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 9.

⁸⁰ Algemene toelichting, p. 89. Hierbij wordt in deze analyse geen rekening gehouden met de kredieten die werden ingeschreven voor de betaling van de uitgaven die toebehoren aan de gemeenschappen en gewesten (die dalen van 600,6 miljoen euro tot 530,5 miljoen euro).

⁸¹ Het betreft onder meer bijkomende kredieten voor:

- de FOD Justitie (personeel);
- de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (wisselkoersevolutie, verplichte bijdragen aan internationale organismen en een bijdrage voor Afghanistan);

2 Saldi van de organieke fondsen

Het Rekenhof stelt vast dat bij de aanpassing van algemene uitgavenbegroting 2015 de saldi van de organieke fondsen verder zullen toenemen.

Voor alle organieke fondsen van de federale overheid groeit het beschikbaar saldo voor toekomstige vereffeningen in de aangepaste begroting 2015 aan met 92,2 miljoen euro tot 1.786,6 miljoen euro⁸². De eventuele aanwending van deze middelen kan een negatieve impact hebben op de begrotingssaldi van de volgende jaren.

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

Tabel – Vereffeningskredieten fondsen: vergelijking van de beschikbare saldi aangepast 2015 met 2015 initieel (in miljoen euro)

Omschrijving	2015 initieel	2015 aangepast	Mutatie	%
12-62-4 – Bijzonder Fonds tot Hulp aan de Slachtoffers	107,3	109,2	1,9	1,7%
13-56-7 – Fonds voor Europese topontmoetingen te Brussel	64,5	55,5	-9,0	-13,9%
14-42-1 – Gebouwenfonds	336,8	351,1	14,3	4,2%
16-50-2 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munities	85,6	93,9	8,3	9,7%
16-50-3 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen	76,8	73,4	-3,4	-4,4%
17-90-4 – Fonds voor prestaties tegen betaling	57,6	55,3	-2,3	-3,9%
33-55-2 – Fonds Beliris	522,5	548,3	25,8	4,9%
Andere fondsen	443,3	499,9	56,6	12,7%
Totaal	1.694,4	1.786,6	92,2	5,4%

Bron: aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 10-41

3 Overdracht en herverdeling van kredieten

Het provisioneel krediet ingeschreven in programma 03.41.1 – Provisionele kredieten⁸³, van de algemene uitgavenbegroting 2015 kan naargelang de behoeften door middel van

- Federale Politie en Geïntegreerde werking (personeel voor onder meer de versterking van de strijd tegen terrorisme en cybercriminaliteit);
- de FOD Financiën (gerechtskosten, groene leningen en steun aan Griekenland);
- en de Pensioenen.

⁸² Algemene uitgavenbegroting, p. 41.

⁸³ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01-Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven voortvloeiend uit de loopbaanhervorming, de financiering van het Belgisch aandeel in de nieuwe NAVO-zetel,

een koninklijk besluit worden verdeeld over de verschillende programma's van de verschillende departementen, na akkoord van de minister van Begroting⁸⁴.

Eind april 2015 zijn vastleggingskredieten en vereffeningkredieten op basis van twee koninklijke besluiten⁸⁵ verdeeld over verschillende begrotingssecties. Het gaat om 21,2 miljoen euro aan vastleggingen en 21,5 miljoen euro aan vereffeningen. De overdrachten zijn bestemd om de uitgaven te dekken in verband met de opstart van het Centrum voor Cybersecurity België (0,7 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), gerechtskosten en vergoedingen (4,6 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), personeels- en werkingskosten van de beleidscellen van de vorige regering (0,7 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), dotaties aan bepaalde instellingen (4,9 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen) en personeels- en werkingskosten van de departementen (10,3 miljoen euro aan vastleggingen en 10,6 miljoen euro aan vereffeningen).

Met instemming van de minister van Begroting, kan de bevoegde minister in de loop van het begrotingsjaar de basisallocaties herverdelen. De herverdeling van vastleggingskredieten is in principe enkel mogelijk binnen het programma⁸⁶, de vereffeningkredieten kunnen worden herverdeeld binnen elk van de secties van de algemene uitgavenbegroting⁸⁷.

Bij de overdrachten vanuit de interdepartementale provisie en bij de herverdelingen van basisallocaties werden een reeks nieuwe programma's (zie onderstaande tabellen) en basisallocaties⁸⁸ gecreëerd. Het Rekenhof merkt op dat nieuwe begrotingsprogramma's de machtiging van de Kamer van Volksvertegenwoordigers behoeven⁸⁹ en dat ze niet werden opgenomen in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015.

Tabel - Toestand van de nieuwe programma's (vastleggings- en vereffeningkredieten) na de overdrachten vanuit de interdepartementale provisie en de herverdelingen van basisallocaties (in duizend euro), waarvoor in de algemene uitgavenbegroting geen kredieten zijn voorzien.

Programma	Korte omschrijving van het programma	Overdracht of herverdeling	Bedrag van de aanpassing van het vastleggingskrediet	Bedrag van de aanpassing van het vereffeningkrediet
02.01.0	Beleidsorganen van de eerste minister	overdracht	217,8	217,8
02.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor de	overdracht	24,4	32,5

de uitvoering van het plan inzake startbanen bij de FOD's en het BIRB, de wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen en andere diversen.

⁸⁴ Art. 2.03.2 van de wet van 19 december 2014 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015.

⁸⁵ KB's van 24 maart en 22 april 2015.

⁸⁶ Tenzij een begrotingsruiter een afwijking heeft toegestaan.

⁸⁷ Art. 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

⁸⁸ De volgende basisallocaties werden gecreëerd: sectie 02-21.01.12.21.48, 21.01.34.41.02, 31.01.12.11.15 en 33.11.43.22.01; sectie 12-40.03.34.41.01; sectie 13-56.60.34.41.01; sectie 18-40.03.34.41.40; sectie 25-21.03.34.41.01; sectie 32-21.40.34.41.01; sectie 33-21.02.34.41.01.

⁸⁹ Art. 48, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

	bestrijding van de sociale en de fiscale fraude			
03.01.0	Beleidsorganen van de minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging	overdracht	3,4	3,4
04.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten	overdracht	11	15
04.31.0	-	herverdeling	20	46
12.02.0	Beleidsorganen van de minister van Justitie	overdracht	17,9	17,9
12.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Asiel, Immigratie en Maatschappelijke Integratie	overdracht	79,7	79,9
13.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken	overdracht	141,8	141,8
14.04.0	Beleidsorganen van de minister van Overheidsbedrijven en Ontwikkelingssamenwerking	overdracht	11,1	11,1
16.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Landsverdediging	overdracht	4,4	4,4
18.02.0	Beleidsorganen van de minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken	overdracht	26,1	35,3
18.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Staatshervorming, de Regie der Gebouwen en Duurzame Ontwikkeling	overdracht	25,6	27,2
23.02.0	Beleidsorganen van de minister van Werk	overdracht	12,1	14
24.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid	overdracht	86,5	86,5
24.03.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Pensioenen	overdracht	3,4	3,4
24.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Sociale Zaken, Gezinnen, Personen met een Handicap en voor Wetenschapsbeleid	overdracht	29,6	29,6

32.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Economie, Consumenten en Noordzee	overdracht	24,3	24,3
32.02.0	Beleidsorganen van de minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen Landbouw,	overdracht	17,2	17,2
33.12.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit en voor Staatshervorming	overdracht	28	28
Totaal			784,3	835,3

Bron: Rekenhof

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole

Programma 03.41.1 – Provisie: aanleggen van een specifieke interdepartementale provisie voor de veiligheidsuitgaven

Naar aanleiding van de aanpassing van de initiële begroting 2015 heeft de regering een provisioneel krediet van 200 miljoen euro ingeschreven “bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid”⁹⁰. In de commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt van 6 mei laatstleden heeft de minister van Binnenlandse Zaken bevestigd dat dat totaalbudget van 200 miljoen euro beschikbaar was voor investeringen op het vlak van veiligheid⁹¹ die pas in de loop van 2015 en 2016 kunnen worden vereffend. Een lijst met die investeringen zou eerstdaags moeten worden ingediend.

Het Rekenhof stelt vast dat de regering op deze manier voor een deel tegemoet komt aan zijn aanbeveling om geïndividualiseerde interdepartementale provisijs aan te leggen voor specifieke beleidsdoelstellingen⁹².

Het stelt evenwel vast dat de regering overweegt uitgaven die geen verband houden met de veiligheid, ten laste te leggen van die provisie, namelijk de achterstallige facturen van de FOD Justitie (101,0 miljoen euro), voor het geval het Instituut voor de Nationale Rekeningen een negatief advies zou geven aangaande hun aanrekening op voorgaande jaren (ESR-optiek)⁹³.

Bovendien kan het Rekenhof de mogelijkheid niet uitsluiten dat die provisie niet zal volstaan om de beoogde investeringen te financieren en tegelijk de facturen van de FOD Justitie te betalen.

⁹⁰ Basisallocatie 03.41.10.01.00.02- Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet-structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

⁹¹ *Parl. St.* CRIV 54 COM 165, p.11.

⁹² Zie meer bepaald het 168^e Boek, p.110 en de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, p.108-109.

⁹³ Zie in dat verband de commentaren met betrekking tot sectie 12 van de algemene uitgavenbegroting.

Sectie 12 - FOD Justitie

1 Personeelskredieten

In de aangepaste begroting worden de personeelskredieten verhoogd met meer dan 37,0 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 2,9%. De totale kredieten belopen 1.294,8 miljoen euro. De stijging situeert zich voornamelijk bij de bezoldigingen van het statutair personeel van de penitentiaire inrichtingen⁹⁴ en van de staatsveiligheid⁹⁵, alsook bij de bezoldigingen van de magistraten⁹⁶, met inbegrip van de personeelsuitbreiding die voortvloeit uit artikel 66 van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (BHV)⁹⁷.

Om de structureel te laag geraamde personeelsuitgaven te kunnen verzekeren werden bovendien, op basis van de maandelijkse monitoring, kredieten herverdeeld.

Het Rekenhof stelt vast dat de tekorten aan kredieten die waren vastgesteld bij het onderzoek van de initiële begroting 2015, globaal zouden moeten worden opgevangen door deze aanpassing. Dit rekening houdend met de uitgevoerde maandelijkse monitoring van de werkelijke personeelseffectieven en met de mogelijkheden tot herverdeling van kredieten.

2 Aanzuiveren van achterstallige betalingen op de werkingskredieten

Om de onbetaalde facturen aan te zuiveren die tot 4 februari 2015 in de database van de FOD Justitie werden geregistreerd⁹⁸, is in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 een bedrag van 101,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven. Het gaat voornamelijk om achterstallige betalingen van gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken (36 miljoen euro)⁹⁹, om medische kosten voor gedetineerden en geïnterneerden (39,1 miljoen euro)¹⁰⁰, om aankopen van niet-duurzame goederen en diensten van de gerechtelijke orde (11,5 miljoen euro)¹⁰¹ en om de IT-uitgaven van zeven organisatieafdelingen van de FOD (10,5 miljoen euro)¹⁰².

De notificaties van de begrotingscontrole¹⁰³ preciseren daaromtrent dat de betaling van die facturen retroactief kan worden aangerekend op de jaren waarop de uitgaven betrekking hebben, met inachtneming van de daarmee verband houdende ESR-regels

⁹⁴ Basisallocatie: 12.51.01.11.00.03 - Statutaire penitentiaire beambten: + 8,1 miljoen euro, Basisallocatie 12.51.30.11.00.03 - Verzorgend personeel : + 0,246 miljoen euro, Basisallocatie 12.51.60.11.00.33 - Veiligheidskorps : + 0,928 miljoen euro.

⁹⁵ Basisallocatie 12.55.01.11.00.03 - Staatsveiligheid : + 3,5 miljoen euro.

⁹⁶ Basisallocatie 12.56.04.11.00.03 - Magistraten : + 10,2 miljoen euro.

⁹⁷ Idem: + 4,5 miljoen euro.

⁹⁸ De betaalachterstand zou nog kunnen evolueren, afhankelijk van de facturen die vanaf die datum zijn geregistreerd.

⁹⁹ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40 – Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken.

¹⁰⁰ Basisallocatie 12.51.32.12.11.31 – Medische kosten ten behoeve van gedetineerden, voeding en onderhoud van de krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij geïnterneerden, recidivisten en abnormalen.

¹⁰¹ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01 – Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten (met uitzondering van informatica-uitgaven).

¹⁰² OA 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56.

¹⁰³ Ministerraad van 3 april 2015 - Notificaties van de begrotingscontrole 2015, p. 5-6.

aangaande vastgestelde rechten¹⁰⁴. Om een uitgave te mogen koppelen aan een jaar dat al voorbij is, is het voorafgaand akkoord van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) vereist. Zo niet moet de uitgave worden aangerekend op het lopende jaar en meer bepaald op de nieuwe interdepartementale provisie die werd gecreëerd voor niet-structurele uitgaven die prioritair verband houden met de veiligheid¹⁰⁵.

Zonder zich uit te spreken over de beslissing die het INR zal nemen over het aanrekenen van die uitgaven op de jaren 2011 (1,04 miljoen euro), 2012 (7,36 miljoen euro), 2013 (34,56 miljoen euro) of 2014 (57,78 miljoen euro), wijst het Rekenhof erop dat de uitgaven van de Staat zowel in de algemene boekhouding als in de begrotingsboekhouding wettelijk moeten worden aangerekend op basis van het criterium van de vaststelling van het recht. Artikel 7 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat preciseert dat, om tot een boekjaar of een begrotingsjaar te behoren, het recht gedurende dat jaar moet zijn vastgesteld en vóór 1 februari van het volgende jaar moet zijn geboekt. De facturen waar het hier over gaat, zijn door de diensten van de FOD Justitie niet tijdig vastgesteld noch geboekt en kunnen dus niet meer op geldige wijze aan een jaar worden gekoppeld dat al voorbij is.

Het Rekenhof stelt vast dat de deze werkwijze niet strookt met een nauwgezet boekhoudkundig beheer, aangezien het de betrokken FOD's de mogelijkheid geeft onbetaalde facturen op te stapelen en de kost retroactief te laten dragen door boekjaren uit het verleden waarvoor de regering geen rekenschap meer moet afleggen.

Het Rekenhof herinnert er bovendien aan dat het gebruik van een interdepartementale provisie een belangrijke afwijking is van het beginsel van de begrotingsspecialiteit en dat het gebruik bijgevolg enkel te verantwoorden is in gevallen waarbij er onzekerheid is over het bestaan of het bedrag van de uitgave, wat in dit geval niet zo is. Bovendien stipt het Rekenhof aan dat de benaming van de basisallocatie van de interdepartementale provisie enkel gewag maakt van uitgaven in verband met veiligheid, en geenszins van de resorptie van achterstallige betalingen die onder meer betrekking hebben op gerechtskosten en medische kosten voor gedetineerden.

Bovendien benadrukt het Rekenhof dat de regering tijdens het conclaaf besliste om 100 miljoen euro aan kredieten administratief te blokkeren in afwachting van de beslissing van het INR, en dat die beslissing er de facto toe leidt dat twee keer kredieten worden ingeschreven voor eenzelfde doel.

Om een dergelijke betaalachterstand in de toekomst te vermijden, beveelt het Rekenhof aan de facturen van de FOD Justitie onverwijld in de boekhouding te registreren en voldoende kredieten in te schrijven in de begroting.

3 Programma 12.40.4 – Internationale samenwerking en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie

Het aandeel van België in de werkingskosten van de Internationale Organisatie voor de Criminele Politie (INTERPOL, Lyon)¹⁰⁶ werd in 2013 ten bedrage van 904.000 euro vereffend en in 2014 was dat ten bedrage van 851.450 euro. De kredieten die in de initiële begroting 2015 waren ingeschreven, zijn in het raam van besparingsmaatregelen met 20 % vermindert tot 696.000 euro en bleven ongewijzigd bij de begrotingsaanpassing.

¹⁰⁴ Wanneer een economische verrichting wordt geboekt, ontstaat/wijzigd/verdwijnt er een schuldvordering, een schuld of een economische waarde.

¹⁰⁵ Zie punt 3.1 van Deel I "Het begrotings- en vorderingentekort van de federale overheid".

¹⁰⁶ Basisallocatie 12.40.41.35.40.01.

In november 2014 stelde de algemene vergadering van Interpol het bedrag van de verplichte ledenbijdrage voor 2015 vast op 809.163 euro. De kredieten zijn dus ontoereikend. Bovendien moet die statutaire bijdrage uiterlijk op 30 april van elk jaar worden betaald¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Artikel 3.3 (2) van het financieel reglement van Interpol.

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

1 Werklings- en investeringskredieten

De vereffeningskredieten voor de financiering van de werklings- en investeringsuitgaven stijgen met 121,2 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 en bedragen 714 miljoen euro. Hiervoor wordt een krediet van 100 miljoen euro toegekend vanuit de interdepartementale provisie en wordt van 21,1 miljoen euro intern gecompenseerd op de personeelsuitgaven¹⁰⁸.

Bij de verhoging van de kredieten moet echter worden rekening gehouden met de bijkomende besparing opgelegd van 17,5 miljoen euro die tijdens het conclaaf aan de departementen werd opgelegd. Deze besparing zal via het systeem van administratieve blokkeringen worden gerealiseerd. Voor het ministerie van Landsverdediging komt dit neer op een administratieve blokkering van 5,8 miljoen euro aan vereffeningkredieten¹⁰⁹, zijnde een derde van de totale opgelegde besparing.

Het vanuit de interdepartementale provisie toegekend krediet ten bedrage van 100 miljoen euro zal worden aangewend voor de financiering van de openstaande schuld m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel¹¹⁰ en de vernieuwing van de infrastructuur¹¹¹. Deze openstaande schuld bedraagt 1.126,4 miljoen euro¹¹². Defensie voorziet dit jaar een bedrag van 198,0 miljoen euro af te lossen¹¹³. Het Rekenhof merkt hierbij op dat Defensie hiervoor bij de opmaak van de aangepaste begroting een bijkomend bedrag van 104,2 miljoen euro aan vereffeningkredieten vroeg. De financiering van nog dit jaar te betalen uitgevoerde infrastructuurwerken voor een bedrag van 4,2 miljoen euro werden niet toegekend¹¹⁴.

Het Rekenhof merkt op dat het niet toekennen van voormelde 4,2 miljoen euro aan vereffeningkredieten, de administratieve blokkering van 5,8 miljoen euro en het aandeel van Defensie in de opgelegde onderbenutting van 600 miljoen euro¹¹⁵, het departement mogelijks zijn betalingsverplichting niet zal kunnen nakomen. Gezien tijdens het initieel begrotingsconclaaf de vereffeningkredieten voor de komende legislatuur (periode 2015-2019) werden beperkt, zal Defensie voor zijn toekomstige betaalverplichtingen blijvend beroep moeten doen op de interdepartementale provisie¹¹⁶.

¹⁰⁸ Hiertoe werd de doelstelling in verband met het rekruteren van nieuw personeel (militairen en burgerpersoneel) voor de periode 2015 - 2017 bijgesteld van 1.360 naar 700 eenheden.

¹⁰⁹ De administratieve blokkering van de vastleggingskredieten bedraagt 5,3 miljoen euro.

¹¹⁰ programma 16.50.2.

¹¹¹ programma 16.50.3.

¹¹² Waarvan 28,4 miljoen euro investeringen in courant materieel (programma 16.50.21), 1.032,4 miljoen euro aan investeringen in groot materieel (programma 16.50.22) en 34,9 miljoen euro investeringen in infrastructuur (programma 16.50.3).

¹¹³ Waarvan 17,5 miljoen euro investeringen in courant materieel, 157,3 miljoen euro aan investeringen in groot materieel en 23,3 miljoen euro investeringen in infrastructuur.

¹¹⁴ programma 50.3. Het betreft vooral de constructie van het didactisch complex op het kamp Adj. Brasseur in Amay (4,9 miljoen euro). De facturen zouden in principe moeten betaald worden in functie van de vordering van de werken die momenteel in uitvoering zijn.

¹¹⁵ Zie Algemene toelichting, p. 13-15. Het aandeel van defensie in deze onderbenutting is momenteel niet gekend.

¹¹⁶ Ministerraad van 15 oktober 2014- notificaties van de initiële begroting (p. 15) en Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, p. 38-40).

De aan het departement toegekende vastleggingskredieten voor de werkings- en investeringsuitgaven stijgen met 83,4 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 en bedragen 586,45 miljoen euro. Hiervoor wordt een krediet van 57,9 miljoen euro toegekend vanuit de interdepartementale provisie en wordt 25,5 miljoen euro intern gecompenseerd. Dit bijkomend vastleggingskrediet van 57,9 miljoen euro zal integraal worden aangewend voor nieuwe investeringen.

Het Rekenhof brengt in herinnering dat het ministerie van Landsverdediging bij opmaak van de initiële begroting 2015 nog een investeringskrediet vroeg van 214,4 miljoen euro, waarvan bij de initiële begroting slechts 0,2 miljoen euro werd toegekend. Het toegekende investeringskrediet van 57,9 miljoen verplicht Defensie zijn investeringen te beperken tot de meest dringende investeringen¹¹⁷. Voor de periode 2015-2019 zal de ruimte aan bijkomende maar eveneens moeilijk uitstelbare investeringen¹¹⁸ afhankelijk zijn van de mate waarin Defensie haar openstaande schuld kan aflossen en de mate waarin ze beroep kan doen op de interdepartementale provisie.

2 Programma 16.50.9 – Toelagen en dotaties

Defensie vermindert de subsidie aan de Centrale Dienst voor sociale en culturele acties van het ministerie van Landsverdediging (CDSCA) ¹¹⁹ met 2,3 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting tot 5,4 miljoen euro. Hierdoor moet de CDSCA zijn initieel ingediende begroting aanpassen. Krachtens artikel 3 §2 van de wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van 16 maart 1954, moet de CDSCA zijn aangepaste begroting aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting, meedelen. Tot op heden is aan deze verplichting niet voldaan.

3 Ontbreken van kredieten voor de financiering van het programma Airbus A400M

België neemt sedert 2003 met andere Europese landen deel aan een programma voor de ontwikkeling en de productie van een militair transportvliegtuig (Airbus A400M).

De uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling van dit vliegtuig worden gefinancierd met middelen uit de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie (basisallocatie 32.44.40.51.22.01) en de POD Wetenschapsbeleid (basisallocatie 46.60.14.51.22.01).

Naast de hiervoor vermelde financiële bijdragen wordt ook een financiering voorzien onder de vorm van terugvorderbare leningen door de deelnemende landen (Export Levy Facilities – ELF). Deze financiering bedraagt 1,5 miljard euro. De Belgische bijdrage bedraagt 58,3 miljoen euro en werd goedgekeurd bij de Ministerraad van 20 juli 2012.

In de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2012 werd hiertoe in sectie 51 (rijksschuld – begrotingsconclaf van 20 juli 2012) een specifiek krediet van 58,3 miljoen

¹¹⁷ Waarvan 11,2 miljoen euro aan dringende investeringen in courant materieel, 32,3 miljoen euro aan investeringen in groot materieel (aankoop van RRP-voertuigen (Rapid Reaction Vehicle – 28,0 miljoen euro) en een radiocommunicatiesysteem voor de luchtcomponent (4,3 miljoen euro) en 14,3 miljoen euro investeringen in infrastructuur.

¹¹⁸ Zoals de noodzakelijke infrastructuurwerken voor het onthaal van nieuwe transporttoestellen A400M (geraamde kostprijs 167,6 miljoen euro), de saneringswerken (berging munitie) van het militair domein te Zwijndrecht (Fort Brosius – geraamde kostprijs 12 miljoen euro), de onderhoudswerken aan SHAPE-hoofdkwartier (geraamde kostprijs 7,5 miljoen euro) en de verwezenlijking van de nog resterende investeringen uit het meerjarenplan voor wederuitrusting (PIDV 2012-2014 – geraamde kostprijs 59,7 miljoen euro).

¹¹⁹ Basisallocatie 16.50.93.31.22.01.

euro ingeschreven¹²⁰. Er werd echter geen enkele uitgave op dit krediet aangerekend, zodat het eind 2012 werd geannuleerd.

Het Rekenhof merkt op dat van alle deelnemende landen enkel België¹²¹ deze bijkomende bijdrage nog niet heeft betaald.

¹²⁰ Basisallocatie 51.45.40.84.13.01.

¹²¹ De deelnemende landen zijn België , Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Groot-Brittannië en Turkije. België en Luxemburg hebben een samenwerkingsakkoord afgesloten. Luxemburg volgt voor de betaling in het ELF-contract België.

Sectie 18 - FOD Financiën

1 Programma 18.40.0 – Stafdiensten en diensten – Bestaansmiddelen

1.1 Vergoedingen aan bpost

De federale overheid stort jaarlijks op grond van het principiële akkoord van 22 december 2009 aan bpost een vergoeding voor het gebruik van de bankrekeningen 679 van de staatsrekenplichtigen¹²². Die vergoeding wordt integraal ten laste van de FOD Financiën gelegd¹²³.

Ondanks de aanpassing van de kosten per transactie naar 0,877 euro¹²⁴ zal het bedrag van het krediet van 31 miljoen euro in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 het niet mogelijk maken alle uitgaven te dekken die door de administratie op 36 miljoen euro worden geraamd. In de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën werd nochtans erop gewezen dat dat krediet bij de begrotingscontrole 2015 zou worden aangepast¹²⁵.

1.2 Gerechts- en vervolgingskosten

Kredieten op basisallocatie “Gerechts- en vervolgingskosten¹²⁶” bieden de mogelijkheid de rechthebbenden te betalen die werken voor rekening van de FOD Financiën in het kader van de invordering van de belastingen, taksen, intresten en nevenkosten die onbetaald bleven. Sedert 2012 vallen die kosten rechtstreeks ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹²⁷.

Volgens de ramingen van het departement, die rekening houden met de in 2014 verwezenlijkte bedragen en met een versnelde inning van de invorderingen door het gebruik van interne applicaties, zouden de uitgaven in 2015 63,2 miljoen euro vertegenwoordigen. Er werden aanvankelijk 48,9 miljoen euro kredieten toegekend, die zowel voor de vastleggingen als voor de vereffeningen met 6,4 miljoen euro werden verhoogd tot 55,3 miljoen euro. Dat bedrag blijft nochtans lager dan de totale geraamde uitgaven en houdt daarenboven geen rekening met een mogelijke versnelde invordering van de verkeersboetes¹²⁸ en met de kosten die daarmee gepaard zullen gaan.

2 Programma 18.61.1 – Internationale financiële betrekkingen

In de begroting 2015 was een initieel krediet van 11,8 miljoen euro ingeschreven om de Belgische bijdragen aan de « subsidy account » (bonificatierekening) van de *Poverty Reduction and Growth Trust* – Trustfonds voor de vermindering van de armoede en de

¹²² Artikel 2.2 van dat principiële akkoord legt het tarief vast dat per verrichting van toepassing is. Er waren nagenoeg 43,4 miljoen verrichtingen in 2012 en 2013 en nagenoeg 41 miljoen in 2014.

¹²³ Basisallocatie 18.40.02.12.11.10 – Vergoeding aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen.

¹²⁴ Voor de initiële begroting ging het om een bedrag van 0,895 euro.

¹²⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0497/012, blz. 11.

¹²⁶ Basisallocatie 18.40.02.12.11.11 – Gerechts- en vervolgingskosten.

¹²⁷ Tot en met 2011 werden die kosten afgetrokken van de gerecupereerde bedragen en werd enkel het nettobedrag van de gerecupereerde bedragen in de begroting geboekt als courante niet-fiscale ontvangst van de administratie van de directe belastingen (Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, § 3, artikel 12.11.01).

¹²⁸ De wet van 22 april 2012 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 heeft het bevel tot betalen ingevoerd, een extra instrument voor de inning van verkeersboetes als de onmiddellijke inning of de dading geen vruchten afwerpt. Het is de bedoeling een dagvaarding voor de politierechtbank te vermijden. Deze wetgeving zal volgens planning in de loop van het jaar van kracht worden.

groei) van het IMF¹²⁹ te betalen. De Belgische bijdrage van 2014 die in 2015¹³⁰ moest worden betaald, beliep aanvankelijk 29,5 miljoen euro maar werd ingevolge de evolutie van de wisselkoersen naar boven herzien (31,4 miljoen euro). In het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting wordt hiervoor een krediet van 13,7 miljoen euro ingeschreven¹³¹. Die krediet blijft dus ontoereikend, wat zou kunnen leiden tot een extra lastenoverdracht naar het begrotingsjaar 2016 als het krediet 2015 niet meer wordt aangepast.

3 Uitgaven ten laste gelegd van een interdepartementale provisie

In de begroting van de FOD Financiën is geen enkel krediet ingeschreven voor de huurlasten van de Financietoren (3,4 miljoen euro). Sedert de verhuizing van de diensten werden die kredieten ingeschreven in de interdepartementale provisie, met uitzondering van de begrotingsjaren 2013 en 2014. Omdat het om recurrente uitgaven gaat, is het Rekenhof van oordeel dat de kredieten met betrekking tot die uitgaven zouden moeten worden ingeschreven in sectie 18¹³² in plaats van in de interdepartementale provisie. Uit de verantwoordingen van de in de interdepartementale provisie ingeschreven bedragen kan niet worden opgemaakt of die uitgave erin is opgenomen.

Bepaalde scanners van de Douane moeten worden hersteld of verbeterd, voor een totaal bedrag van naar schatting 3,8 miljoen euro. In de algemene uitgavenbegroting van sectie 18¹³³ is hiervoor geen krediet opgenomen. Die kredieten zouden in de nieuwe interdepartementale provisie voor de niet-structurele uitgaven die prioritair met veiligheid samenhangen¹³⁴, worden opgenomen.

¹²⁹ In februari 2012 heeft de raad van bestuur van het IMF beslist een deel van de winsten van de goudverkoop in de vorm van dividenden uit te keren op voorwaarde dat voldoende lidstaten ermee akkoord gaan om dat dividend in de vorm van een bijdrage aan het PRGT door te storten, dat het IMF in staat stelt leningen met lage intrestvoet toe te kennen aan lage inkomenslanden. De ministerraad heeft op 5 oktober 2012 met dat voorstel ingestemd.

¹³⁰ In het begrotingsconclaf in juli 2013 werd in dat verband reeds beslist elke schijf van die bijdrage met een jaar uit te stellen.

¹³¹ Basisallocatie 18.61.18.54.42.02 – Bijdrage aan de PRGT–Subsidy Account van het IMF.

¹³² Basisallocatie 18.40.02.12.11.01 – Bestendige uitgaven voor aankopen van niet-duurzame goederen en van diensten met uitsluiting van de informatica-uitgaven.

¹³³ Basisallocatie 18.40.02.74.22.01 – Investeringsuitgaven – andere dan voertuigen en informatica.

¹³⁴ Basisallocatie 03.41.10.01.00.02 – Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet-structurele uitgaven wat betreft de veiligheid van 200 miljoen euro.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

1 De huurdotaties

De Regie der Gebouwen ontvangt jaarlijks dotaties om de huurgelden en de standaardinrichtingswerken te betalen voor de diensten die zij voor rekening van de Staat dient te huisvesten. Deze huurdotaties zijn gespreid over een “huurdotatie Staat¹³⁵” en een “huurdotatie Justitie¹³⁶” respectievelijk ten bedrage van 428,1 miljoen euro en 26,9 miljoen euro.

Door de overheveling van bevoegdheden bij de zesde Staatshervorming en door een daling van het aantal ambtenaren besliste de Ministerraad van 15 oktober 2014 te starten met een programma om de huurcontracten te verminderen. Dat moet in 2015 een besparing opleveren van 23,8 miljoen euro (22,4 miljoen euro op de “huurdotatie Staat” en 1,4 miljoen euro op de “huurdotatie Justitie”). De kredieten werden bij de initiële begroting met deze bedragen verminderd. De voogdijminister gaf aan dat de besparing zou worden gerealiseerd door een versnelde huurmonitoring en door nieuwe onderhandelingen over de bestaande huurovereenkomsten. Door de vermindering van het aantal ambtenaren zou er ook een hergroepering onder dezen plaatsvinden¹³⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat deze besparing in 2015 mogelijk niet zal worden verwezenlijkt.

In het kader van de 6^{de} Staatshervorming wordt een bedrag van 4,4 miljoen euro¹³⁸ aan huurcontracten overgedragen aan de Gemeenschappen en Gewesten. Door opzeggingen en heronderhandelingen zal een bedrag van 8,8 miljoen euro worden bespaard. Deze vooropgestelde besparingen worden echter deels tenietgedaan door 1,6 miljoen euro aan nieuwe huurcontracten die reeds zijn goedgekeurd door de Ministerraad. Bovendien keurde de Ministerraad 4,9 miljoen euro voor nieuwe inrichtingswerken goed en dient het encours van 7 miljoen euro voor reeds uitgevoerde inrichtingswerken normaliter in 2015 volledig te worden vereffend.

Op basis van een inventarisatie van de huurcontracten en de standaardinrichtingswerken wordt het tekort aan kredieten voor de huurdotatie geraamd op 21,2 miljoen euro. Bovendien zal de Regie in de loop van 2015 nog nieuwe huurcontracten en inrichtingswerken aan de Ministerraad ter goedkeuring voorleggen. Afhankelijk van deze goedkeuring kan het geraamde tekort nog oplopen.

2 Financieringsfonds bij de Regie

Binnen de Regie der Gebouwen werd een financieringsfonds opgericht¹³⁹ waarbij de opbrengst van de onroerende verrichtingen met betrekking tot de goederen van de Staat die de Regie beheert, zorgen voor de bevoorrading van dit fonds. De middelen van dit

¹³⁵ Basisallocatie 55.22.41.4001 - Dotatie tot dekking van de huurgelden en standaardinrichtingswerken van de door de Regie der Gebouwen voor rekening van de Staat in huur genomen gebouwen, in uitvoering van haar statutaire opdracht, en betaald door haar aan de verhuurders van onroerende goederen.

¹³⁶ Basisallocatie 55.26.41.4009 - Dotatie bestemd voor de Regie der Gebouwen, in het kader van het Meerjarenplan Justitie, tot dekking van de huurkosten voor de in huur genomen gebouwen voor een betere rechtsbedeling.

¹³⁷ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/004, p. 115.

¹³⁸ 2,1 miljoen euro op het uitgavenartikel 537.01 - Huur van gebouwen voor rekening van de Staat en 2,3 miljoen euro op het uitgavenartikel 537.05 - Huur van gebouwen in het raam van het “Meerjarenplan Justitie” voor een betere rechtsbedeling.

¹³⁹ Programmawet van 22 december 1989, artikel 335.

fonds kan de Regie der Gebouwen¹⁴⁰ aanwenden voor de financiering van de haar toevertrouwde opdrachten.

De voogdijminister stelt in zijn beleidsplan over het begrotingsjaar 2015¹⁴¹ dat er zal worden overgegaan tot de verkoop van staatseigendommen die niet meer van nut zijn en dat de samenwerking met de Aankoopcomités van de FOD Financiën zal worden opgevoerd teneinde de verkoop van leegstaande staatseigendommen te versnellen en een daling te bereiken van de ongebruikte oppervlakten in voor openbare verkoop bestemde gebouwen. De waarde van de onroerende goederen die de Regie der Gebouwen aan het Federaal Aankoopcomité in 2015 heeft overgedragen om te verkopen wordt geraamd op 77,3 miljoen euro. Het aankoopcomité heeft een informele middelenverbintenis aangegaan om hiervan in 2015 voor 34,8 miljoen euro te realiseren, bovenop de 10 miljoen euro die de Regie in 2015 al heeft ontvangen. Het Rekenhof stelt vast dat de ontvangstenartikelen 414.09 “Opbrengst van alle onroerende verrichtingen ter stijving van een financieringsfonds” (voorziene opbrengst 25,5 miljoen euro) en 490.11 “Opbrengst van de verkoop van gebouwen bestemd voor renovatie en/of wederinhuring, door te storten aan de Schatkist, of aan andere begunstigden” (voorziene opbrengst 0,0 euro) hiervoor niet werden aangepast.

De waarde van de leegstaande gebouwen die nog niet werden overgedragen aan het Federale Aankoopcomité wordt geraamd op 140 miljoen euro.

De Regie der Gebouwen werkt aan een masterplan administratieve gebouwen Brussel en aan andere masterplannen voor verschillende provinciehoofdsteden. In deze masterplannen zal een berekening worden opgenomen van de kosten die nodig zijn voor de herinrichting van de gebouwen om bureau ruimte te besparen en voor de verhuiskosten.

Het Rekenhof merkt op dat het onduidelijk is in welke mate de bijkomende middelen van het financieringsfonds zullen kunnen worden aangewend ter financiering van de (her)inrichtingswerken of dat ze zullen worden aangewend voor het wegwerken van het tekort op de huurdotaties.

3 Belastingen en heffingen

De Regie becijferde het bedrag van diverse belastingen en heffingen die ze in 2015 verschuldigd is op 3,9 miljoen euro. Bij het huidig begrotingsontwerp wordt het krediet nog verminderd met 0,3 miljoen euro tot 1,6 miljoen euro. Dit krediet zal, zoals door het Rekenhof ook werd opgemerkt in zijn commentaar bij de bespreking van de initiële begroting 2015, ontoereikend zijn om alle verplichtingen na te komen.

¹⁴⁰ Artikel 335, §4, van de vernoemde programmawet

¹⁴¹ *Parl. St. Kamer*, Doc. 54 0588/004,

Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

Programma 25.51.3 - Fonds Rode Kruis

Bij de FOD Volksgezondheid werd een begrotingsfonds “Rode Kruis van België” opgericht¹⁴² dat jaarlijks de inkomsten int uit de heffingen (0,35 %) op de polissen voor autoverzekeringen en doorstort aan het Rode Kruis. Deze inkomsten worden door het Rode Kruis aangewend voor haar werking en financiering (0,25%)¹⁴³ en voor de levering van plasma (0,10%)¹⁴⁴.

De FOD kampt met een achterstand in het doorstorten van de ontvangsten. Om de achterstand voor het jaar 2014 weg te werken zouden de kredieten moeten worden verhoogd met 1,7 miljoen euro. Hoewel dat het begrotingsfonds over voldoende middelen beschikt (16,4 miljoen euro) bleven de toegestane kredieten ten bedrage van 8,0 miljoen euro ongewijzigd. Het Rekenhof merkt op dat de achterstand hierdoor niet kan worden weggewerkt.

¹⁴² Wet van 7 augustus 1974 en koninklijk besluit van 18 juni 1998.

¹⁴³ Basisallocaties 51.32.330003 “Fonds Rode Kruis van België”.

¹⁴⁴ Basisallocaties 51.32.330002 “Fonds Rode Kruis van België –Toelagen voor transfusiecentra”

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Programma 32.49.2 – Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast

Dit fonds heeft als voornaamste uitgave de vergoeding van de erelonen en de kosten van de schuldbemiddelaars die door schuldenaars niet konden worden betaald.

Voor 2015 worden de uitgaven ten laste van het fonds op 9,4 miljoen euro geschat¹⁴⁵, waarvan 2,8 miljoen euro achterstallige schuldvorderingen van de bemiddelaars voor 2014. In de initiële begroting 2015 werden de uitgaven echter beperkt tot het door de regering opgelegde maximumbedrag van 4,1 miljoen euro.

Zoals het Rekenhof reeds naar aanleiding van de initiële begroting had opgemerkt, wijst het erop dat de kredieten ontoereikend zullen zijn. Het optrekken van het maximumbedrag van de kredieten met 2,9 miljoen euro tot 7,0 miljoen euro in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 zal het niet mogelijk maken de voor 2015 geraamde uitgaven het hoofd te bieden. De beschikbare middelen van het fonds zouden nochtans toereikend zijn omdat ze in het ontwerp van aanpassing op 12,7 miljoen euro werden geraamd.

¹⁴⁵ Advies van het begeleidingscomité van 17 november 2014 over de jaarbegroting 2015 van het Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast.

Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer

Belgocontrol

Belgocontrol kampt sinds 2010 met een structureel financieringstekort.

Het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, dat op 11 april 2014 werd gesloten en dat op 1 juli 2014 in werking is getreden, bevat verschillende oplossingen voor dat financieringsprobleem. Als algemeen principe stelt het dat alle kosten die Belgocontrol in het kader van zijn luchtvaarnavigatiedienstverlening draagt, moeten worden gefinancierd door heffingen ten laste van de gebruikers of door andere inkomsten¹⁴⁶.

Belgocontrol kan sedert januari 2015 maandelijks aan de federale Staat factureren¹⁴⁷. De totale kosten van de financiering van de plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening ten laste van de federale Staat voor 2015 bedragen 23,9 miljoen euro¹⁴⁸. Het departement ontving trouwens reeds de facturen voor de eerste maanden van het jaar.

Dat bedrag kan worden opgesplitst in:

- de plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische openbare regionale luchthavens ten bedrage van 15,4 miljoen euro¹⁴⁹ (de gebruikers betalen geen enkele heffing¹⁵⁰);
- de plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de luchthaven van Brussel-Nationaal ten bedrage van 8,5 miljoen euro¹⁵¹ (de gebruikers dragen 25,5 miljoen euro¹⁵²).

Het Rekenhof stelt vast dat in de begrotingsaanpassing 2015 geen enkel krediet is ingeschreven om de in het beheerscontract voorziene financiering te realiseren.

De regering heeft daarenboven in het ontwerp van aanpassing van de middelenbegroting 2015¹⁵³ eveneens een bedrag van 10 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling van een voorschot dat in 2014 aan Belgocontrol werd betaald¹⁵⁴. Artikel 5 van het koninklijk besluit tot toekenning van dat voorschot vermeldt nochtans dat

¹⁴⁶ Art. 27, § 1, van het beheerscontract.

¹⁴⁷ Art. 39, § 1, van het beheerscontract.

¹⁴⁸ Koninklijk besluit van 19 december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁴⁹ Artikel 4 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵⁰ Artikel 2 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵¹ Artikel 9 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵² Artikel 11 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵³ Middenbegroting, Titel II kapitaalontvangsten, hoofdstuk 33 FOD Mobiliteit en Vervoer, §3 directoraat-generaal Luchtvaart, Artikel 81.11.01 – Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol.

¹⁵⁴ Koninklijk besluit van 19 december 2014 tot toekenning van een terugvorderbaar voorschot aan Belgocontrol. Het voorschot werd betaald op basisallocatie 33.52.20.81.11.01.- Toekenning van een terugvorderbaar voorschot aan Belgocontrol.

“het voorschot wordt terugbetaald aan de FOD Mobiliteit en Vervoer binnen de 30 kalenderdagen na de betaling door de Staat van de vergoedingen voor de periode januari tot en met juli 2015¹⁵⁵”.

Het zou dus kunnen dat de voorwaarden die zijn vastgelegd voor de terugbetaling van het voorschot niet zijn vervuld. Er is voor de financiering van de luchtvaartnavigatiediensten ten laste van de Staat immers geen enkel krediet ingeschreven in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015. Het Rekenhof stelt vast dat het onzeker is dat die ontvangst zal worden gerealiseerd. Aangezien het een terugbetaling van een lening betreft, heeft dit geen impact op het vorderingensaldo van de federale Staat.

¹⁵⁵ Zulks met toepassing van artikel 39, §1, van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol.

Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie

Programma 44.55.1 - Bestaanszekerheid

Op basisallocatie 55.11.435216 'Terugbetaling recht op maatschappelijke integratie' is zowel in vastlegging als in vereffening een krediet van 747,6 miljoen euro ingeschreven.

Dit krediet is bestemd voor de betaling van het aandeel van de federale Staat in het leefloon dat door de OCMW's wordt betaald en de hiermee gepaard gaande activering- en de dossierkosten¹⁵⁶. Dit krediet werd berekend op basis van het gemiddelde aantal leefloonbegunstigden in 2013, de personeelskosten per dossier, de verhoging van het terugbetalingspercentage van het leefloon door de federale overheid met 5 % vanaf 1 juli 2014 en de impact van de wijziging van de werkloosheidsreglementering.

De wijziging van de werkloosheidsreglementering werd uitgewerkt in 8 maatregelen, waaronder de beperking van de inschakelingsuitkering tot maximum 3 jaar. Een deel van de rechthebbenden die hun inschakelingsuitkering ten laste van de RVA verliezen, zullen beroep doen op een leefloon. Als gevolg hiervan neemt het aantal leefloontrekkers ten laste van de OCMW's toe, alsook de kost voor de federale Staat. De budgettaire impact hiervan werd berekend op 48 miljoen euro. Dit bedrag werd geraamd in de veronderstelling dat in 2015 6.243 personen een leefloon zouden ontvangen i.p.v. een inschakelingsuitkering. Op basis van een recente bevraging bij de OCMW's raamt de POD Maatschappelijke Integratie dat het aantal personen dat in 2015 een leefloon zal ontvangen kan oplopen tot 9.772. Het Rekenhof wijst erop dat in dit geval het toegestane krediet niet zal volstaan voor de betaling van het federale aandeel in het leefloon.

¹⁵⁶ Dit in toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke zekerheid en van het KB van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Sectie 51 - FOD Financiën, voor de rijksschuld

Programma 51.45.1 – Lasten van leningen

Tijdens het conclaaf heeft de regering beslist sommige uitgavenkredieten van sectie 51 – Rijksschuld die een impact hebben op het vorderingensaldo, met 98 miljoen euro te verminderen.

Betaling van commissies

De commissies dienen voornamelijk om de bankinstellingen te vergoeden bij gesyndiceerde uitgaven¹⁵⁷ van effecten van de staatsschuld (lineaire obligaties en *Euro Medium Term Notes*). De 41,1 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten uit de initiële begroting¹⁵⁸ werden in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 verminderd met 18,0 miljoen euro tot 23,1 miljoen euro.

Op 2 april 2015 had de Schatkist al 18,9 miljoen euro aan commissies betaald. Vermits er nog uitgaven van effecten zijn gepland, zouden de te betalen commissies volgens de ramingen van het Agentschap van de schuld in 2015 oplopen tot 36,3 miljoen euro. Op basis daarvan zouden de in de begroting ingeschreven kredieten 13,2 miljoen euro te laag zijn geraamd.

Rentelasten

Tijdens het conclaaf werd beslist voor het ramen van de rentelasten een andere methode te hanteren. Als gevolg hiervan zijn de vastleggings- en de vereffeningskredieten voor de rentelasten¹⁵⁹ bijkomend met 80,0 miljoen euro verminderd in vergelijking met de begrotingsvoorstellen van het Agentschap van de schuld (-63,75 miljoen euro voor de rente van de schuld op lange termijn en -16,25 miljoen euro voor de rente van de schuld op korte termijn).

In zijn voorstellen hanteert het Agentschap de methode van de *forward rates*¹⁶⁰ om de langetermijnrente te ramen. Voor de kortetermijnrente was het Agentschap van oordeel dat de huidige rente van de schatkistcertificaten op 3 maanden over een periode van 18 maanden gradueel zou evolueren naar de herfinancieringsrente van de ECB.

Bij de nieuwe methode wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de rente voor de rest van het jaar niet hoger zal gaan dan het niveau van 11 maart 2015, zowel voor de korte als voor de lange termijn. Het Rekenhof stelt vast dat de overstap naar een andere methode en de keuze van de datum van 11 maart 2015 niet worden verantwoord in de begrotingsdocumenten.

¹⁵⁷ Syndicatie is een uitgiftetechniek waarbij de Schatkist gebruik maakt van een tijdelijke vereniging van banken om haar effecten op de markt te brengen.

¹⁵⁸ Basisallocatie 51.45.10.12.11.05 - Commissies op openbare uitgaven.

¹⁵⁹ Basisallocatie 51.45.10.21.10.01 – Rente van de leningen op lange termijn in Belgische frank en in euro, en basisallocatie 51.45.10.21.10.08 – Rente van de schuld op korte termijn in euro.

¹⁶⁰ Die methode bestaat erin termijrentes te berekenen op basis van een rentecurve van de lineaire obligaties die op een gegeven moment beschikbaar zijn.

HOOFDSTUK III

Terugbetalings- en toewijzingsfondsen

Toewijzingen aan de politiezones en diverse toewijzingen

Er werden twee overschattingen van bedragen vastgesteld:

- Voor fonds 66.44 betreffende de bijdrage van de btw aan het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie wordt de sociale dotatie geraamd op 144 miljoen euro, d.i. 7,1 miljoen euro meer dan het bedrag van 136,9 miljoen euro waarvan in de ministeriële omzendbrief sprake was¹⁶¹.
- Voor de fondsen 66.82 en 66.83 respectievelijk in verband met de toewijzing van de vennootschapsbelasting en de bijzondere accijnsrechten ten voordele van de CREG, liggen de ingeschreven bedragen 23 miljoen euro hoger dan het bedrag dat was bepaald in de overeenkomst van 25 april 2014¹⁶².

Bovendien is in verband met fonds 66.80 – Affectatie van de jaarlijkse taks op de verzekeringscontracten aan het Rampenfonds, voor de toewijzing van 11,9 miljoen euro een afzonderlijke wetsbepaling nodig.

¹⁶¹ Ministeriële omzendbrief PLP 53 betreffende de onderrichtingen voor het opstellen van de politiebegroting voor 2015 ten behoeve van de politiezones, die dateert van 3 december 2014, bijlage 6.

¹⁶² Overeenkomst tussen de Belgische Staat en de CREG met het oog op de financiering van het totale bedrag voortvloeiend uit de toepassing van de verminderingen van de federale bijdrage, overeenkomst ondertekend met toepassing van de artikelen 7 en 21bis van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

DEEL IV

Sociale zekerheid

1 Inleiding

De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de werknemers vertonen een tekort van 148,1 miljoen euro. De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de zelfstandigen vertonen een tekort van 46,3 miljoen euro. De begroting van de geneeskundige verzorging is in evenwicht.

In de algemene toelichting bij de aangepaste begroting zijn de gegevens over de sociale zekerheid uitgedrukt in termen van vastgestelde rechten, terwijl ze in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting nog zijn uitgedrukt in termen van verworven rechten¹⁶³. Door die wijziging bedragen de ontvangen socialezekerheidsbijdragen bij de RSZ-Globaal Beheer volgens de Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 47.353,7 miljoen euro, wat 424,7 miljoen euro meer is dan in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting. Bij de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen is er een verschil van 13,7 miljoen euro (8.776,8 miljoen euro tegenover 8.764,1 miljoen euro in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting¹⁶⁴).

2 Transversale maatregelen

2.1 Welvaartsenveloppe

In januari 2015 heeft de regering het maximaal te besteden bedrag voor de welvaartsenveloppe (d.i. de enveloppe voor de verhoging van de laagste uitkeringen) vastgelegd op 319,5 miljoen euro. Op 24 maart 2015 hebben de sociale partners de verdeling van de enveloppe vastgelegd. Voor 2015 ramen de sociale partners de totale uitgaven op 287,8 miljoen euro (dus 31,7 miljoen euro lager dan het maximum), waarvan 244,8 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer, 20,9 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer en 22,1 miljoen euro voor de bijstandsregelingen (beheerd door de federale Staat).

Bij de opmaak van de initiële begroting besliste de regering dat de uitgaven voor de welvaartsenveloppe voortaan zouden worden beheerd via de fiscale weg. Bij de begrotingscontrole besliste de regering om de financiering van die maatregel opnieuw te laten verlopen via de sociale zekerheid en de bijstandsregelingen. Door die beslissing nemen de uitgaven in die stelsels van sociale zekerheid toe met 287,7 miljoen euro en dalen de fiscale uitgaven met een zelfde bedrag.

2.2 Strijd tegen de sociale fraude

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2015 keurde de regering een reeks maatregelen goed in de strijd tegen de sociale fraude voor een bedrag van 59,8 miljoen euro. Die maatregelen, die het *Actieplan 2015 in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping*

¹⁶³ Het grootste verschil tussen de twee methoden ligt in het ogenblik van boeking: in termen van vastgestelde rechten worden de ontvangsten en uitgaven geboekt in het jaar waarop de ontvangst of uitgave betrekking heeft. In de methode van de verworven rechten moest het recht op betaling in het boekjaar zijn verschuldigd.

¹⁶⁴ Voor de begroting in termen van de verworven rechten, zie *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0494/001, pp. 189-190.

uitvoeren, komen bovenop de maatregelen voor een bedrag van 50 miljoen euro die tijdens de opmaak van de initiële begroting (oktober 2014) zijn beslist.

Uit de informatie waarover het Rekenhof beschikt blijkt dat de budgettaire weerslag voor de meeste maatregelen is gebaseerd op onderbouwde ramingen van de beherende instellingen. Algemeen stelt het Rekenhof vast dat de opbrengst voor sommige maatregelen (bv. in werkloosheid) voor een deel wordt bepaald door de snelheid waarmee de software kan worden aangepast om de uitvoering ervan te verzekeren. Daarnaast wijst het Rekenhof er ook op dat er onvoldoende statistische meetinstrumenten zijn om na afloop van het begrotingsjaar de weerslag van deze maatregelen in budgettaire en financiële termen te evalueren¹⁶⁵.

3 Globaal Beheer van de werknemers

3.1 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Opvolging van vroege besliste besparingen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 heeft de regering voor 200 miljoen euro aan besparingen opgelegd, waarvan 115,6 miljoen euro betrekking heeft op de beslissing om de uitkeringen in 2015 niet te indexeren¹⁶⁶ en 84,4 miljoen euro op een aantal specifieke maatregelen in de uitkeringsverzekering voor werknemers¹⁶⁷.

In de geactualiseerde ramingen is de weerslag verminderd tot 58,1 miljoen euro¹⁶⁸. Die vermindering is het gevolg van twee elementen. Enerzijds is de besparing door de gelijkstelling van het uitkeringsbedrag met het bedrag van de werkloosheidsuitkering opgetrokken van 15 miljoen euro naar 20,9 miljoen euro.

Anderzijds zijn de besparingen van de maatregelen 'verstrengde procedure voor de toekenning en de controle van de uitkeringen' en 'berekening van de uitkeringen voor nieuwe instromers op het gemiddelde loon van de laatste 12 maanden' gehalveerd (tot 32,2 miljoen euro in de regeling van de werknemers en 1 miljoen euro in de regeling van de zelfstandigen), omdat de toepassingsdatum is verschoven naar 1 juli 2015.

3.2 Pensioenen

De uitgaven voor pensioenuitkeringen werden verhoogd met 420 miljoen euro.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2015 werd niet het totale aantal rustpensioenen gebracht ten gevolge van technische problemen bij de RVP in rekening.

De aanpassing houdt rekening met van 46.415 bijkomende gerechtigden.

3.3 RVA - werkloosheid

Bij de aanpassing van de begroting is het Rekenhof nagegaan wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de besparingen (andere dan de niet indexering van de prestaties) die in oktober 2014 werden opgelegd. Daarbij heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan de raming van die maatregelen waarvoor het in zijn

¹⁶⁵ Zie in dat verband onder meer *Boek 2014 over de sociale Zekerheid*, pp. 52 e.v.

¹⁶⁶ Het wetsontwerp dat die maatregel uitvoert, is op 22 april 2015 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgevoerd, zie *Wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid*, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0960/011.

¹⁶⁷ Voor een overzicht van de maatregelen, zie algemene toelichting bij het ontwerp van begroting, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0495/001, p. 198.

¹⁶⁸ De nieuwe gegevens zijn door de regering op 20 januari 2015 aan de Europese Commissie bezorgd.

commentaar bij begroting 2015 heeft vastgesteld dat onvoldoende informatie beschikbaar was om na te gaan hoe de besparing was geraamd¹⁶⁹. Die analyse geeft aanleiding tot de volgende vaststellingen.”

In zijn aangepaste begroting heeft de RVA geen rekening gehouden met de weerslag van twee maatregelen die in oktober 2014 werden beslist.

- De maatregel 'berekening van de uitkering voor volledig werklozen op basis van het gemiddelde loon van 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag' voor alle nieuwe werklozen (initieel geraamde besparing: 30 miljoen euro) is technisch complexer dan aanvankelijk gedacht. Het is onduidelijk wanneer die maatregel in werking zal treden.
- Voor de maatregel 'beperking van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid per werkgever' (initieel geraamde besparing: 25 miljoen euro) heeft de RVA geen informatie over de wijze waarop die maatregel zal worden uitgevoerd.

De maatregel 'opleggen van minimale diplomavoorwaarden voor personen jonger dan 21 jaar die een beroepsinschakelingsuitkering aanvragen' zal pas op 1 september 2015 in werking treden (in de plaats van op 1 januari 2015). Door die latere inwerkingtreding daalt de geraamde besparing van 15 miljoen euro naar 2,8 miljoen euro.

4 Globaal Beheer van de zelfstandigen

Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Opvolging van vroege besliste besparingen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 heeft de regering voor 8,8 miljoen euro aan besparingen opgelegd, waarvan 6,8 miljoen euro betrekking heeft op de beslissing om de uitkeringen in 2015 niet te indexeren¹⁷⁰ en 2 miljoen euro voor de maatregel met betrekking tot de strengere procedures voor de toekenning en de controle op de uitkeringen¹⁷¹. Omdat de toepassing van die maatregel is uitgesteld tot 1 juli 2015, is de weerslag van de besparing teruggebracht tot 1 miljoen euro¹⁷².

¹⁶⁹ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het jaar 2015, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0495/002, pp. 69-70. (Franse versie: pp. 156-157)

¹⁷⁰ Het wetsontwerp dat die maatregel uitvoert, is op 22 april 2015 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgevoerd, zie *Wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid*, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0960/011.

¹⁷¹ Voor een overzicht, zie algemene toelichting bij het ontwerp van begroting, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0494/001, p. 212.

¹⁷² Het uitstel van de maatregel en de gevolgen voor de geraamde besparing staan vermeld in de toelichting bij de uitvoering van de begroting 2015 die op 20 januari 2015 aan de Europese Commissie is bezorgd.

Introduction	4
Partie I	5
Exposé général	5
1 Paramètres macroéconomiques	5
2 Conformité du budget ajusté 2015 avec le programme de stabilité 2015-2018	5
2.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	6
2.2 Désendettement des pouvoirs publics	7
3 Le solde budgétaire et le solde de financement	7
3.1 Le solde budgétaire et le solde de financement du pouvoir fédéral	7
3.2 Le solde de financement de la Sécurité sociale	10
3.3 Le solde de financement de l'Entité I	10
3.4 Le solde de financement de l'Entité II	10
Partie II	11
Projet de budget des voies et moyens	11
1 Évolution générale des recettes	11
2 Recettes fiscales	12
2.1 Évolution générale	12
2.2 Méthode d'estimation utilisée	13
2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales	13
2.3.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes	14
2.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	15
3 Les recettes non fiscales	17
3.1 Contribution du secteur énergétique	17
3.2 Récupération de pensions alimentaires	17
3.3 Subsidés attribués par la Loterie Nationale	17
3.4 Remboursement de l'avance récupérable octroyée à Belgocontrol	18
4 Moyens transférés aux communautés et aux régions	18
4.1 Comparaison des moyens transférés aux communautés et régions par l'État fédéral en 2014 et en 2015	18
4.2 Évolution des moyens destinés aux communautés et régions par rapport aux prévisions du budget 2015 initial	19
4.2.1 Recettes propres des régions et estimation de la taxe additionnelle sur l'IPP	20
4.2.2 Recettes de l'État transférées aux communautés et régions	22

Partie III	25
Projet de budget général des dépenses	25
 Chapitre I	 25
Généralités	25
 1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses	 25
2 Soldes des fonds organiques	26
3 Transferts et reventilations de crédits	27
 Chapitre II	 32
Sections du budget général des dépenses	32
 Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion	 32
Programme 03.41.1-Crédits provisionnels : Constitution d'une provision interdépartementale spécifique pour les dépenses de sécurité	32
 Section 12 – SPF Justice	 33
1. Crédits de personnel	33
2. Résorption de l'arriéré de paiement sur les crédits de fonctionnement	33
3. Programme 12.40.4 – Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police	34
 Section 16 – Défense	 36
1. Crédits de fonctionnement et d'investissement	36
2. Programme 16.50.9 – Subsidés et dotations	37
3. Absence de crédits pour le financement du programme Airbus A400M	37
 Section 18 – SPF Finances	 39
1. Programme 18.40.0 – Services d'encadrement et services – Subsistance	39
1.1. Indemnités à bpost	39
1.2. Frais de justice et de poursuite	39
2. Programme 18.61.1 – Relations financières internationales	39
3. Dépenses mises à charge d'une provision interdépartementale	40
 Section 19 – Régie des bâtiments	 41
1. Les dotations pour les loyers	41
2. Fonds de financement auprès de la Régie	41
3. Impôts et taxes	42
 Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	 43
Programme 25.51.3 – Fonds Croix-Rouge	43
 Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	 44
Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement	44

Section 33 – SPF Mobilité et Transports	45
Belgocontrol	45
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	47
Programme 44.55.1 – Sécurité d’existence	47
Section 51 – SPF Finances pour la dette publique	48
Programme 51.45.1 – Charges d’emprunts	48
Chapitre III	49
Fonds de restitution et d’attribution	49
Attributions aux zones de police et attributions diverses	49
PARTIE IV	50
Sécurité sociale	50
1 Introduction	50
2 Mesures transversales	50
2.1 Enveloppe bien-être	50
2.2 Lutte contre la fraude sociale	50
3 Gestion globale des travailleurs salariés	51
3.1 Indemnités d’incapacité de travail	51
3.2 Pensions	51
3.3 Onem - Chômage	51
4 Gestion globale des travailleurs indépendants	52
Indemnités d’incapacité de travail	52

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 d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2015¹.

¹ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1025/001 (exposé général), DOC 54 1026/001 (budget des voies et moyens), DOC 54 1027/001 à 002 (budget général des dépenses)

PARTIE I

Exposé général

1 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2015 repose sur les estimations du Comité de monitoring du 19 mars 2015. Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et reposent sur le budget économique du 12 février 2015 publié par le Bureau fédéral du plan (BFP) le 27 février 2015. Le budget économique du 12 février 2015 prévoyait une croissance économique pour la Belgique de 1 % du PIB en 2015.

Le BFP a publié le 19 mars 2015 ses prévisions économiques 2015-2020, dans lesquelles il a relevé son estimation de la croissance à 1,2 %. Le budget ajusté 2015 intègre la nouvelle estimation de la croissance en appliquant une correction positive de 256 millions d'euros².

En février, la Commission européenne a, quant à elle, estimé la croissance du PIB belge à 1,1 % en 2015³. Comme l'exige la loi, la différence entre les prévisions du budget économique du BFP et celles de la Commission européenne est expliquée dans l'exposé général⁴. La Commission européenne a maintenu récemment (après la rédaction de l'exposé général) l'estimation de la croissance du PIB belge à 1,1 % en 2015⁵.

L'écart entre la croissance estimée par le BFP et par la Commission européenne s'élève donc à 0,1 % (contre 0,6 % dans le budget initial 2015).

2 Conformité du budget ajusté 2015 avec le programme de stabilité 2015-2018

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 approbation de celui-ci par le Conseil des ministres fédéral du 24 avril 2015). Le programme de stabilité 2015-2018 prévoit un équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des pouvoirs publics en 2018.

Le programme de stabilité 2015-2018 s'appuie sur l'avis de mars 2015 du Conseil supérieur des finances (CSF)⁶, lequel a recommandé d'améliorer le solde structurel à concurrence de 0,7 % du PIB par an sur la période 2015-2018, de manière à atteindre l'équilibre structurel en 2018⁷. Dans le cadre de ce programme de stabilité, le taux

² Exposé général, p. 27. Concrètement, le BFP a porté son estimation de la croissance du PIB de 1,01 % à 1,17 % et le calcul de la correction applique le coefficient de sensibilité pour l'entité I de 0,4 (conformément à l'avis rendu en mars 2015 par le Conseil supérieur des finances sur la trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2015-2018, p. 124). Ce coefficient signifie qu'une amélioration de la croissance de 0,1 % du PIB représente une amélioration du solde de financement de 0,04 % du PIB.

³ *European Economic Forecast*, hiver, p. 62-63.

⁴ Exposé général, p. 44-46.

⁵ *European Economic Forecast*, printemps, p. 66-67.

⁶ *Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2015-2018*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2015.

⁷ Ce qui implique, compte tenu du solde structurel de -2,7 % du PIB en 2014, que l'amélioration structurelle en 2018 pourra être limitée à 0,6 % du PIB.

d'endettement en 2015 augmente à nouveau et passe de 106,2% à 106,7% du PIB. Par rapport au projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2014, l'amélioration structurelle totale à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel est passée de 2% à 2,7% du PIB.

Le programme de stabilité 2015-2018 reprend les objectifs d'amélioration du solde structurel préconisés par le CSF. Le gouvernement a également tenu compte d'informations plus récentes concernant les réalisations de 2014 (solde structurel de -2,8 % du PIB en 2014), des transferts aux régions à la suite du recalcul de « l'impôt État » et des mesures de l'État fédéral en 2015 (mesures complémentaires de 0,05 % du PIB)⁸.

2.1 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 présente les prévisions d'amélioration des soldes structurel et de financement en pourcentage du PIB.

Tableau – Soldes structurel et de financement de l'ensemble des administrations publiques (en pourcentage du PIB)⁹

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-2,8%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	0,0%
Entité I	-2,3%	-1,7%	-1,1%	-0,4%	0,1%
Entité II	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,0%	-0,2%
Entité I	-2,6% ¹⁰	-2,0%	-1,5%	-0,6%	-0,1%
Entité II	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,1%

Source : programme de stabilité de la Belgique 2015-2018, p. 10-17, et exposé général, p. 9

Le gouvernement prévoit une amélioration du solde structurel de 0,7 % du PIB (0,6 % pour l'entité I et 0,1 % pour l'entité II) pour la Belgique en 2015. Le solde structurel et le solde de financement s'élèveraient ainsi respectivement à 2 % et 2,5 % du PIB au maximum. Pour l'entité I (l'État fédéral et la sécurité sociale), ces déficits s'établissent à 1,7 % et 2 % du PIB au maximum et pour l'entité II (les communautés, les régions et les pouvoirs locaux), à 0,4% et 0,6% du PIB au maximum. Pour l'entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale.

À partir du solde structurel, le solde de financement pour l'entité I s'obtient :

⁸ Programme de stabilité de la Belgique 2015-2018, p. 11.

⁹ La somme des entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis (soldes structurels 2015 et 2016 et solde de financement 2015).

¹⁰ Le 15 avril 2015, la BNB avait estimé un solde de financement pour l'ensemble des pouvoirs publics de 13.057 millions d'euros pour 2014 ainsi qu'un déficit de 10.262 millions d'euros pour l'État fédéral. Selon des chiffres plus récents, ce déficit pour l'État fédéral atteindrait 10.488 millions d'euros (exposé général, p. 25), de sorte que le solde de financement de 2014 s'élèverait pour l'entité I à -2,7 % du PIB (exposé général, p. 7).

- en ajoutant à nouveau les effets estimés de mesures uniques et d'autres mesures temporaires (+0,4 % du PIB) ;
- en neutralisant la correction relative à la composante cyclique compensant l'écart de production négatif (-0,6 % du PIB)¹¹ ;
- en n'appliquant pas la correction supplémentaire déterminée par le CSF pour la prise en compte de l'incidence de la conjoncture sur les transferts (-0,1 % du PIB)¹².

Dans ses prévisions de printemps, la Commission européenne estime le déficit structurel à -2,3 % du PIB (au lieu de -2,0%), le solde de financement à -2,6 % du PIB (au lieu de -2,5 %) et le taux d'endettement à 106,5 % du PIB (au lieu de 106,9 % - voir le point 2.2).

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges 2015 – prévisions UE et programme de stabilité (en % du PIB)

	Programme de stabilité	Prévisions de printemps UE 2015
Solde structurel 2015	-2,0	-2,3
Solde de financement 2015	-2,5	-2,6

Source : programme de stabilité de la Belgique 2015-2018, p. 13, et European Economic Forecast printemps, p. 67.

La Commission européenne a récemment recommandé d'opérer en 2015 (et en 2016) un ajustement budgétaire d'au moins 0,6% du PIB¹³

2.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la BNB a estimé la dette publique 2014 à 428,4 milliards d'euros, soit 106,5 % du PIB¹⁴.

En raison de la faible croissance économique en 2015, l'augmentation endogène de la dette en 2015 (en raison du solde de financement négatif) ne peut être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 0,4 % du PIB pour atteindre 106,9 % en cas de solde de financement de -2,5 % du PIB.

3 Le solde budgétaire et le solde de financement

3.1 Le solde budgétaire et le solde de financement du pouvoir fédéral

Le budget ajusté prévoit un solde budgétaire de -9.889 millions d'euros¹⁵. Le pouvoir fédéral estime par ailleurs le solde de financement à -7.595 millions d'euros, soit -1,85 % du PIB. Le tableau 11 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de

¹¹ La composante cyclique pour l'entité I s'élève à 40 % de l'écart de production (négatif) (-1,4 % du PIB en 2015). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel.

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, p. 19 et 67-136.

¹³ Pour une recommandation au Conseil concernant le programme de réforme de la Belgique et avec l'avis du Conseil sur le programme de stabilité 2015 de la Belgique, Bruxelles, 13 mai 2015.

¹⁴ *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, 15 avril 2015.

¹⁵ Exposé général, p. 4.

financement du pouvoir fédéral¹⁶. 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 et en apportant les corrections qui s'imposent.

Le tableau suivant présente un aperçu schématique de la composition du solde budgétaire et du solde de financement.

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

Description	Budget initial 2015		Budget ajusté 2015	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales, estimées en base SEC	112.123	112.123	107.989	107.989
- Exonération de précompte professionnel	-3.082	-3.082	-3.063	-3.063
- Différence entre base SEC et base caisse		-292		1.142
Sous-total : recettes fiscales, y compris exonération de précompte professionnel	109.041	108.749	104.926	106.068
- Transferts de recettes fiscales	-59.018	-59.018	-54.376	-54.376
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	+29		+34	
Recettes fiscales	50.052	49.731	50.584	51.692
Recettes non fiscales, estimées en base caisse	5.084	5.084	5.094	5.094
- Correction recettes code SEC 8	-832		-1.185	
- Correction moment d'enregistrement	+475		+458	
Recettes non fiscales	4.727	5.084	4.367	5.094
Budget général des dépenses, crédits de liquidation des sections 01 à 46	-51.324	-51.324	-51.540	-51.540
- Correction relative aux intérêts repris dans ces crédits	+53		+53	
- Sous-utilisation	+600		+618	
- Contribution RNB (section 52)	-3.261		-3.261	
- Dépenses primaires de la dette (section 51)	-41	-41	-23	-23
- Correction dépenses code SEC 8	+1.935		+1.935	
- Correction moment d'enregistrement	-71		+39	
Dépenses primaires	-52.109	-51.365	-52.179	-51.563
Charges d'intérêts, estimées en base SEC (section 51)	-10.921	-10.921	-10.634	-10.634
- Correction intérêts des autres sections	-53		-53	
- Correction intérêts des institutions à consolider	-6		-5	
Charges d'intérêt	-10.980	-10.921	-10.692	-10.634
Solde primaire des institutions à consolider	235		211	
Corrections non ventilées	44		114	

¹⁶ Exposé général, p. 26.

Dépenses code SEC 8 de la section 51	-1.083	-3.698
Intérêts sur réserves du Fonds de vieillissement (section 51)	-805	-780
Solde pouvoir fédéral	-8.031	-9.359
	-7.595	-9.889

Source : exposé général et Cour des comptes

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

La correction SEC relative au moment d'enregistrement des dépenses (+39 millions d'euros) comprend une correction concernant la neutralisation des crédits octroyés en 2015 pour le paiement des arriérés sur les factures du SPF Justice (+101 millions d'euros)¹⁷. Cette correction est commentée plus en détail ci-après (voir partie III, chapitre II, section 12 – SPF Justice).

Le solde SEC des institutions à consolider est estimé à 206,7 millions d'euros¹⁸ dans le budget. Ce solde résulte en grande partie du solde estimé d'Apetra s'élevant à 229,9 millions d'euros.

Apetra gère les stocks obligatoires de pétrole de la Belgique imposés au niveau européen et international¹⁹. 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.

La Cour des comptes constate que les éléments sur lesquels est basée l'augmentation de la contribution ne sont pas connus. De plus, dans la mesure où la contribution est liée à l'évolution du prix du pétrole, le financement d'Apetra ne manquera pas de diminuer en 2015. Par ailleurs, dans la détermination du solde SEC d'Apetra, il est tenu compte de la vente en 2015 des surplus de stocks au-delà des 90 jours.

Enfin, la Cour constate que, lors du calcul du solde de financement, il a été tenu compte, pour les recettes non fiscales, des recettes de caisse et non des droits constatés (qui sont supérieurs de 159,4 millions d'euros pour les recettes autres que celles reprises sous le code SEC 8, dont 148,7 millions d'euros pour la récupération des pensions alimentaires). Par souci de prudence, ces recettes sont estimées sur une base de caisse²⁰.

¹⁷ Exposé général, p. 15.

¹⁸ Solde primaire et intérêts.

¹⁹ Voir aussi le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution des missions de service public par la société de droit public Apetra pendant l'exercice 2013, tel que communiqué à la Chambre le 7 mai 2015 (disponible sur www.courdescomptes.be).

²⁰ D'après la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il apparaît probable qu'une partie d'entre elles ne peut pas 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 n'est pas réaliste pour diverses raisons. En outre, les autorités sont parfois confrontées au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et la procédure visant à en déterminer l'incidence n'est pas encore au point.

3.2 Le solde de financement de la Sécurité sociale

Pour le calcul du solde de financement de la sécurité sociale, le tableau 16 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire²¹.

Sans tenir compte de la correction pour les investissements dans les hôpitaux à hauteur de -500 millions d'euros, le budget de la sécurité sociale en termes SEC est en équilibre.

3.3 Le solde de financement de l'Entité I

Le solde de financement de l'entité I est estimé à -8.095 millions d'euros ou -2 % du PIB. Le tableau 17 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement de l'entité I²².

3.4 Le solde de financement de l'Entité II

Pour l'entité II, le programme de stabilité et l'exposé général prévoient un solde de financement de -0,6 % du PIB.

L'exposé général mentionne notamment que tous les chiffres relatifs à l'entité II n'étaient pas disponibles au moment du contrôle budgétaire, mais que le gouvernement fédéral est parti du principe que l'entité II réalisera son objectif.

L'avis du CSF prévoyait qu'en cas d'amélioration structurelle de 0,1 % du PIB, le solde de financement de l'entité II s'améliorerait aussi en 2015 de 0,1 % du PIB et il passerait de -0,53 % du PIB en 2014 à -0,43 % du PIB (de -0,29 % et -0,24 % du PIB pour les communautés et les régions et de -0,33 % et -0,10 % du PIB pour les pouvoirs locaux)²³. La BNB a estimé plus récemment (le 15 avril 2015) pour l'entité II un besoin de financement réalisé pour l'année 2014 de -0,61 % du PIB (respectivement -0,35 % et -0,27 % du PIB).

La Cour des comptes constate que l'exposé général ne contient pas d'information sur la répartition du solde de financement à réaliser entre les communautés et les régions, et les pouvoirs locaux. Le programme de stabilité prévoit un besoin de financement de -0,6 % du PIB, à savoir environ -0,4 % du PIB pour les communautés et les régions et environ -0,1 % du PIB pour les pouvoirs locaux²⁴.

Il ressort du programme de stabilité que les objectifs budgétaires des communautés et des régions visent un besoin de financement de -0,4 % du PIB²⁵. Toutefois ni l'exposé général ni le programme de stabilité ne contiennent d'informations sur le mode d'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux et sur les éléments pris en considération à cet égard (par exemple, des chiffres budgétaires récents).

²¹ Exposé général, p. 38-39.

²² Exposé général, p. 40.

²³ *Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2015-2018*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2015, p. 22.

²⁴ *Programme de stabilité de la Belgique 2015-2018*, p. 14.

²⁵ *Programme de stabilité de la Belgique 2015-2018*, p. 29-39.

PARTIE II

Projet de budget des voies et moyens

1 Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées sur base de caisse dans le budget ajusté 2015 s'élèvent à 111.188,8 millions d'euros, soit une baisse de 2.684,1 millions d'euros (-2,4 %) par rapport au budget initial 2015. Les transferts diminuent de 4.654,5 millions d'euros (-7,9 %) pour atteindre 54.402,3 millions d'euros.

Tableau – Recettes totales en base caisse (en millions d'euros)

	Recettes réalisées	Initial	Ajusté
	2014	2015	2015
Total des recettes	108.601,7	113.872,9	111.188,8
<i>Recettes fiscales</i>	103.717,7	108.748,9	106.067,8
<i>Recettes non fiscales</i>	4.884,0	5.124,0	5.121,0
Total des transferts	60.674,9	59.056,8	54.402,3
<i>Union européenne</i>	2.613,3	2.574,1	2.670,0
<i>Régions</i>	18.637,8	23.521,1	18.501,3
<i>Communautés</i>	22.701,5	23.371,2	22.808,0
<i>Sécurité sociale</i>	16.176,8	8.926,6	9.801,1
<i>Autres</i>	545,5	663,8	621,8
Budget des voies et moyens	47.926,8	54.816,1	56.786,5
<i>Recettes fiscales</i>	43.077,8	49.731,6	51.692,2
<i>Recettes non fiscales</i>	4.849,0	5.084,5	5.094,3
Pourcentage des moyens dans les recettes totales	44,1%	48,1%	51,1%
Dotations aux communautés (dépendance primaires – sixième réforme de l'État)	0	11.063,5	10.761,5

Source : *exposé général*²⁶ et *Cour des comptes*

Le solde, à concurrence de 56.786,5 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde augmente de 1.970,4 millions d'euros (+3,3 %) par rapport au budget initial 2015 de sorte que la part des voies et moyens par rapport aux recettes de caisse totales passe à 51,1 %.

À la suite de la sixième réforme de l'État, une partie significative des dotations aux communautés est comprise dans les dépenses primaires et doit donc être financée à la charge du budget des voies et moyens. Ces dotations s'élèvent à 10.761,6 millions

²⁶ Exposé général, tableau 9 (p. 19) et tableau 10 (p. 22).

d'euros, ce qui représente une diminution de 301,9 millions d'euros par rapport au budget initial 2015 (11.063,5 millions d'euros).

Cette diminution des transferts concerne les régions pour 5.019,8 millions d'euros et les communautés pour 563,2 millions d'euros. La raison principale de cette baisse (4.113,0 millions d'euros) réside est le fait que le budget initial comprenait les droits d'enregistrement et de succession, alors que la Région flamande en assume elle-même la perception depuis le 1^{er} janvier²⁷. Les autres raisons de la baisse sont la diminution de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques (750 millions d'euros), la réduction de la dotation provenant de l'impôt des personnes physiques et de la TVA (720 millions d'euros) et la diminution des transferts de recettes non fiscales (10 millions d'euros). Le point 4 contient un commentaire plus détaillé sur le financement des régions et des communautés.

Par souci d'exhaustivité, l'exposé général indique que les produits de la dette publique (emprunts et remboursements des titres en portefeuille) sont estimés à 46.149,1 millions d'euros²⁸. Ces recettes reviennent toutefois intégralement à la gestion de la dette et n'ont aucune incidence sur le solde de financement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution générale

Les recettes fiscales totales en base SEC sont estimées dans le budget ajusté 2015 à 107.989,1 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 4.133,4 millions d'euros (-1,7 %) par rapport au budget initial 2015. Cette baisse s'explique par le fait que le budget initial contenait à tort les droits d'enregistrement et de succession perçus par la Région flamande.

Dans le rapport du comité de monitoring du 19 mars 2015 qui a servi de base à la confection du budget ajusté 2015, les recettes avaient été estimées à 107.339,0 millions d'euros. Une recette supplémentaire de 650,1 millions d'euros est donc prévue, laquelle résulte essentiellement des nouvelles mesures fiscales (533,5 millions d'euros) décidées durant le conclave budgétaire d'avril 2015. Ces mesures fiscales supplémentaires sont examinées au point 2.3.

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

Comme il ressort du tableau ci-dessus, les recettes fiscales totales sur une base de caisse s'élèvent à 106.067,8 millions d'euros. La principale différence (-1.921,3 millions d'euros) avec l'estimation des recettes fiscales totales en base SEC (107.989,1 millions d'euros) résulte du décompte des dispenses de versement du précompte professionnel (-3.063 millions d'euros)²⁹, d'une correction pour le moment d'enregistrement des recettes fiscales perçues (1.124 millions d'euros)

²⁷ Voir les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015 (*Doc. parl. Chambre*, DOC 54 0495/002, p. 94).

²⁸ Budget des voies et moyens, Titre III – Produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer (*Doc. parl. Chambre*, DOC 54 1026/001, p. 62).

²⁹ Du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (46.453,4 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel, estimées à 3.3063,5 millions d'euros pour 2015, sont imputées en dépenses en termes SEC. Voir aussi l'exposé général, p. 58.

et d'une correction concernant le transfert d'impôts régionaux perçus par l'État fédéral (18 millions d'euros).

La correction pour le moment d'enregistrement vise à tenir compte de la différence de délai entre l'enrôlement de l'impôt (SEC) et sa perception effective (caisse).

2.2 Méthode d'estimation utilisée

Les recettes de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises sont estimées à l'aide d'une méthode macroéconomique désagrégée. Ces recettes sont estimées en base SEC et ensuite transposées en base caisse. Les autres postes (moins importants) des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes³⁰.

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macroéconomique, la Cour des comptes souligne que celui-ci repose sur le budget économique de février 2015 et qu'il est donc basé sur une croissance économique de 1 %. Or, le conclave budgétaire d'avril 2015 table sur une croissance économique de 1,2 %. Ces prévisions de croissance économique supérieures ne se reflètent pas dans les recettes fiscales. Comme le souligne l'exposé général, le gouvernement a décidé de tenir compte de cette croissance économique supplémentaire (0,2 %) en apportant une correction générale au solde de financement à concurrence de 256 millions d'euros³¹.

2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour le budget ajusté 2015 s'élève à 1.860,9 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, d'une révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire de mesures prises auparavant (1.327,3 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (533,5 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2015.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2015 » de l'exposé général³² comporte un aperçu de ces mesures, qui ont été estimées en base SEC.

D'une manière générale, la Cour des comptes observe que, malgré leur incidence, ces mesures sont peu commentées dans les documents budgétaires. Les administrations fiscales du SPF Finances (en particulier le service d'encadrement Expertise et support stratégique) et les cellules stratégiques du ministre des Finances et du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude fiscale ont certes fourni ou expliqué à la Cour des comptes les données de calcul sous-jacentes du budget ou les paramètres utilisés pour la plupart de ces mesures, à l'exception de celles relatives aux effets retour de la mesure tax shelter/réduction starter (26,7 millions d'euros)³³.

³⁰ Il s'agit de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, des droits d'enregistrement, des droits de succession, des droits de douane et de diverses taxes et amendes (TVA).

³¹ Exposé général, p. 26-27.

³² Doc.parl. Chambre, DOC 54 0494/001, p.109

³³ La note de calcul que la Cour a reçue au sujet de l'incidence budgétaire des mesures prises en matière de tax shelter/réduction starter porte uniquement sur le coût budgétaire, qui est estimé, selon l'hypothèse suivie, à un montant qui se situe entre 125,5 millions d'euros et 181,9 millions d'euros. Ce coût budgétaire ne sera visible qu'à partir de l'exercice d'imposition 2016 et ne sera dès lors pas examiné plus avant.

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

2.3.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures fiscales déjà prises (+1.327,2 millions d'euros) sont généralement la conséquence de chiffres plus récents ou plus précis. Le tableau ci-dessous contient un relevé des principales révisions budgétaires.

Tableau – Relevé des principales réévaluations budgétaires de mesures fiscales existantes (en millions d'euros)

Mesures fiscales existantes	Initial 2015	Ajusté 2015
Diminution de l'aide au biocarburant	0	84,3
Suppression et diminution des réductions d'impôts pour économies d'énergie	328,5	238,5
Augmentation du bonus emploi	-66,0	-13,0
Effet du saut d'index	-467,9	0
Fiscalisation de l'enveloppe bien-être	-310,5	0
Accompagnement social du saut d'index	-127,0	-10,0
Effets indirects des mesures de compétitivité	29,7	0
Bonus de liquidation	50,0	236,5
Rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes	30,0	-113,0

Source : *exposé général du budget initial 2015³⁴ et du budget ajusté 2015³⁵*

Étant donné qu'aucune indexation des salaires n'est prévue pour cette année, l'incidence négative d'un saut d'index sur les recettes fiscales (-467,9 millions d'euros) n'a plus été retenue.

Il en va de même de l'accompagnement social du saut d'index (-127 millions d'euros). Lors du conclave budgétaire d'avril 2015, le gouvernement a décidé d'utiliser une partie de ce montant pour lutter contre les pièges à l'emploi (53 millions d'euros). Ce montant sera réparti entre une augmentation du pourcentage du bonus emploi fiscal (-10 millions d'euros)³⁶ et le bonus emploi social³⁷ (-43 millions d'euros), cette dernière partie étant ainsi intégrée dans le régime de la sécurité sociale.

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (budget initial 2015), le gouvernement avait décidé que les dépenses relatives à l'enveloppe bien-être seraient dorénavant gérées par la voie fiscale. Il a été décidé, lors de la confection du budget ajusté, de financer à

³⁴ Doc. parl., Chambre, DOC 0494/001, p. 109 (tableau 5).

³⁵ Exposé général, tableau 4, p. 62.

³⁶ Le « bonus emploi fiscal » est un crédit d'impôt accordé aux contribuables à bas revenu qui ont droit à un bonus emploi social (crédit d'impôt tel que visé à l'article 289ter/1 du CIR 1992). Le bonus emploi fiscal comprend un pourcentage du bonus emploi social effectif.

³⁷ Le « bonus emploi social » consiste en une réduction des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs à bas revenu. Il augmente le salaire net de ces travailleurs, sans faire augmenter leur salaire brut.

nouveau les coûts via les régimes de la sécurité sociale³⁸. Les recettes fiscales augmentent donc à nouveau de 310,5 millions d'euros³⁹.

Les effets indirects des mesures de compétitivité (29 millions d'euros) sont intégrés dans la méthode d'estimation utilisée (voir le point 2.2). C'est la raison pour laquelle le montant n'est plus pris en compte comme étant une incidence complémentaire de mesures fiscales existantes.

En outre, la Cour des comptes constate que les mesures relatives au bonus de liquidation (+236,5 millions d'euros) et aux rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes (-113 millions d'euros) ont été adaptés au calcul effectué par le service d'études du SPF Finances à l'occasion du projet de budget initial 2015⁴⁰.

Par ailleurs, en ce qui concerne le bonus de liquidation, en l'absence d'informations reçues, la Cour n'est pas en mesure de déterminer s'il n'interfère pas avec la mesure relative à la réserve de liquidation (conclave budgétaire d'avril 2015 – voir le point 2.3.2) et si la recette précitée de 236,5 millions d'euros en sera influencée.

Concernant la contribution du secteur financier (limitation de la déduction des intérêts notionnels pour les établissements financiers et les compagnies d'assurance), le gouvernement conserve la recette de 100 millions d'euros telle qu'estimée initialement. Sur la base des informations reçues, la mise en œuvre concrète de cette mesure fait toujours l'objet de discussions au sein du gouvernement. Aucun projet de loi n'a encore été déposé au Parlement à ce sujet. La Cour des comptes ne dispose dès lors pas d'éléments suffisants lui permettant de vérifier la faisabilité de la recette telle qu'estimée dans la note de calcul transmise.

2.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire d'avril 2015, le gouvernement a pris de nouvelles mesures, dont l'incidence budgétaire pour l'année 2015 est estimée à 533,5 millions d'euros⁴¹.

Ces mesures fiscales concernent :

- la réserve de liquidation (236 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale (100 millions d'euros)⁴² ;

³⁸ Exposé général, p. 124, 129, 144 et 161.

³⁹ Il s'agit du montant de la mesure fiscale complémentaire estimée dans le budget initial. Tableau 5 de l'exposé général du budget initial, Doc. parl. Chambre DOC54, 994/001 p. 109. Ce montant diffère légèrement du montant retenu pour la Sécurité sociale dans le budget ajusté. Voir partie IV, point 2.1 « Enveloppe bien-être ».

⁴⁰ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015 (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0495/002, p. 100-101).

⁴¹ Les mesures prises en conclave concernant le tax shelter/la réduction starter et le crowdfunding n'auront une incidence sur le budget qu'à partir de l'année budgétaire 2016. Ces mesures ne figurent donc pas dans le tableau 4 et ne sont pas davantage examinées. En ce qui concerne le tax shelter/la réduction starter, l'incidence budgétaire en 2016 est estimée, selon l'hypothèse suivie, à un montant qui se situe entre 125,5 millions d'euros et 181,9 millions d'euros. Quant à la mesure de crowdfunding, l'incidence budgétaire en 2016 est estimée à 1,875 millions d'euros.

⁴² Dont 70 millions d'euros suite au signalement spontané par le contribuable de revenus non déclarés dans les temps, soit 22,5 millions d'euros provenant de la lutte contre l'abus des structures sociétaires, 3 millions d'euros dans le cadre de la lutte contre la fraude sur internet, 3,2 millions d'euros suite à l'extension des projets de datamining à l'ISI et 1,3 million d'euros grâce à la meilleure exploitation des informations relatives à la règle des 183 jours.

- un paiement anticipé complémentaire de l'impôt des sociétés par la Banque nationale de Belgique (60 millions d'euros)⁴³ ;
- la contribution du secteur diamantaire (50 millions d'euros) ;
- l'impôt de transparence (50 millions d'euros) ;
- les effets retour du tax shelter/de la réduction starter (26,7 millions d'euros) ;
- la dispense de versement du précompte professionnel pour des entreprises qui se lancent (23 millions d'euros)⁴⁴ ;
- l'arrêt européen « Tate&Lyle » (10 millions d'euros) ;
- la déduction pour les investissements numériques (5 millions d'euros) ;
- l'effet retour en matière d'e-commerce (3,3 millions d'euros) ;
- une recette supplémentaire (précompte mobilier) provenant de la rente de monopole de la Loterie nationale.

Ces estimations sont étayées par des notes techniques du SPF Finances mais également par la cellule stratégiques du ministre des Finances.

De façon générale, la Cour des comptes constate que les estimations budgétaires des diverses mesures fiscales (comme la contribution du secteur diamantaire, l'impôt de transparence, la dispense de versement du précompte professionnel pour des entreprises qui se lancent et la déduction pour les investissements numériques) dépendent en grande partie de modalités concrètes d'application à définir ultérieurement et de décisions d'exécution à adapter. Dans ce contexte, il est difficile de quantifier ou d'évaluer précisément quelle sera l'incidence budgétaire.

En ce qui concerne la recette prévue provenant de la contribution du secteur diamantaire, la Cour des comptes fait remarquer que, dans le cadre de la réglementation européenne relative aux aides d'État, cette mesure doit être soumise à la Commission européenne. En outre, la note de calcul budgétaire se fonde sur un certain nombre de paramètres (comme le chiffre d'affaire réalisé) et d'hypothèses (comme la croissance du secteur) qui comportent un certain facteur d'incertitude.

L'estimation des recettes provenant de l'impôt de transparence s'appuie sur des données financières et des paramètres encore insuffisamment connus à ce jour. C'est notamment le cas du total des actifs, qui tombent sous le coup de la mesure, du rendement estimé, de la base imposable, de la mesure dans laquelle les paiements anticipés seront effectués et de telles constructions seront (ou non) remplacées par d'autres.

Par ailleurs, au sujet de la dispense de versement du précompte professionnel pour des entreprises qui se lancent et de la déduction pour investissements numériques, la Cour des comptes souligne que le SPF Finances ne dispose pas de données fiables relatives aux paramètres utilisés.

S'agissant de la réserve de liquidation, dont les recettes estimées dépendent tout autant des hypothèses prises en compte, la Cour des comptes fait observer que cette mesure entraînera un glissement des recettes fiscales au détriment des exercices budgétaires ultérieurs.

⁴³ La part de l'État dans les bénéfices de la Banque nationale de Belgique est exonérée de l'impôt des sociétés. Comme cette part diminue, l'impôt des sociétés à payer par la Banque nationale augmente.

⁴⁴ Cette mesure ne figure pas dans le tableau 4 précité, mais est comprise dans l'exonération du précompte professionnel (voir le point 2.1).

3 Les recettes non fiscales

3.1 Contribution du secteur énergétique

A la demande du gouvernement, la Commission de régularisation de l'Électricité et du Gaz (CREG) a présenté, dans le courant du mois d'avril 2015, un rapport portant sur l'évolution des coûts et des bénéfices de l'activité de production d'électricité d'origine nucléaire. Selon ce rapport, ces bénéfices ont fortement baissé au cours de l'année écoulée par l'effet combiné de la baisse du prix de l'électricité en Belgique et de l'arrêt, pour raisons de sécurité, de plusieurs centrales nucléaires.

La Cour des comptes signale que dans le présent projet d'ajustement budgétaire, le gouvernement a décidé de maintenir inchangée la prévision de recette attendue au titre de la rente nucléaire, à savoir 405 millions d'euros⁴⁵, telle qu'elle résultait de la précédente évaluation desdits bénéfices par la CREG. Une surévaluation de la contribution du secteur énergétique n'est donc pas exclue, laquelle aura un impact sur le solde de financement de l'État.

3.2 Récupération de pensions alimentaires

La Cour des comptes rappelle qu'à l'occasion de l'examen du budget des voies et moyens initial⁴⁶, elle avait signalé que les recettes inscrites au titre du remboursement des pensions alimentaires⁴⁷ ne répondait pas au prescrit légal en matière d'évaluation des recettes budgétaires et qu'il en résultait une surestimation des droits constatés en 2014 d'environ 126,1 millions d'euros. Elle constate que le présent ajustement budgétaire n'a pas donné suite à cette remarque. Elle signale cependant que, contrairement à la contribution du secteur énergétique, cette surévaluation n'a pas d'impact sur le solde de financement de l'État.

3.3 Subsides attribués par la Loterie Nationale

Le gouvernement a décidé d'augmenter la rente de monopole brut à verser par la Loterie Nationale de 10 millions d'euros et donc de la porter à 105 millions d'euros⁴⁸. Parallèlement, le montant total des subventions accordées annuellement par la Loterie Nationale sera amputé de 10 millions d'euros (il passera de 225,3 à 215,3 millions d'euros). Les subventions de la Loterie Nationale sont octroyées au pouvoir fédéral (Coopération belge au développement)⁴⁹, à des fonds organiques du pouvoir fédéral, aux communautés et à divers organismes.

La Cour des comptes constate que la destination desdites subventions n'a pas encore fait l'objet en 2015 d'un arrêté de répartition⁵⁰ et que l'affectation de ces moyens entre les différents bénéficiaires n'a pu en conséquence être déterminée dans le budget des voies et moyens ajusté. La Cour des comptes ne peut donc pas vérifier si les recettes prévues pour les différents bénéficiaires sont correctement estimées. Elle recommande

⁴⁵ Titre I, section II, chapitre 18, § 2, article 37.70.02 du budget des voies et moyens.

⁴⁶ Doc. parl., Chambre, DOC 54 0495/002 p. 102.

⁴⁷ Titre II, section II, chapitre 18 § 2, article 58.20.03 du budget des voies et moyens.

⁴⁸ La rente de monopole nette (hors précompte mobilier) est enregistrée en tant que recette non fiscale courante du SPF Finances, § 1^{er}. Administration de la trésorerie, article 36.50.01 – Rente de monopole de la Loterie nationale.

⁴⁹ Recette non fiscale courante du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, § 2. Coopération internationale, article 36.50.02 – Versement net de la Loterie nationale.

⁵⁰ La répartition des subventions 2014 a été fixée par arrêté royal du 19 mars 2014 déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2014 de la Loterie nationale.

que cette répartition intervienne plus rapidement à l'avenir et au plus tard, lors du dépôt du projet de budget.

3.4 Remboursement de l'avance récupérable octroyée à Belgocontrol

Ce point est traité dans la partie III, chapitre II, Section 33 - SPF Mobilité et Transport.

4 Moyens transférés aux communautés et aux régions

4.1 Comparaison des moyens transférés aux communautés et régions par l'État fédéral en 2014 et en 2015

En vertu des lois organisant le financement des communautés et régions⁵¹, des moyens financiers sont transférés par l'État au profit de celles-ci. En raison de l'accroissement des compétences qui leur ont été attribuées par la sixième réforme de l'État, plusieurs adaptations importantes ont été apportées à ces lois en vue d'accroître les moyens mis à la disposition des communautés et des régions.

Tableau – Évolution des moyens transférés par l'État au profit des communautés et régions (en millions d'euros)

	Moyens 2014 (définitif)	Budget 2015 (ajusté)	Ecart
A. Recettes propres (hors impôts régionaux)			
Infractions routières	0,0	213,7	213,7
Taxe additionnelle à l'IPP	0,0	8.262,4	8.262,4
Total recettes propres (hors impôts régionaux)	0,0	8.476,1	8.476,1
B. Recettes transférées			
Recettes attribuées	33.821,8	29.467,1	-4.354,7
Recettes affectées	205,4	205,3	-0,1
Dotations budgétaires - Nouvelles compétences (section 01)	0,0	10.761,6	10.761,6
Autres crédits budgétaires	1.023,5	408,9	-614,6
Décompte 2014 ⁵²		-116,9	-116,9
Total recettes transférées	35.050,7	40.726,3	5.675,3

⁵¹ À savoir les quatre lois suivantes : la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international de Bruxelles, créant un fonds budgétaire Primes linguistiques et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

⁵² On entend par « décompte 2014 », l'écart entre les moyens transférés, pour l'année 2014, aux communautés et régions sur la base des paramètres retenus à la fin de l'année 2014 et les moyens qui résultent des paramètres actualisés au cours du mois de février 2015. De ce fait, cet écart ne peut être pris en compte que lors de l'établissement de l'ajustement du budget 2015.

Source : exposé général, budget des voies et moyens et budget général des dépenses

Une plus large autonomie fiscale a été accordée aux régions. A ce titre, elles bénéficient désormais de revenus supplémentaires sur l'impôt des personnes physiques, à savoir la taxe additionnelle sur l'IPP, ainsi que de nouvelles recettes non fiscales liées à l'octroi de compétences en matière de réglementation routière. Ces deux nouvelles recettes sont estimées globalement à 8.476,1 millions d'euros en 2015.

En outre, les moyens que l'État transfère au cours de l'année 2015 sur ses propres recettes, en vertu des lois de financement précitées, ont crû de 5.675,3 millions d'euros par rapport à l'année précédente, pour représenter désormais 40.726,3 millions d'euros. Ces moyens transférés prennent plusieurs formes, à savoir :

- l'attribution d'une partie des recettes perçues au titre de l'IPP et au titre de la TVA, soit par le recours aux fonds d'attribution, soit par l'affectation directe de recettes sur des fonds budgétaires. La réduction des recettes attribuées constatée entre 2014 et 2015 s'explique en grande partie par l'intégration, dans le montant de base de la taxe additionnelle sur l'IPP mentionné ci-dessus, d'une partie des moyens comptabilisés jusqu'en 2014 sur lesdits fonds d'attribution⁵³ ;
- l'inscription de dotations nouvelles au sein du budget général des dépenses (section 01) pour le financement des compétences octroyées aux communautés par la sixième réforme de l'Etat ;
- enfin, l'inscription de crédits budgétaires spécifiques⁵⁴. La réduction importante de ces moyens par rapport à l'année précédente (-614,6 millions d'euros) trouve son origine essentiellement dans la suppression des crédits budgétaires consacrés auparavant à la politique de remise au travail (- 485,8 millions d'euros) ainsi que dans la suppression des anciennes dotations pour la Communauté germanophone et pour la Commission communautaire commune⁵⁵ (-182,1 millions d'euros)⁵⁶. À l'inverse, certaines régions ont bénéficié de moyens supplémentaires au titre notamment de la politique de mobilité (+30,0 millions d'euros) et du remboursement des frais de perception des impôts régionaux (+23,9 millions d'euros).

4.2 Évolution des moyens destinés aux communautés et régions par rapport aux prévisions du budget 2015 initial

Selon les estimations établies par le gouvernement, et hors impôts régionaux pour lesquels l'évolution des montants s'explique uniquement par la décision de la région flamande d'en assurer elle-même la perception, les montants dus par l'Etat aux communautés et régions se réduiront d'environ 1.713,2 millions d'euros par rapport aux montants retenus dans le budget général des dépenses 2015 initial⁵⁷. Cette réduction porte à la fois sur les recettes propres des régions et sur les recettes de l'État que celui-ci leur transfère.

⁵³ Plus précisément, la taxe additionnelle sur l'IPP remplace désormais les moyens historiques visés à l'article 33 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, diminué du terme négatif visé à l'article 33bis de la même loi spéciale.

⁵⁴ En ce compris une dotation au profit de la ville de Bruxelles (106,7 millions d'euros) et indépendamment des moyens relatifs à la compensation pour la mainmorte, pour laquelle la Cour des comptes ne dispose pas des données permettant d'en établir le montant.

⁵⁵ Programmes 01.34.01, 01.34.2 et 23.56.8.

⁵⁶ Ce financement est désormais assuré par des recettes affectées par prélèvement sur l'IPP et la TVA.

⁵⁷ Cette évaluation budgétaire tient compte des adaptations découlant de la révision des données et des paramètres relatifs tant à l'année 2014 qu'à l'année 2015, et donc du décompte de l'année 2014.

4.2.1 Recettes propres des régions et estimation de la taxe additionnelle sur l'IPP

Certaines recettes propres des régions sont perçues par les comptables de l'État fédéral. Relèvent de cette catégorie les impôts régionaux (3.366,1 millions d'euros), la taxe additionnelle régionale sur l'IPP (8.262,4 millions d'euros) ainsi que certaines recettes non-fiscales⁵⁸ (213,7 millions d'euros).

Tableau – Evolution des recettes perçues par l'État pour compte des régions (en millions d'euros)

	Budget 2015 initial	Budget 2015 ajusté	Ecart
Impôts régionaux	7.489,8	3.366,1	-4.123,7
Infractions routières	183,7	213,7	30,0
Taxe additionnelle à l'IPP	9.012,1	8.262,4	-749,7
Total	16.685,6	11.842,2	-4.843,4

Source : exposé général

Comme expliqué ci-dessus, la diminution constatée entre les prévisions du budget initial de l'année 2015 et le présent ajustement budgétaire résulte en grande partie par la décision de la Région flamande de percevoir directement les droits d'enregistrement et de succession (-3.926,4 millions d'euros)⁵⁹.

En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques régional, la différence entre le budget fédéral initial et le budget ajusté s'élève à -749,7 millions d'euros. Cette diminution par rapport au budget initial résulte de la nouvelle estimation des centimes additionnels régionaux (-820,3 millions d'euros) et des dépenses fiscales régionales (+70,6 millions d'euros) qui sont déduites de ces centimes additionnels.

L'impôt des personnes physiques régional d'une année budgétaire est celui de l'exercice d'imposition de cette même année. Comme le montant de l'impôt n'est connu qu'au cours du deuxième semestre de l'année suivante, il est nécessaire de travailler avec des avances pendant l'année budgétaire⁶⁰. La loi de financement prévoit que les avances inscrites au budget doivent correspondre au montant probable de l'impôt des personnes physiques régional et que ce montant doit être estimé selon une méthode fixée par arrêté royal délibéré en conseil des ministres et après concertation avec les gouvernements des régions.

Cette concertation est encore en cours de sorte que l'arrêté royal n'a pas encore été pris. Les avances ont dès lors été estimées au budget fédéral initial selon une méthode utilisée lors des négociations relatives à l'accord institutionnel. Cette méthode a toutefois été appliquée de manière différente pour le budget fédéral ajusté.

⁵⁸ Il s'agit des perceptions immédiates, transactions et amendes pénales liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière.

⁵⁹ La Cour des comptes renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle avait formulés lors de l'examen du budget des voies et moyens initial quant à la surévaluation des recettes de tiers perçues au profit des régions. Le présent ajustement répond donc auxdits commentaires.

⁶⁰ Les avances sont ensuite décomptées de l'impôt des personnes physiques régional réellement perçu.

En ce qui concerne les centimes additionnels régionaux, le montant probable est déterminé à partir de l'estimation du montant de l'impôt État⁶¹. En effet, lorsque les régions n'établissent pas elles-mêmes leurs centimes additionnels, le montant de ces centimes additionnels est obtenu en appliquant le facteur d'autonomie⁶² à l'impôt État. La loi de financement fixe ce facteur d'autonomie à 25,990 % pour les exercices d'imposition 2015, 2016 et 2017⁶³.

La méthode utilisée pour estimer l'impôt État⁶⁴ consiste chaque fois à effectuer une simulation des recettes de l'impôt État pour un échantillon de contribuables répartis entre les trois régions⁶⁵. Les résultats de cette simulation – qui repose sur les données d'un exercice d'imposition complet et donc clôturé – sont ensuite extrapolés à l'exercice d'imposition 2015.

Les paramètres utilisés pour extrapoler le montant total de l'impôt État pour l'ensemble des trois régions 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 imposable⁶⁶.

Pour le budget initial, l'échantillon de contribuables comprenait 1/20^e de la population totale (environ 340.000 dossiers) et les données dataient de l'exercice d'imposition 2011. Pour le budget ajusté, l'échantillon comprenait 1/200^e de la population totale (environ 34.000 dossiers) et les données étaient celles de l'exercice d'imposition 2013.

Quoi qu'il en soit des résultats de ces deux simulations, il existe toutefois une autre méthode pour estimer, sans tenir compte de l'impôt État, le montant des centimes additionnels des trois régions pour l'exercice d'imposition 2015. Cette méthode est rendue possible par le fait que les régions n'ont pas appliqué en 2015 de centimes additionnels propres en déterminant des pourcentages par tranches d'impôts. En la circonstance, le montant total des centimes additionnels des trois régions peut être obtenu en utilisant directement le facteur d'autonomie définitif, tel que prévu dans la loi de financement, à l'impôt État. Ce montant total est égal, pour l'exercice d'imposition 2015, au numérateur du facteur d'autonomie⁶⁷, dont les éléments peuvent être calculés⁶⁸.

Compte tenu des paramètres du budget ajusté, le montant total des centimes additionnels pour l'exercice d'imposition 2015 s'élève à 11.383,1 millions d'euros, ce qui

⁶¹ L'impôt État est obtenu en appliquant le taux d'imposition fédéral au revenu imposable globalement et en décomptant plusieurs réductions d'impôt fédérales (article 5/2, § 2, de la loi de financement).

⁶² Le facteur d'autonomie est égal à une fraction comprenant, au numérateur, plusieurs valeurs provenant de l'ancienne loi de financement, à savoir le *juste retour* et une partie du *terme négatif*, ainsi qu'une partie des dépenses fiscales régionales et, au dénominateur, l'impôt État de l'exercice d'imposition 2015 (article 5/2, § 1^{er}, de la loi de financement).

⁶³ Ce pourcentage est toutefois provisoire. Le facteur d'autonomie sera définitivement fixé en 2018 et, pour les exercices d'imposition antérieurs, la différence entre le facteur provisoire et le facteur définitif sera décomptée (article 54, alinéas 6 à 9 de la loi de financement).

⁶⁴ La méthode est décrite dans deux notes du service d'encadrement Expertise et support stratégiques du SPF Finances des 26 juin 2014 et 31 mars 2015 concernant respectivement le budget initial et le budget ajusté.

⁶⁵ Pour le budget ajusté, la simulation a été effectuée à l'aide du programme SIRE, qui a été développé par le service d'encadrement précité du SPF Finances. Pour le budget initial, la note renvoie au « simulateur de la BNB ».

⁶⁶ Les élasticités régionales ont été déterminées à l'aide du même programme de simulation SIRE.

⁶⁷ L'impôt État de l'exercice d'imposition 2015, qui figure au dénominateur du facteur d'autonomie, s'annule en cas d'application du facteur d'autonomie à l'impôt État de ce même exercice d'imposition 2015.

⁶⁸ Selon la méthode exposée en note de bas de page n° 63.

donne, après déduction des dépenses fiscales régionales (3.048,0 millions d'euros)⁶⁹, un impôt des personnes physiques régional de 8.335,1 millions d'euros. Ce montant est supérieur de 72,7 millions d'euros au montant de 8.262,4 millions d'euros inscrit dans le budget fédéral ajusté.

4.2.2 Recettes de l'État transférées aux communautés et régions

Tableau – Évolution des recettes de l'État transférées aux communautés et régions (en millions d'euros)

	Budget 2015 initial	Budget 2015 ajusté	Ecart
Recettes attribuées	30.177,0	29.467,1	-709,9
Recettes affectées	206,0	205,3	-0,7
Dotations budgétaires (section 01)	11.063,5	10.761,6	-301,9
Autres crédits budgétaires	389,9	408,9	19,0
Total	41.836,4	40.842,9	-993,5

Source : exposé général et budget général des dépenses

4.2.2.1 Recettes attribuées

Une partie des recettes fiscales perçues par l'État au titre de l'IPP et de la TVA est attribuée aux communautés et régions (29.467,1 millions d'euros⁷⁰). Ces recettes ne sont pas reprises au budget des voies et moyens de l'État mais sont inscrites dans des fonds d'attribution⁷¹.

La réduction importante de ces moyens par rapport aux estimations du budget initial 2015 (-710,6 millions d'euros) s'explique par l'actualisation des paramètres de base, en application des lois de financement, et plus particulièrement par l'évolution défavorable des indicateurs macro-économiques.

La Cour signale à cet égard que le Gouvernement a retenu, conformément aux dispositions de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, les prévisions de croissance réelle du PIB et de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation telles qu'elles ont été établies dans le budget économique du Bureau fédéral du Plan du 12 février dernier. Pour l'année 2015, ces données s'établissent respectivement à 1,0% et à 0% (contre 1,5% et 1,3% lors du budget initial)⁷².

Sur la base de l'estimation de la croissance réelle du PIB la plus récente (1,2%) du Bureau fédéral du Plan, l'ensemble des moyens transférés aux communautés et régions⁷³

⁶⁹ Il convient d'utiliser le montant provisoire inscrit dans la loi de financement étant donné que ce montant est aussi pris en considération pour fixer la partie attribuée de l'impôt des personnes physiques à l'article 35^{decies}. Le montant définitif sera fixé fin 2016 et un décompte sera opéré pour 2015 et 2016.

⁷⁰ Dont 14.875,5 millions d'euros au titre de la TVA et à 14.591,6 millions au titre de l'IPP.

⁷¹ Plus précisément sur les fonds 66.21 à 66.24 du tableau 2 annexé au budget général des dépenses (Doc. parl. Chambre DOC 54 1027/002, p. 638).

⁷² Pour l'année 2014, la révision des prévisions a conduit à revoir également à la baisse la croissance réelle du PIB (de 1,1 % à 1,0 %) et le taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation (de 0,6 % à 0,34 % en 2014). Cette évolution négative a été partiellement compensée, tant en 2014 qu'en 2015, par une augmentation des moyens attribués au titre de la TVA (par suite de la réestimation du nombre d'habitants de moins de 18 ans) et de manière beaucoup plus marginale, en 2015, au titre de l'IPP, par suite de la révision du nombre d'emplois ALE (0,4 million d'euros).

⁷³ À savoir l'ensemble des recettes attribuées et affectées, des dotations et des autres crédits budgétaires.

devraient être revus à la hausse à concurrence de quelque 47,3 millions d'euros. En outre, ces mêmes estimations prévoient une légère reprise de l'inflation en 2015 (+0,2% au lieu de 0%), ce qui aurait également comme conséquence d'accroître les transferts vers les communautés et régions à hauteur de quelque 77,1 millions d'euros (soit un montant global de 124,4 millions d'euros).

Enfin, pour ce qui concerne l'attribution des recettes TVA, le gouvernement a souhaité s'appuyer provisoirement sur une estimation actualisée du nombre d'élèves, en anticipant ainsi la validation de ce comptage par la Cour des comptes, ce qui a entraîné un glissement de 1,2 million d'euros en faveur de la Communauté flamande⁷⁴.

4.2.2.2 Recettes affectées

Certaines ressources sont inscrites directement dans le budget des voies et moyens de l'État fédéral, sous la forme d'une affectation des recettes IPP à trois fonds budgétaires (205,3 millions d'euros)⁷⁵. L'estimation de ces recettes a légèrement diminué (-0,7 million d'euros).

4.2.2.3 Dotations budgétaires (section 01 du budget général des dépenses)

Indépendamment des ressources énumérées ci-dessus, le budget général des dépenses comprend également des dotations particulières liées au transfert des nouvelles compétences aux communautés en vertu de la sixième réforme de l'État (10.761,6 millions d'euros).

À l'instar de la diminution constatée pour les recettes attribuées, la réduction des crédits inscrits au présent ajustement (-301,9 millions d'euros) s'explique en grande partie par l'évolution défavorable des indicateurs macro-économiques (-176,8 millions d'euros).

La Cour rappelle enfin qu'à l'occasion de l'examen du projet initial de budget général des dépenses pour l'année 2015, elle avait fait observer que la fixation du montant des dotations inscrites à la section 01 du budget général des dépenses ne tenait pas compte de l'obligation légale⁷⁶ de défalquer les frais de gestion des allocations familiales. Le présent ajustement budgétaire ne répond pas davantage au prescrit de cette disposition légale, de telle sorte que les dotations restent surévaluées à hauteur de 214,3 millions d'euros.

4.2.2.4 Autres crédits budgétaires

Enfin, plusieurs allocations de base, réparties au sein des autres sections du budget général des dépenses, reprennent diverses dépenses à charge de l'État en vertu des lois de financement⁷⁷, comme, par exemple, les moyens transférés à la Région de Bruxelles-Capitale pour la politique de mobilité ou encore aux communautés pour les étudiants étrangers et le jardin botanique de Meise⁷⁸.

L'ajustement à la hausse (+19,0 millions d'euros) s'explique avant tout par un remboursement plus important (+23,7 millions d'euros) des frais de perception pour les

⁷⁴ Sur un montant total de TVA attribué de 14.797,6 millions d'euros.

⁷⁵ A savoir le fonds « Beliris » (programme 33.55.2), le fonds des primes linguistiques (13.40.4) et le fonds pour la sécurité des sommets européens (13.56.7).

⁷⁶ Article 68quinquies, §§1 et 2 de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions

⁷⁷ Il convient de rappeler en outre que conformément à l'article 75, § 1^{er} quater, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, certaines des compétences transférées aux communautés et régions en application de la sixième réforme de l'État peuvent être encore temporairement assurées par le pouvoir fédéral. Les crédits nécessaires à cet effet (+600,0 millions d'euros) ont été octroyés au gouvernement par un amendement au budget général des dépenses initial 2015. En contrepartie, une compensation à due concurrence des crédits effectivement consommés sera appliquée sur les dotations relatives à l'exercice de ces compétences (section 01 du même budget) (Doc. parl. Chambre DOC 54 0496/003).

⁷⁸ En outre, un montant de 106,6 millions d'euros est inscrit en vertu des mêmes lois pour la ville de Bruxelles.

droits d'enregistrement et de succession au profit de la Région flamande, perception qu'elle exécute elle-même depuis 2015. A contrario, l'application des paramètres actualisés, en vertu des lois de financement, conduit à une diminution des crédits d'environ 5,1 millions d'euros.

PARTIE III

Projet de budget général des dépenses

CHAPITRE I

Généralités

1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (110.921,8 millions d'euros) inscrits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses augmentent de 2.945,6 millions par rapport aux crédits du budget initial 2015 (107.976,2 millions d'euros)⁷⁹.

Cette hausse concerne principalement les crédits de la section 51 – Dette publique du budget général des dépenses. Ces crédits augmentent de 2.805,6 millions d'euros pour atteindre 55.590 millions d'euros. Cette modification résulte surtout de la hausse des crédits pour le refinancement de la dette à raison de 3.124,4 millions d'euros et d'une baisse de 313,3 millions d'euros pour les charges d'intérêts. Les crédits de la section 52 destinés au financement de l'Union européenne ont été maintenus à 3.261 millions d'euros.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 210,1 millions d'euros pour s'établir à 51.540,3 millions d'euros⁸⁰. Cette progression résulte notamment des décisions du conclave budgétaire relatives à la résorption des arriérés de factures au SPF Justice (+101 millions d'euros), à la mise à la disposition du département de la Défense de crédits d'investissement à la charge de la provision interdépartementale (+100 millions d'euros), à la constitution d'une nouvelle provision interdépartementale pour les dépenses en matière de sécurité (+200 millions d'euros), à une baisse des dotations aux communautés (-301,9 millions d'euros) et à la réduction de la provision interdépartementale (-144,9 millions d'euros). Enfin, le gouvernement a accordé des

⁷⁹ Budget général des dépenses ajusté, p. 9.

⁸⁰ Exposé général, p. 89. La présente analyse ne tient pas compte des crédits qui ont été inscrits pour le paiement des dépenses qui relèvent des communautés et des régions (qui passent de 600,6 millions d'euros à 530,5 millions d'euros).

crédits supplémentaires d'un montant de 255,9 millions d'euros à divers départements pour effectuer les dépenses nécessaires⁸¹.

2 Soldes des fonds organiques

La Cour des comptes constate que, dans l'ajustement du budget général des dépenses 2015, les soldes des fonds organiques augmentent.

Le solde disponible de l'ensemble des fonds organiques de l'État fédéral pour des liquidations futures dans le budget ajusté 2015 augmente de 92,2 millions d'euros pour s'établir à 1.786,6 millions d'euros⁸². L'utilisation éventuelle de ces moyens aura une incidence négative sur les soldes budgétaires des années suivantes.

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

Tableau – Crédits de liquidation sur les fonds : comparaison des soldes disponibles entre le budget ajusté et le budget initial de 2015 (en millions d'euros)

Description	2015 initial	2015 ajusté	Variation	%
12-62-4 – Fonds spécial d'aide aux victimes	107,3	109,2	1,9	1,7%
13-56-7 – Fonds pour les sommets européens à Bruxelles	64,5	55,5	-9,0	-13,9%
14-42-1 – Fonds des bâtiments	336,8	351,1	14,3	4,2%
16-50-2 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières et de munitions excédentaires	85,6	93,9	8,3	9,7%
16-50-3 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles	76,8	73,4	-3,4	-4,4%
17-90-4 – Fonds pour prestations contre paiements	57,6	55,3	-2,3	-3,9%
33-55-2 – Fonds Beliris	522,5	548,3	25,8	4,9%
Autres fonds	443,3	499,9	56,6	12,7%
Total	1.694,4	1.786,6	92,2	5,4%

Source : budget général des dépenses ajusté, pp. 10-41

⁸¹ Il s'agit notamment de crédits supplémentaires pour :

- le SPF Justice (personnel) ;
- le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (évolution du taux de change, contributions obligatoires à des organismes internationaux et contribution pour l'Afghanistan) ;
- la Police fédérale et le fonctionnement intégré (personnel pour renforcer notamment la lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité) ;
- le SPF Finances (frais de justice, prêts verts et aide à la Grèce) ;
- les Pensions.

⁸² Budget général des dépenses, p. 41.

3 Transferts et reventilations de crédits

Le crédit provisionnel inscrit au programme 03.41.1 – Crédits provisionnels⁸³ du budget général des dépenses 2015 peut, après accord du ministre du Budget, être réparti selon les besoins, par voie d'arrêté royal, entre les différents programmes des budgets des départements concernés⁸⁴.

Fin avril 2015, des crédits d'engagement et des crédits de liquidation ont été répartis entre différentes sections budgétaires par deux arrêtés royaux⁸⁵. Il s'agit d'un montant de 21,2 millions d'euros en engagement et de 21,5 millions d'euros en liquidation. Les transferts sont destinés à couvrir les dépenses relatives au lancement du Centre belge pour la cybercriminalité (0,7 million d'euros en engagement et en liquidation), aux frais de justice et aux dédommagements (4,6 millions d'euros en engagement et en liquidation), aux frais de personnel et de fonctionnement des cellules stratégiques du gouvernement précédent (0,7 million d'euros en engagement et en liquidation), aux dotations à certains organismes (4,9 millions d'euros en engagement et en liquidation) et aux frais de personnel et de fonctionnement des départements (10,3 millions d'euros en engagement et 10,6 millions d'euros en liquidation).

Le ministre compétent peut, pendant l'année budgétaire et après accord du ministre du Budget, procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base. En principe, les nouvelles ventilations des crédits d'engagement ne sont autorisées qu'au sein du programme⁸⁶ et celles des crédits de liquidation qu'au sein de chacune des sections du budget général des dépenses⁸⁷.

À l'occasion des transferts à partir de la provision interdépartementale et des reventilations d'allocations de base, une série de nouveaux programmes (voir tableau ci-dessous) et d'allocations de base⁸⁸ ont été créés. La Cour des comptes souligne que les nouveaux programmes budgétaires doivent être autorisés par la Chambre des représentants⁸⁹ et qu'ils ne figurent pas dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015.

⁸³ Allocation de base 03.41.10.01.00.01 – Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses de toute nature découlant de la réforme des carrières, du financement de la contribution belge dans le nouveau siège de l'Otan, de l'exécution du plan concernant les premiers emplois dans les SPF et le Birb, de l'indice des prix à la consommation et autres divers.

⁸⁴ Article 2.03.2 de la loi du 19 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015.

⁸⁵ Arrêtés royaux des 24 mars et 22 avril 2015.

⁸⁶ Sauf si un cavalier budgétaire a autorisé une dérogation.

⁸⁷ Article 52 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

⁸⁸ Les allocations de base suivantes ont été créées : section 02-21.01.12.21.48, 21.01.34.41.02, 31.01.12.11.15 et 33.11.43.22.01 ; section 12-40.03.34.41.01 ; section 13-56.60.34.41.01 ; section 18-40.03.34.41.40 ; section 25-21.03.34.41.01 ; section 32-21.40.34.41.01 ; section 33-21.02.34.41.01.

⁸⁹ Article 48, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

Tableau – Situation des nouveaux programmes (crédits d'engagement et de liquidation) après les transferts à partir de la provision interdépartementale et les reventilations d'allocations de base (en milliers d'euros) pour lesquels aucun crédit n'était initialement inscrit.

Programme	Brève description du programme	Transfert ou reventilation	Montant adapté des crédits d'engagement	Montant adapté des crédits de liquidation
02.01.0	Organes stratégiques du Premier ministre	transfert	217,8	217,8
02.11.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale	transfert	24,4	32,5
03.01.0	Organes stratégiques du ministre du Budget et de la Simplification administrative	transfert	3,4	3,4
04.11.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des services publics	transfert	11	15
04.31.0	-	reventilation	20	46
12.02.0	Organes stratégiques du ministre de la Justice	transfert	17,9	17,9
12.11.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État à l'Asile, à l'Immigration et à l'Intégration sociale	transfert	79,7	79,9

Programme	Brève description du programme	Transfert ou reventilation	Montant adapté des crédits d'engagement	Montant adapté des crédits de liquidation
13.01.0	Organes stratégiques du vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur	transfert	141,8	141,8
14.04.0	Organes stratégiques du ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement	transfert	11,1	11,1
16.01.0	Organes stratégiques du vice-Premier ministre et ministre de la Défense	transfert	4,4	4,4
18.02.0	Organes stratégiques du ministre des Finances, chargé de la Fonction publique	transfert	26,1	35,3
18.11.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État à la Réforme de l'État, à la Régie des bâtiments et au Développement durable	transfert	25,6	27,2
23.02.0	Organes stratégiques du ministre de l'Emploi	transfert	12,1	14
24.01.0	Organes stratégiques du vice-Premier	transfert	86,5	86,5

Programme	Brève description du programme	Transfert ou reventilation	Montant adapté des crédits d'engagement	Montant adapté des crédits de liquidation
	ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique			
24.03.0	Organes stratégiques du vice-Premier ministre et ministre des Pensions	transfert	3,4	3,4
24.11.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État aux Affaires sociales, aux Ménages, aux Personnes handicapées et à la Politique scientifique	transfert	29,6	29,6
32.01.0	Organes stratégiques du vice-Premier ministre et ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord	transfert	24,3	24,3
32.02.0	Organes stratégiques du ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture	transfert	17,2	17,2
33.12.0	Organes stratégiques du secrétaire d'État à	transfert	28	28

Programme	Brève description du programme	Transfert ou reventilation	Montant adapté des crédits d'engagement	Montant adapté des crédits de liquidation
	l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité et à la Réforme de l'État			
Total			784,3	835,3

Source : Cour des comptes

Chapitre II

Sections du budget général des dépenses

Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion

Programme 03.41.1-Crédits provisionnels : Constitution d'une provision interdépartementale spécifique pour les dépenses de sécurité

A l'occasion du projet d'ajustement du budget initial 2015, le gouvernement a inscrit un crédit provisionnel de 200 millions d'euros « *destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité* »⁹⁰. En commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique du 6 mai dernier, le ministre de l'Intérieur a confirmé que cette enveloppe globale de 200 millions d'euros était disponible pour des investissements en matière de sécurité⁹¹ qui ne pourront être liquidés qu'au cours des années 2015 et 2016. Une liste reprenant ces investissements devrait être déposée incessamment.

La Cour des comptes constate qu'en procédant de la sorte, le gouvernement satisfait partiellement à sa recommandation de créer des provisions interdépartementales individualisées pour des objectifs politiques spécifiques⁹².

Elle constate toutefois que le gouvernement envisage de mettre à la charge de cette provision des dépenses non liées à la sécurité, à savoir les arriérés de factures du SPF Justice (101,0 millions d'euros), dans le cas où l'Institut des comptes nationaux émettrait un avis négatif sur leur imputation sur des années antérieures (optique SEC)⁹³.

La Cour ne peut en outre écarter l'hypothèse que cette provision soit insuffisante pour répondre à la fois aux investissements envisagés et au règlement des factures du SPF Justice.

⁹⁰ Allocation de base 03.41.10.01.00.02- Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

⁹¹ Doc. parl. CRIV 54 COM 165, p. 11.

⁹² Voir notamment le 168^{ème} Cahier, p.110 et les commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budgets de l'État pour l'année budgétaire 2015, doc.parl.Chambre, DOC 54 0495/002, p.108-109.

⁹³ Voir à cet égard les commentaires relatifs à la section 12 du budget général des dépenses.

Section 12 – SPF Justice

1. Crédits de personnel

L'ajustement budgétaire accroît les crédits de personnel d'un montant de plus de 37,0 millions d'euros, soit une hausse de 2,9%. Le total des crédits s'élève à 1.294,8 millions d'euros. Les augmentations concernent principalement les rémunérations du personnel statutaire des établissements pénitentiaires⁹⁴ et de la sûreté de l'Etat⁹⁵, ainsi que celles des magistrats⁹⁶, en ce compris l'extension de personnel découlant de l'article 66 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution (BHV)⁹⁷.

Par ailleurs, des redistributions de crédits ont été effectuées, sur la base d'un monitoring mensuel, pour être en mesure d'assurer les dépenses de personnel structurellement sous-estimées.

La Cour constate que les insuffisances de crédit relevées lors de l'examen du budget initial 2015 devraient être globalement couvertes par cet ajustement compte tenu du monitoring mensuel des effectifs réels du personnel effectué et des possibilités légales de redistribution.

2 Résorption de l'arriéré de paiement sur les crédits de fonctionnement

Afin d'apurer les factures impayées enregistrées dans la base de données du SPF Justice jusqu'au 4 février 2015⁹⁸, des crédits d'engagement et de liquidation d'un montant de 101,0 millions d'euros ont été inscrits au projet d'ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2015. Cet arriéré de paiement concerne principalement les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police (36 millions d'euros)⁹⁹, les frais médicaux aux détenus et aux internés (39,1 millions d'euros)¹⁰⁰, les achats de biens non durables et de services de l'ordre judiciaire (11,5 millions d'euros)¹⁰¹ et les dépenses IT de sept divisions organiques du SPF (10,5 millions d'euros)¹⁰².

Les notifications du contrôle budgétaire¹⁰³ précisent à ce sujet que le paiement de ces factures pourra être imputé rétroactivement sur les années auxquelles se rattachent ces dépenses, en suivant les règles prévues à cet égard par le SEC en matière de droits constatés¹⁰⁴. Cette opération de rattachement à une année révolue ne pourra néanmoins avoir lieu que moyennant l'accord préalable de l'Institut des Comptes nationaux (ICN). A défaut de cet accord, ces dépenses seront imputées sur l'année en cours et plus

⁹⁴ Allocation de base : 12.51.01.11.00.03 (agents pénitentiaires statutaires): + 8.1 millions d'euros, Allocation de base 12.51.30.11.00.03 (Personnel soignant) : + 0,246 millions d'euros, Allocation de base 12.51.60.11.00.33 (Corps de sécurité) : + 0,928 millions d'euros.

⁹⁵ Allocation de base 12.55.01.11.00.03 (sûreté de l'Etat) : + 3,5 millions d'euros.

⁹⁶ Allocation de base. 12.56.04.11.00.03 (magistrats) : + 10,2 millions d'euros.

⁹⁷ Idem : + 4,5 millions d'euros.

⁹⁸ L'arriéré pourrait encore évoluer en fonction des factures enregistrées après cette date.

⁹⁹ Allocation de base 12.56.03.12.11.40 - Frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police.

¹⁰⁰ Allocation de base 12.51.32.12.11.31 - Frais médicaux au profit des détenus, nourriture et entretien des récidivistes et anormaux internés en vertu de la loi sur la défense sociale.

¹⁰¹ Allocation de base. 12.56.02.12.11.01 - Dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques).

¹⁰² DO 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56.

¹⁰³ Conseil des ministres du 3 avril 2015 - Notifications du contrôle budgétaire 2015, p. 5-6.

¹⁰⁴ Le moment d'enregistrement d'une opération économique est la naissance, la transformation ou la disparition d'une créance, d'une dette ou d'une valeur économique.

précisément, sur la nouvelle provision interdépartementale créée pour les dépenses non structurelles, prioritairement liées à la sécurité¹⁰⁵.

Sans se prononcer sur la décision qui sera prise par l'ICN quant à l'imputation de ces dépenses sur les années 2011 (1,04 millions d'euros), 2012 (7,36 millions d'euros), 2013 (34,56 millions d'euros) ou 2014 (57,78 millions d'euros), la Cour des comptes souligne que tant dans la comptabilité générale que dans la comptabilité budgétaire, les dépenses de l'État doivent légalement être imputées sur la base du critère de la constatation du droit. L'article 7 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral précise que pour être rattaché à un exercice comptable (ou à une année budgétaire), le droit doit être constaté durant ce même exercice et comptabilisé au plus tard le 1^{er} février de l'année suivante. Les factures dont il est question ci-dessus n'ayant pas été constatées ni comptabilisées par les services du SPF Justice en temps opportun, elles ne peuvent donc plus être valablement rattachées à une année révolue.

La Cour constate que cette façon de procéder constituerait un précédent peu compatible avec une gestion comptable rigoureuse, puisqu'il donnerait aux SPF concernés la faculté de laisser s'accumuler des factures impayées pour en faire porter la charge rétroactivement sur des exercices comptables révolus et pour lesquels le gouvernement n'est plus tenu de rendre compte.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que le recours à une provision interdépartementale est une dérogation importante au principe de spécialité budgétaire qui ne peut se justifier que dans les cas où il existe une incertitude sur l'existence de la dépense ou sur son montant, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Elle relève par ailleurs que l'intitulé de l'allocation de base de la provision interdépartementale ne concerne que les dépenses liées à la sécurité, et aucunement la résorption d'un arriéré de paiement portant, entre autres, sur les frais médicaux pour les détenus ou sur les frais de justice.

De plus, elle souligne que la décision du gouvernement, prise en conclave, de procéder à un blocage administratif de crédits à concurrence de 100 millions d'euros, en attendant la décision de l'ICN, a conduit de facto à inscrire deux fois des crédits pour un même objet.

Enfin, en vue d'éviter la reconstitution dans l'avenir d'un tel arriéré de paiement, la Cour des comptes recommande que les factures du SPF Justice soient enregistrées sans retard dans la comptabilité et que des crédits suffisants soient inscrits au budget.

3 Programme 12.40.4 – Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police

La quote-part de la Belgique dans les frais de fonctionnement de l'Organisation internationale de Police criminelle (INTERPOL, Lyon)¹⁰⁶ a été liquidée à hauteur de 904.000 euros en 2013 et de 851.450 euros en 2014. Les crédits inscrits au budget initial 2015 ont fait l'objet d'une réduction de 20 % dans le cadre des mesures d'économie pour s'élever à 696.000 euros et n'ont pas été revus à l'ajustement budgétaire.

Pour 2015, la contribution fixée par l'assemblée générale d'Interpol en novembre 2014, obligatoire pour tous les membres, est fixée à 809.163 euros. Les crédits sont donc

¹⁰⁵ Voir partie I, exposé général, point 3.1 (Le solde budgétaire et le solde de financement de l'État fédéral).

¹⁰⁶ Allocation de base 12.40.4.1.35.40.01.

insuffisants. De plus, cette contribution statutaire est payable au plus tard le 30 avril de chaque année¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Article 3.3 (2) du Règlement financier d'Interpol.

Section 16 – Défense

1 Crédits de fonctionnement et d'investissement

Les *crédits de liquidation* destinés à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent de 121,2 millions d'euros par rapport au budget initial 2015 pour atteindre 714 millions d'euros. À cet effet, un montant de 100 millions d'euros est puisé dans la provision interdépartementale et un montant de 21,1 millions d'euros est compensé en interne sur les dépenses de personnel¹⁰⁸.

Bien que les crédits aient augmenté, il convient de tenir compte de l'économie supplémentaire à hauteur de 17,5 millions d'euros imposée aux départements lors du conclave budgétaire. Cette économie sera réalisée par le biais du système des blocages administratifs. Pour le ministère de la Défense, cette mesure se traduit par un blocage administratif de 5,8 millions d'euros des crédits de liquidation¹⁰⁹, soit un tiers de l'économie totale imposée.

Le crédit de 100 millions d'euros octroyé à partir de la provision interdépartementale sera utilisé pour financer l'encours de la dette relative au renouvellement du matériel militaire¹¹⁰ et au renouvellement de l'infrastructure¹¹¹. Cet encours s'élève à 1.126,4 millions d'euros¹¹². La Défense prévoit de rembourser cette année 198,0 millions d'euros¹¹³. La Cour des comptes fait observer à cet égard que la Défense avait demandé à cet effet un montant supplémentaire de 104,2 millions d'euros de crédits de liquidation lors de la confection du budget ajusté. Les crédits, au montant de 4,2 millions d'euros, nécessaires pour financer en 2015 les travaux d'infrastructure déjà réalisés n'ont pas été alloués¹¹⁴.

La Cour des comptes souligne que, dans le cadre du budget actuel, le refus d'octroyer les 4,2 millions d'euros précités de crédits de liquidation, le blocage administratif à hauteur de 5,8 millions d'euros et enfin la contribution de la Défense à la sous-utilisation imposée de 600 millions d'euros¹¹⁵, pourraient conduire le département à ne pas être en mesure de respecter ses obligations de paiement. Comme les crédits de liquidation ont été limités pour la prochaine législature (2015-2019) lors du conclave budgétaire initial, la Défense devra continuer à faire appel à la provision interdépartementale pour honorer ses obligations de paiements futurs¹¹⁶.

¹⁰⁸ À cet effet, l'objectif en matière de recrutement de nouveau personnel (militaire et civil) au cours de la période 2015 – 2017 a été revu à la baisse, passant de 1.360 à 700 unités.

¹⁰⁹ Le blocage administratif des crédits d'engagement s'élève à 5,3 millions d'euros.

¹¹⁰ Programme 16.50.2.

¹¹¹ Programme 16.50.3.

¹¹² Dont 28,4 millions d'euros d'investissements en matériel courant (programme 16.50.21), 1.032,4 millions d'euros d'investissements en matériel majeur (programme 16.50.22) et 34,9 millions d'euros d'investissements en infrastructure (programme 16.50.3).

¹¹³ Dont 17,5 millions d'euros d'investissements en matériel courant, 157,3 millions d'euros d'investissements en matériel majeur et 23,3 millions d'euros d'investissements en infrastructure.

¹¹⁴ Programme 50.3. Il s'agit surtout de la construction du complexe didactique au Camp Adjudant Brasseur à Amay (4,9 millions d'euros). Les factures devaient en principe être payées en fonction de l'avancement des travaux, qui sont actuellement en pleine phase d'exécution.

¹¹⁵ Voir Exposé général, p. 13-15. La part de la Défense dans cette sous-utilisation n'est pas encore connue.

¹¹⁶ Conseil des ministres du 15 octobre 2014 - notifications du budget initial (p. 15) et Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015 (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0495/002, p. 119 - 122).

Les *crédits d'engagement* alloués au département pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent de 83,4 millions d'euros par rapport au budget initial 2015 et s'établissent à 586,45 millions d'euros. À cet effet, un montant de 57,9 millions d'euros est puisé dans la provision interdépartementale et un montant de 25,5 millions d'euros est compensé en interne. Ces crédits d'engagement supplémentaires de 57,9 millions d'euros serviront intégralement à de nouveaux investissements.

La Cour des comptes rappelle que, lors de la confection du budget initial 2015, le ministère de la Défense avait demandé un crédit d'investissement supplémentaire de 214,4 millions d'euros, mais qu'il ne s'était vu accorder que 0,2 million d'euros dans le budget initial. Le montant de 57,9 millions d'euros, alloué comme crédit d'investissement, impose à la Défense de se limiter aux investissements les plus urgents¹¹⁷. Au cours de la période 2015-2019, la marge disponible pour des investissements supplémentaires difficiles à différer¹¹⁸ dépendra de la mesure dans laquelle la Défense pourra résorber l'encours de sa dette et faire appel à la provision interdépartementale.

2 Programme 16.50.9 – Subsidies et dotations

La Défense réduit de 2,3 millions d'euros le subside à l'Office d'action sociale et culturelle du ministère de la Défense (Ocasc)¹¹⁹ par rapport au budget initial. Ce subside passe ainsi à 5,4 millions d'euros. L'Ocasc doit dès lors adapter son budget initial. En vertu de l'article 3, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'Ocasc doit communiquer son budget ajusté à la Chambre des représentants en annexe au budget général des dépenses. L'organisme n'a pas encore rempli cette obligation à ce jour.

3 Absence de crédits pour le financement du programme Airbus A400M

La Belgique participe depuis 2003 avec d'autres pays européens à un programme de développement et de production d'un avion de transport militaire (Airbus A400M).

Les dépenses relatives à la recherche et au développement de cet avion sont financées par des moyens inscrits au budget général des dépenses du SPF Économie (allocation de base 32.44.40.51.22.01) et du SPP Politique scientifique (allocation de base 46.60.14.51.22.01).

Outre les contributions financières précitées, un financement est aussi prévu sous la forme d'emprunts récupérables par les pays participants (Export Levy Facilities – ELF). Ce financement s'élève à 1,5 milliard d'euros. La contribution belge est de 58,3 millions d'euros et a été approuvée en conseil des ministres du 20 juillet 2012.

Un crédit spécifique de 58,3 millions d'euros avait été inscrit à cet effet à la section 51 (Dette publique – conclave budgétaire du 20 juillet 2012) du budget général des

¹¹⁷ Dont 11,2 millions d'euros d'investissements urgents en matériel courant, 32,3 millions d'euros d'investissements en matériel majeur achat de véhicules RRP (Rapid Reaction Vehicle – 28,0 millions d'euros) et d'un système de communication radio pour la composante Air (4,3 millions d'euros), et 14,3 millions d'euros d'investissements en infrastructure.

¹¹⁸ Comme les travaux d'infrastructure nécessaires pour accueillir les nouveaux appareils de transport A400M (coût estimé : 167,6 millions d'euros), les travaux d'assainissement (destruction de munitions) du domaine militaire de Zwijndrecht (Fort Brosius – coût estimé : 12 millions d'euros), les travaux d'entretien du quartier général du Shape (coût estimé : 7,5 millions d'euros) et la réalisation des investissements restants prévus dans le plan pluriannuel en matière de rééquipement (PIDV 2012-2014 – coût estimé : 59,7 millions d'euros).

¹¹⁹ Allocation de base 16.50.93.31.22.01.

dépenses de l'année 2012¹²⁰. Toutefois, aucune dépense n'a été imputée à ce crédit de sorte qu'il a été annulé fin 2012.

La Cour des comptes fait remarquer que, parmi tous les pays participants, la Belgique¹²¹ est la seule à ne pas encore avoir versé cette contribution complémentaire.

¹²⁰ Allocation de base 51.45.40.84.13.01.

¹²¹ Les pays participants sont la Belgique, le Luxembourg, la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la Turquie. La Belgique et le Luxembourg ont conclu un accord de coopération. Le Luxembourg suit la Belgique pour le paiement prévu dans le contrat ELF.

Section 18 – SPF Finances

1 Programme 18.40.0 – Services d'encadrement et services – Subsistance

1.1 Indemnités à bpost

Conformément à l'accord de principe du 22 décembre 2009, l'État fédéral verse chaque année à bpost une indemnité pour l'utilisation des comptes en banque 679 des comptables de l'État¹²². Cette indemnité est intégralement mise à charge du SPF Finances¹²³.

Malgré l'adaptation du coût par transaction à 0,877 euro¹²⁴, le montant du crédit de 31 millions d'euros inscrit au projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015 ne permettra pas de couvrir l'ensemble des dépenses estimées par l'administration à 36 millions d'euros. La justification du budget général des dépenses du SPF Finances indiquait pourtant que ce crédit serait adapté lors du contrôle budgétaire 2015¹²⁵.

1.2 Frais de justice et de poursuite

Des crédits alloués à l'allocation de base « Frais de justice et poursuite »¹²⁶ permettent de payer les ayants-droit qui prestent pour le compte du SPF Finances dans le cadre du recouvrement des impôts, taxes, intérêts et accessoires restés impayés. Depuis 2012, ces frais sont directement à charge du budget général des dépenses du SPF Finances¹²⁷.

Selon les estimations du département qui tiennent compte des réalisations en 2014 et d'une accélération des recouvrements due à l'utilisation d'applications internes, le montant des dépenses serait de 63,2 millions d'euros pour 2015. Les crédits initiaux alloués étaient de 48,9 millions d'euros et ont été augmentés de 6,4 millions d'euros tant en engagement qu'en liquidation pour atteindre 55,3 millions d'euros. Ce montant reste cependant inférieur au total des estimations de dépenses. De plus, ce montant ne tient pas compte d'une possible accélération du recouvrement des amendes de roulage¹²⁸, et des coûts que cela impliquera.

2 Programme 18.61.1 – Relations financières internationales

Un crédit initial de 11,8 millions d'euros était prévu au budget 2015 pour payer la contribution belge au « subsidy account » (compte de bonification) du PRGT (*Poverty Reduction and Growth Trust* – Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la

¹²² L'article 2.2 de cet accord de principe fixe le tarif applicable par opération. Le nombre d'opérations était d'environ 43,4 millions en 2012 et 2013 et de près de 41 millions en 2014.

¹²³ Allocation de base 18.40.02.12.11.10 – Indemnité à la Poste pour les transactions des comptables d'État.

¹²⁴ Pour le budget initial, ce montant était de 0,895 euro.

¹²⁵ Doc. Parl., Chambre, DOC 54 0497/012, p. 11.

¹²⁶ Allocation de base 18.40.02.12.11.11 – Frais de justice et de poursuite.

¹²⁷ Jusqu'en 2011, ces frais étaient déduits des frais récupérés et seul le montant net des frais récupérés était comptabilisé au budget comme recette non fiscale courante de l'administration des impôts directs (Titre I, section II, Chapitre 18, § 3, article 12.11.01).

¹²⁸ La loi du 22 avril 2012 modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 a introduit l'ordre de paiement, un instrument supplémentaire de perception des amendes de roulage si la perception immédiate ou la transaction ne porte pas ses fruits. L'objectif est d'éviter une citation devant le tribunal de police. La mise en œuvre de cette législation est prévue dans le courant de l'année.

croissance) du FMI¹²⁹. La contribution belge de 2014 à payer en 2015¹³⁰ se montait initialement à 29,5 millions d'euros et a été revue à la hausse (31,4 millions d'euros) suite à l'évolution des taux de change. Le crédit inscrit à cet effet au projet d'ajustement du budget général des dépenses s'élève à 13,7 millions d'euros¹³¹, soit un montant insuffisant, qui pourrait entraîner un report de charge supplémentaire sur l'année budgétaire 2016 si le crédit 2015 n'est plus ajusté.

3 Dépenses mises à charge d'une provision interdépartementale

Aucun crédit pour les charges locatives de la tour des Finances (3,4 millions d'euros) n'est prévu dans le budget du SPF Finances. Depuis le déménagement des services, ces crédits étaient inscrits dans la provision interdépartementale, exception faite des exercices budgétaires 2013 et 2014. Vu le caractère récurrent de ces dépenses, la Cour estime que les crédits afférents à ces dépenses devraient être prévus au sein de la section 18¹³² plutôt que dans la provision interdépartementale. Les justificatifs des montants inscrits dans la provision interdépartementale ne permettent pas de déterminer si cette dépense y est incluse.

Des réparations et des améliorations doivent être réalisées sur certains scanners de la Douane. Le montant total de ces travaux est estimé à 3,8 millions d'euros. Aucun crédit n'est prévu dans le budget général des dépenses de la section 18¹³³. Ces crédits seraient pris dans la nouvelle provision interdépartementale pour les dépenses non-structurelles prioritairement liées à la sécurité¹³⁴.

¹²⁹ En février 2012, le conseil d'administration du FMI a décidé de reverser une partie des bénéfices tirés de la vente d'or sous la forme de dividendes, à condition que suffisamment d'États membres soient d'accord pour reverser ce dividende sous la forme d'une contribution au PRGT, qui permet au FMI d'accorder des prêts à des taux d'intérêts réduits aux pays à faible revenu. Le conseil des ministres a marqué son accord sur cette proposition le 5 octobre 2012.

¹³⁰ Le conclave budgétaire de juillet 2013 avait déjà décidé à cet égard de reporter chaque tranche de cette contribution d'une année.

¹³¹ Allocation de base 18.61.18.54.42.02 – Contribution au PRGT Subsidy du FMI.

¹³² Allocation de base 18.40.02.12.11.01 – Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services, à l'exclusion des dépenses informatiques.

¹³³ Allocation de base 18.40.02.74.22.01 – Dépenses d'investissement autres que véhicules et informatique.

¹³⁴ Allocation de base 03.41.10.01.00.02 – Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité au montant de 200 millions d'euros.

Section 19 – Régie des bâtiments

1 Les dotations pour les loyers

La Régie des bâtiments perçoit chaque année des dotations pour payer les loyers et les travaux d'installation standard pour les services qu'elle doit héberger pour le compte de l'État. Ces dotations loyer comprennent une « dotation loyers État¹³⁵ » et une « dotation loyers Justice¹³⁶ » qui s'élèvent respectivement à 428,1 et 26,9 millions d'euros.

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, le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de lancer un programme de diminution du nombre de contrats de location. Ce programme doit permettre une économie de 23,8 millions d'euros en 2015 (22,4 millions d'euros sur la « dotation loyer État » et 1,4 million d'euros sur la « dotation loyer Justice »). Les crédits ont été diminués à due concurrence dans le budget initial. Le ministre de tutelle avait indiqué que l'économie serait réalisée par le biais d'une accélération du monitoring des loyers et d'une renégociation des baux en cours. La diminution du nombre de fonctionnaires permettrait aussi des regroupements¹³⁷.

La Cour des comptes constate que cette économie ne sera probablement pas réalisée en 2015.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un montant de 4,4 millions d'euros¹³⁸ relatif à des contrats de location est transféré aux communautés et aux régions. Grâce à des résiliations et à des renégociations, une économie de 8,8 millions d'euros sera réalisée. Ces économies prévues sont toutefois en partie annulées par de nouveaux contrats de location qui ont déjà été approuvés par le conseil des ministres à hauteur d'1,6 million d'euros. De plus, le conseil des ministres a approuvé de nouveaux travaux d'installation à concurrence de 4,9 millions d'euros et l'encours de 7 millions d'euros relatif à des travaux d'installation déjà effectués doit normalement être totalement liquidé en 2015.

Sur la base d'un inventaire des contrats de location et des travaux d'installation standard, l'insuffisance des crédits au niveau de la dotation loyer est estimée à 21,2 millions d'euros. En outre, la Régie soumettra encore d'autres contrats de location et travaux d'installation à l'approbation du conseil des ministres en 2015. Selon que celui-ci les approuve ou pas, le déficit estimé pourrait encore augmenter.

2 Fonds de financement auprès de la Régie

Un fonds de financement a été créé au sein de la Régie des bâtiments¹³⁹, qui est alimenté par le produit des opérations immobilières relatives aux biens de l'État gérés par la

¹³⁵ Allocation de base 55.22.41.4001 - Dotation pour couvrir les loyers et les travaux d'installation standard des bâtiments pris en location pour le compte de l'État par la Régie des bâtiments, en vertu de sa mission statutaire, et payés par elle aux propriétaires de biens immobiliers.

¹³⁶ Allocation de base 55.26.41.4009 - Dotation destinée à la Régie des bâtiments, dans le cadre du plan pluriannuel Justice, pour la couverture des frais de location des bâtiments pris en location pour une meilleure assistance juridique.

¹³⁷ Doc. parl. Chambre, DOC 54 0495/004, p. 115.

¹³⁸ 2,1 millions d'euros à l'article de dépenses 537.01- Location de bâtiments pour le compte de l'État » et 2,3 millions d'euros à l'article de dépenses 537.05 - Location de bâtiments dans le cadre du « plan pluriannuel de la Justice » pour une meilleure administration de la justice.

¹³⁹ Loi-programme du 22 décembre 1989, article 335.

Régie. La Régie peut utiliser les ressources de ce fonds pour financer les missions qui lui sont dévolues¹⁴⁰.

Dans son plan stratégique pour l'année budgétaire 2015¹⁴¹, le ministre de tutelle a précisé qu'il serait procédé à la vente de biens appartenant à l'État n'ayant plus d'utilité et que la collaboration avec les comités d'acquisition du SPF Finances serait intensifiée afin d'accélérer la vente de biens de l'État désaffectés et diminuer dès lors les surfaces inoccupées dans les bâtiments destinés à la vente publique. La valeur des biens immobiliers que la Régie des bâtiments a transférés au comité d'acquisition fédéral en 2015 en vue de leur vente est estimée à 77,3 millions d'euros. Le comité d'acquisition a pris un engagement de moyens informel de réaliser 34,8 millions d'euros de ce montant en 2015, en plus des 10 millions que la Régie a déjà reçus la même année. La Cour des comptes constate que les articles de recettes 414.09 « Produit de toutes les opérations immobilières destinées à alimenter un fonds de financement » (recette prévue de 25,5 millions d'euros) et 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 » (aucune recette prévue) n'ont pas été adaptés.

La valeur des bâtiments désaffectés qui n'ont pas encore été transférés au comité d'acquisition fédéral est estimée à 140 millions d'euros.

La Régie des bâtiments prépare un masterplan pour les bâtiments administratifs à Bruxelles, ainsi que d'autres masterplans pour différents chefs-lieux de province. Ces documents contiendront un calcul des frais nécessaires au réaménagement des bâtiments en vue d'économiser des espaces de bureau et aux déménagements.

La Cour des comptes signale qu'il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les moyens supplémentaires du fonds de financement pourront être utilisés pour financer les frais de (ré-)aménagement ou pour résorber l'insuffisance des dotations pour les loyers.

3 Impôts et taxes

La Régie a estimé le montant des différents impôts et taxes dont elle est redevable en 2015 à 3,9 millions d'euros. Dans le présent projet de budget, le crédit prévu a encore été réduit de 0,3 million d'euros pour atteindre 1,6 million d'euros. Comme la Cour l'avait déjà souligné dans ses commentaires sur le projet de budget initial 2015, ce crédit sera insuffisant pour respecter toutes les obligations.

¹⁴⁰ Article 335, § 4, de la loi-programme précitée.

¹⁴¹ Doc. parl., Chambre, DOC 54 0588/004.

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

Programme 25.51.3 – Fonds Croix-Rouge

Un fonds budgétaire « Croix-Rouge de Belgique » a été créé au SPF Santé publique¹⁴². Il perçoit chaque année les recettes provenant des prélèvements (0,35 %) sur les polices d'assurance auto et les verse à la Croix-Rouge, qui les utilise pour son fonctionnement et son financement (0,25 %)¹⁴³ et pour la fourniture de plasma (0,10 %)¹⁴⁴.

Le SPF connaît un retard dans le versement des recettes. Pour résorber l'arriéré afférent à l'année 2014, les crédits devraient être majorés d'1,7 million d'euros. Bien que le fonds budgétaire dispose de moyens suffisants (16,4 millions d'euros), les crédits octroyés à hauteur de 8,0 millions d'euros sont restés inchangés. La Cour des comptes fait observer que l'arriéré ne pourra dès lors pas être résorbé.

¹⁴² Loi du 7 août 1974 et arrêté royal du 18 juin 1998.

¹⁴³ Allocation de base 25.51.32.33.00.03 - Fonds Croix Rouge de Belgique.

¹⁴⁴ Allocation de base 25.51.32.33.00.02 – Croix-Rouge de Belgique-subsides.

Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement

Ce fonds prend essentiellement en charge les dépenses concernant le paiement des honoraires et des frais des médiateurs d'endettement qui n'ont pas pu être payés par les personnes endettées.

Pour 2015, les dépenses à charge du fonds sont estimées à 9,4 millions d'euros¹⁴⁵, dont un arriéré de créances des médiateurs de 2,8 millions d'euros pour 2014. Toutefois, dans le budget initial 2015, les dépenses ont été limitées au plafond imposé par le gouvernement, soit un peu plus de 4,1 millions d'euros.

Comme déjà mentionné lors du budget initial, la Cour des comptes relève que les crédits seront insuffisants : le relèvement à concurrence de 2,9 millions d'euros du plafond prévu par le projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015, portant les crédits à 7 millions d'euros, ne permettra pas de faire face aux dépenses estimées pour 2015. Les moyens disponibles du fonds seraient pourtant suffisants car ils ont été estimés dans le projet d'ajustement à 12,7 millions d'euros.

¹⁴⁵ Avis du Comité d'accompagnement sur le budget annuel 2015 du Fonds de traitement du surendettement du 17 novembre 2014.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

Belgocontrol

Belgocontrol fait face depuis 2010 à un déficit structurel de financement.

Le troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, conclu le 11 avril 2014 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, contient diverses solutions à ce problème de financement. Il fixe comme principe général que tous les coûts assumés par Belgocontrol dans le cadre de ses prestations de services de navigation aérienne soient financés, soit par des redevances imposées aux usagers, soit par d'autres revenus¹⁴⁶.

Depuis janvier 2015, Belgocontrol peut facturer mensuellement à l'État fédéral¹⁴⁷ le coût total du financement des services terminaux de navigation aérienne à charge de ce dernier. Pour l'année 2015, le montant est de 23,9 millions d'euros¹⁴⁸, les factures relatives aux premiers mois de l'année ont d'ailleurs déjà été réceptionnées par le département.

Ce montant peut être scindé entre :

- La prestation de services terminaux sur les aéroports publics régionaux belges pour un montant de 15,4 millions d'euros¹⁴⁹ (aucune redevance n'étant à charge des usagers¹⁵⁰) ;
- La prestation de services terminaux sur l'aéroport de Bruxelles-National pour 8,5 millions d'euros¹⁵¹ (25,5 millions d'euros étant à charge des usagers¹⁵²).

La Cour des comptes constate que l'ajustement budgétaire 2015 ne comporte aucun crédit visant à mettre en œuvre le financement prévu par le contrat de gestion.

De plus, le gouvernement a inscrit également au projet d'ajustement du budget des voies et moyens de 2015¹⁵³, un montant de 10 millions d'euros pour le remboursement d'une avance faite en 2014 à Belgocontrol¹⁵⁴. Cependant, l'article 5 de l'arrêté royal octroyant cette avance mentionne que « *l'avance est remboursée au SPF Mobilité dans les 30 jours calendrier suivant le paiement par l'État des rémunérations pour la période de janvier jusqu'en juillet 2015 inclus*¹⁵⁵ ».

¹⁴⁶ Art. 27, § 1^{er}, du contrat de gestion.

¹⁴⁷ Art. 39, § 1^{er}, du contrat de gestion.

¹⁴⁸ Arrêté royal du 19 décembre 2014 fixant les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges en 2015.

¹⁴⁹ Article 4 de l'AR du 19 décembre 2014 fixant les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges en 2015.

¹⁵⁰ Article 2 de l'AR du 19 décembre 2014 fixant les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges en 2015.

¹⁵¹ Article 9 de l'AR du 19 décembre 2014 fixant les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges en 2015.

¹⁵² Article 11 de l'AR du 19 décembre 2014 fixant les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges en 2015.

¹⁵³ Budget des voies et moyens, titre II recettes de capital, chapitre 33 SPF mobilité et transports, §3 direction générale transport aérien, Article 81.11.01 - Remboursement de l'avance récupérable octroyée à Belgocontrol.

¹⁵⁴ Arrêté royal du 19 décembre 2014 octroyant une avance récupérable à Belgocontrol. L'avance a été payée sur l'allocation de base 33.52.20.81.11.01.-Octroi d'une avance récupérable à Belgocontrol.

¹⁵⁵ Ceci en application de l'article 39, §1, du troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol.

Étant donné qu'aucun crédit n'est actuellement prévu dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015 pour le paiement de ces rémunérations (coût relatif au financement des services terminaux de navigation aérienne à charge de l'État), les conditions fixées pour le remboursement de l'avance pourraient donc ne pas être remplies. La Cour des comptes constate que la réalisation de cette recette n'est donc pas certaine. Étant donné qu'il s'agit d'un remboursement de prêt, celle-ci n'a pas d'impact sur le solde de financement de l'État fédéral.

Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale

Programme 44.55.1 – Sécurité d'existence

Un crédit de 747,6 millions d'euros a été inscrit tant en engagement qu'en liquidation à charge de l'allocation de base 55.11.43.52.16 « Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale ».

Ce crédit est destiné à payer la part de l'État fédéral dans le revenu d'intégration versé par les CPAS ainsi que les frais d'activation et de dossier y afférents¹⁵⁶. Le montant de ce crédit a été calculé sur la base du nombre moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration en 2013, des frais de personnel par dossier, de l'augmentation de 5 % du pourcentage de remboursement du revenu d'intégration par le pouvoir fédéral à partir du 1^{er} juillet 2014 et de l'incidence de la modification de la réglementation relative au chômage.

La modification de la réglementation relative au chômage s'est traduite par huit mesures, parmi lesquelles la limitation de l'allocation d'insertion à trois ans maximum. Une partie des ayants droit qui perdent ainsi leur allocation d'insertion à la charge de l'Onem feront appel à un revenu d'intégration. Par conséquent, le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration à la charge des CPAS augmentera, tout comme le coût pour l'État fédéral. L'incidence budgétaire de cette mesure a été estimée à 48 millions d'euros dans l'hypothèse où 6.243 personnes percevraient un revenu d'intégration à la place d'une allocation d'insertion en 2015. Sur la base d'une enquête récente réalisée auprès des CPAS, le SPP Intégration sociale estime que 9.772 personnes pourraient être concernées en 2015. La Cour des comptes souligne qu'en pareil cas, le crédit prévu ne suffira pas pour payer la part fédérale du revenu d'intégration.

¹⁵⁶ En application de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

Programme 51.45.1 – Charges d'emprunts

A l'occasion du conclave, le gouvernement a décidé de réduire de 98 millions d'euros certains crédits de dépenses de la section 51 – SPF Finances pour la dette publique qui ont un impact sur le solde de financement.

Païement de commissions

Les commissions servent principalement à rémunérer les institutions bancaires lors des émissions syndiquées¹⁵⁷ de titres de la dette publique (obligations linéaires et *Euro Medium Term Notes*). Il ressort du projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015 que les crédits d'engagement et de liquidation de 41,1 millions d'euros inscrits au budget initial¹⁵⁸ ont été réduits de 18,0 millions d'euros, jusqu'à 23,1 millions d'euros.

A la date du 2 avril 2015, la Trésorerie avait déjà versé des commissions pour 18,9 millions d'euros. En tenant compte des prochaines émissions de titres prévues, l'Agence de la dette estime le montant des commissions en 2015 à 36,3 millions d'euros. Sur la base de ces estimations, les crédits inscrits au budget seraient sous-évalués de 13,2 millions d'euros.

Charges d'intérêts

Suite à un changement de méthodologie décidée à l'occasion du conclave, les crédits d'engagement et de liquidation destinés aux charges d'intérêts¹⁵⁹ ont été réduits de 80,0 millions d'euros supplémentaires par rapport aux propositions budgétaires de l'Agence de la dette (-63,75 millions d'euros pour les intérêts de la dette à long terme et -16,25 millions d'euros pour les intérêts de la dette à court terme).

Dans ses propositions, l'Agence utilise, pour estimer les taux à long terme, la méthodologie des taux *forward*¹⁶⁰. Pour les taux à court terme, l'Agence a estimé que les taux actuels des certificats de trésorerie à 3 mois allaient évoluer sur une période de 18 mois graduellement vers le taux de refinancement de la BCE.

La nouvelle méthodologie consiste à prendre comme hypothèse que les taux d'intérêts ne dépasseraient pas pour le reste de l'année le niveau observé le 11 mars 2015 tant pour le long que pour le court terme. La Cour des comptes constate que le changement de méthodologie n'est pas justifié dans les documents budgétaires.

¹⁵⁷ Une syndication est une technique d'émission par laquelle la Trésorerie fait appel à une association temporaire de banques (un syndicat) pour placer ses titres sur le marché.

¹⁵⁸ Allocation de base 51.45.10.12.11.05-Commissions sur émissions publiques.

¹⁵⁹ Allocations de base 51.45.10.21.10.01-Intérêts des emprunts à long terme en francs belge et en euros et allocations de base 51.45.10.21.10.08-Intérêts de la dette à court terme en euros.

¹⁶⁰ La méthode consiste à calculer des taux à terme à partir d'une courbe de taux des obligations linéaires disponibles à une date déterminée.

CHAPITRE III

Fonds de restitution et d'attribution

Attributions aux zones de police et attributions diverses

Deux surévaluations de montants ont été relevées :

- Pour le fonds 66.44 relatif à la contribution de la TVA au Fonds des pensions de la police intégrée, la dotation sociale est évaluée à 144 millions d'euros, soit 7,1 millions d'euros de plus que les 136,9 millions d'euros prévus par la circulaire ministérielle¹⁶¹.
- Pour les fonds 66.82 et 66.83, relatifs respectivement à l'attribution de l'impôt des sociétés et du droit d'accise spécial au profit de la CREG, les montants inscrits excèdent de 23 millions le montant prévu dans la convention du 25 avril 2014¹⁶².

En outre, pour le fonds 66.80 - Attribution de la taxe annuelle sur les contrats d'assurance au Fonds des Calamités, l'attribution de 11,9 millions d'euros nécessite une disposition légale particulière.

¹⁶¹ Circulaire ministérielle PLP 53 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2015 à l'usage des zones de police datée du 3 décembre 2014.

¹⁶² Convention entre l'État belge et la CREG en vue du financement du montant total résultant de l'application des diminutions de la cotisation fédérale électricité et de la surcharge offshore, convention signée en application des articles 7 et 21bis de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

PARTIE IV

Sécurité sociale

1 Introduction

Les comptes courants de la Gestion globale des travailleurs salariés présentent un déficit de 148,1 millions d'euros et ceux de la Gestion globale des travailleurs indépendants un déficit de 46,3 millions d'euros. Le budget des soins de santé est en équilibre.

L'exposé général du budget ajusté exprime les données relatives à la sécurité sociale en termes de droits constatés alors que l'exposé général du budget initial les exprimait encore en termes de droits acquis¹⁶³. De ce fait, les cotisations de sécurité sociale perçues par l'ONSS-Gestion globale s'élèvent, selon l'exposé général du budget ajusté, à 47.353,7 millions d'euros, soit 424,7 millions d'euros de plus que dans l'exposé général du budget initial. Au niveau des dépenses en matière d'allocations de chômage, la Cour constate une différence de 13,7 millions d'euros (8.776,8 millions d'euros contre 8.764,1 millions d'euros dans l'exposé général du budget initial)¹⁶⁴.

2 Mesures transversales

2.1 Enveloppe bien-être

En janvier 2015, le gouvernement a fixé le montant maximum à affecter à l'enveloppe bien-être (c'est-à-dire l'enveloppe permettant d'augmenter les allocations les plus basses) à 319,5 millions d'euros. Le 24 mars 2015, les partenaires sociaux ont décidé de la répartition de l'enveloppe. Ils estiment les dépenses totales pour l'année 2015 à 287,8 millions d'euros (soit 31,7 millions d'euros de moins que le montant maximum prévu), dont 244,8 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale, 20,9 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale et 22,1 millions d'euros pour les régimes d'assistance (gérés par l'État fédéral).

Lors de la confection du budget initial, le gouvernement avait décidé que les dépenses relatives à l'enveloppe bien-être seraient dorénavant gérées par la voie fiscale. Lors du contrôle budgétaire, il a décidé de financer à nouveau cette mesure via la sécurité sociale et les régimes d'assistance. Les dépenses augmentent ainsi de 287,7 millions d'euros dans ces régimes de la sécurité sociale et les dépenses fiscales diminuent à due concurrence.

2.2 Lutte contre la fraude sociale

Lors du conclave budgétaire d'avril 2015, le gouvernement a approuvé une série de mesures relatives à la lutte contre la fraude sociale pour un montant de 59,8 millions d'euros. Ces mesures, qui visent à mettre en œuvre le *Plan d'action 2015 de lutte contre la fraude sociale et le dumping social*, viennent s'ajouter aux mesures décidées lors de la confection du budget initial (octobre 2014) à hauteur de 50 millions d'euros.

¹⁶³ La différence majeure entre les deux méthodes réside dans le moment de la comptabilisation : en termes de droits constatés, les recettes et les dépenses sont imputées à l'année à laquelle elles ont trait et, en termes de droits acquis, le droit au paiement doit naître pendant l'exercice.

¹⁶⁴ Pour le budget en termes de droits acquis, voir Doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 189-190.

Il ressort des informations dont dispose la Cour des comptes que l'incidence budgétaire de la plupart des mesures repose sur des estimations étayées provenant des organismes de gestion. D'une manière générale, la Cour constate que les recettes générées par certaines mesures (par exemple, en matière de chômage) seront en partie déterminées par la vitesse à laquelle le logiciel peut être adapté pour en garantir l'exécution. Par ailleurs, la Cour souligne qu'il n'existe pas suffisamment d'outils statistiques pour évaluer l'incidence de ces mesures en termes budgétaires et financiers à la fin de l'année budgétaire¹⁶⁵.

3 Gestion globale des travailleurs salariés

3.1 Indemnités d'incapacité de travail

Suivi d'économies décidées antérieurement

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2014, le gouvernement a imposé 200 millions d'euros d'économies, dont 115,6 millions d'euros doivent provenir de la non-indexation des indemnités en 2015¹⁶⁶ et 84,4 millions d'euros d'une série de mesures spécifiques dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs salariés¹⁶⁷.

Dans les estimations actualisées, l'incidence a été réduite à 58,1 millions d'euros¹⁶⁸, en raison de deux éléments. D'une part, l'économie est passée de 15 millions d'euros à 20,9 millions d'euros à la suite de l'assimilation du montant de l'indemnité à celui de l'indemnité de chômage.

D'autre part, les économies liées aux mesures « procédure renforcée d'octroi et de contrôle des indemnités » et « calcul des indemnités pour les nouveaux entrants sur la base du salaire moyen des douze derniers mois » ont été divisées par deux (pour s'établir à 32,2 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés et à 1 million d'euros dans le régime des travailleurs indépendants), étant donné que la date d'application a été reportée au 1^{er} juillet 2015.

3.2 Pensions

Un montant supplémentaire de 420 millions d'euros a été ajouté au titre de dépenses de prestations de pensions.

Suite à des problèmes techniques, le nombre total de pensions de retraite n'avait pu être complètement pris en compte lors de la confection du budget initial 2015.

L'ajustement prend en compte un nombre de 46.415 bénéficiaires supplémentaires.

3.3 Onem - Chômage

À l'occasion de l'ajustement du budget, la Cour des comptes a examiné l'état de la situation quant à la mise en œuvre des économies imposées en octobre 2014 (autres que la non-indexation des prestations). Elle a accordé une attention particulière à l'estimation des mesures pour lesquelles elle avait constaté dans ses commentaires sur

¹⁶⁵ Voir notamment à cet égard le *Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale*, p. 51 et suivantes.

¹⁶⁶ Le projet de loi qui règle cette mesure a été adopté le 22 avril 2015 par la Chambre des représentants, voir *Projet de loi concernant la promotion de l'emploi*, Doc. parl. Chambre, DOC 54 0960/011.

¹⁶⁷ Un relevé des mesures est repris dans l'exposé général du projet de budget, Doc. parl. Chambre, DOC 54 0494/001, p. 198.

¹⁶⁸ Les nouvelles données ont été transmises le 20 janvier 2015 par le gouvernement à la Commission européenne.

le budget 2015 qu'elle ne disposait pas d'informations suffisantes pour vérifier l'estimation de l'économie¹⁶⁹. Cette analyse donne lieu aux constatations suivantes.

Dans son budget ajusté, l'Onem n'a pas tenu compte de l'incidence de deux mesures décidées en octobre 2014.

- La mesure « calcul de l'indemnité accordée aux chômeurs complets sur la base du salaire moyen des douze mois précédant la demande » pour l'ensemble des nouveaux chômeurs (économie estimée initialement : 30 millions d'euros) est techniquement plus complexe à mettre en œuvre que prévu au départ et il n'est pas possible de déterminer actuellement quand elle entrera en vigueur.
- Quant à la mesure « limitation du nombre de jours de chômage temporaire autorisé par employeur » (économie estimée initialement : 25 millions d'euros), l'Onem ne dispose pas d'information sur la manière dont elle sera exécutée.

La mesure « conditions minimales en matière de diplôme à remplir par les personnes de moins de 21 ans qui demandent une allocation d'insertion professionnelle » n'entrera en vigueur que le 1^{er} septembre 2015 (au lieu du 1^{er} janvier 2015). En raison de ce report de l'entrée en vigueur, l'économie estimée passe de 15 millions d'euros à 2,8 millions d'euros.

4 Gestion globale des travailleurs indépendants

Indemnités d'incapacité de travail

Suivi d'économies décidées antérieurement

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2014, le gouvernement a imposé des économies à hauteur de 8,8 millions d'euros, dont 6,8 millions d'euros sont liés à la décision de ne pas indexer les indemnités en 2015¹⁷⁰ et 2 millions d'euros à la mesure relative aux procédures renforcées d'octroi et de contrôle des indemnités¹⁷¹. Comme l'application de cette mesure a été reportée au 1^{er} juillet 2015, l'incidence de l'économie a été ramenée à 1 million d'euros¹⁷².

¹⁶⁹ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015, Doc. parl. Chambre, DOC 54 0495/002, p. 156-157).

¹⁷⁰ Le projet de loi portant exécution de cette mesure a été adopté le 22 avril 2015 par la Chambre des représentants, voir *Projet de loi concernant la promotion de l'emploi*, Doc. parl. Chambre, DOC 54 0960/011.

¹⁷¹ Un relevé des mesures est repris dans l'exposé général du projet de budget, Doc. parl. Chambre, DOC 54 0494/001, p. 212.

¹⁷² Le report de la mesure et les conséquences sur l'économie estimée sont mentionnés dans les commentaires sur l'exécution du budget 2015 transmis à la Commission européenne le 20 janvier 2015.