

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 juni 2016

6 juin 2016

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

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

VERSLAG GOEDGEKEURD IN
DE ALGEMENE VERGADERING
VAN HET REKENHOF VAN 6 JUNI 2016

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES
DU 6 JUIN 2016

Zie:

Doc 54 **1804/ (2015/2016):**
001: Wetsontwerp.

Voir:

Doc 54 **1804/ (2015/2016):**
001: Projet de loi.

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

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

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

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteits-programma 2016-2019	8
3.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	8
3.2 Afbouw van de overheidsschuld	14
4 Het begrotings- en het vorderingensaldo	14
4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	14
4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid	17
4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I	17
4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II	17
Deel II	20
Ontvangsten van Entiteit I	20
Hoofdstuk I	20
Ontvangsten van de federale overheid	20
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	20
2 Fiscale ontvangsten	21
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	21
2.2 Gebruikte ramingsmethode	21
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)	22
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	23
2.4.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	23
2.4.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	26
3 Niet-fiscale ontvangsten	29
3.1 Diverse bijdragen van de energiesector	30
3.2 Dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen	32
Hoofdstuk II	33
Ontvangsten van de sociale zekerheid	33
1 Algemene evolutie van de inkomsten	33
2 Ontvangsten van de OISZ	33
2.1 Niet verdeelde ontvangsten	33
2.2 Werkgeversbijdragen bij de RSZ	34

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/ 3

3	Alternatieve financiering van de sociale zekerheid	35
	Deel III	37
	Uitgaven van Entiteit I	37
	Hoofdstuk I	37
	Algemene uitgavenbegroting – Inleiding	37
1	Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting	37
2	Budgettaire behoedzaamheid	39
3	Interdepartementale provisies	41
3.1	Algemeen provisioneel krediet	41
3.2	Provisies voor asiel en migratie en voor veiligheid en de strijd tegen terrorisme en radicalisme	42
4	Optimalisatie van de federale overheid (redesign)	43
5	Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen	44
5.1	Globaal overzicht	44
5.2	Gewestelijke PB	45
5.3	Impact van het definitief bepalen van de "autonomiefactor"	45
5.4	Impact van het definitief bepalen van de "fiscale uitgaven"	47
	Hoofdstuk II	48
	Secties van de algemene uitgavenbegroting	48
	Sectie 12 – FOD Justitie	48
1	Personeelsuitgaven	48
2	Werkingsuitgaven	49
3	Uitgaven ten laste van het provisioneel krediet 'Strijd tegen het terrorisme en het radicalisme'	51
	Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	52
	Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelings-samenwerking	52
	Sectie 16 - Landsverdediging	53
1	Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting	53
2	Gebruik van de interdepartementale provisie	53
	Sectie 18 – FOD Financien	55
1	Programma 18.53.0 Inning en invordering - Bestaansmiddelen	55
2	Programma 18.40.0 Stafdiensten en diensten - Bestaansmiddelen	55
	Sectie 19 – Regie der Gebouwen	56
1	Huuruitgaven en standaard inrichtingswerken	56
2	Financieringsfonds	56
3	Aanwending van de financiële reserve (begrotingsoverschotten)	57
	Sectie 21 – Pensioenen	59

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/ 4

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)	61
1 Programma 25.55.9 - Fonds klimaatresponsabilisering	61
2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten	62
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	63
Programma 33.52.2 – Belgocontrol	63
Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie	64
Programma 44.55.1 – Terugbetalingen medische kosten aan de HZIV (MediPrima)	64
Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld	65
Programma 51.54.1 – Lasten van leningen	65
Hoofdstuk III	66
Uitgaven van de sociale zekerheid	66
1 Algemene evolutie van de uitgaven	66
2 Ontwerpen van aangepaste begroting van de OISZ	66
3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen	67
3.1 Niet verdeelde uitgaven	67
3.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	67
3.3 Werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en uitkeringen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag	68
3.4 Pensioenen	68
3.5 RIZIV-geneeskundige verzorging	68

Inleiding

Krachtens 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 in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassingen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016 aanleiding geeft¹. De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden respectievelijk op 25 mei en 27 mei aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is later dan de wettelijk voorgeschreven datum van 30 april².

Om het risico op materiële fouten of eventuele verkeerde interpretaties van begrotingsgegevens te vermijden, hebben de minister van Begroting en de minister van Financiën vooraf een overzicht van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof ontvangen³, waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 3 juni 2016 werden georganiseerd.

Het Rekenhof wijst erop dat het de informatie die na de indiening van voormelde parlementaire begrotingsdocumenten werd verstrekt, enkel heeft onderzocht als de verzending van het begrotingsverslag aan de Kamer daardoor geen vertraging opliep.

¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1803/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1804/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1805/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

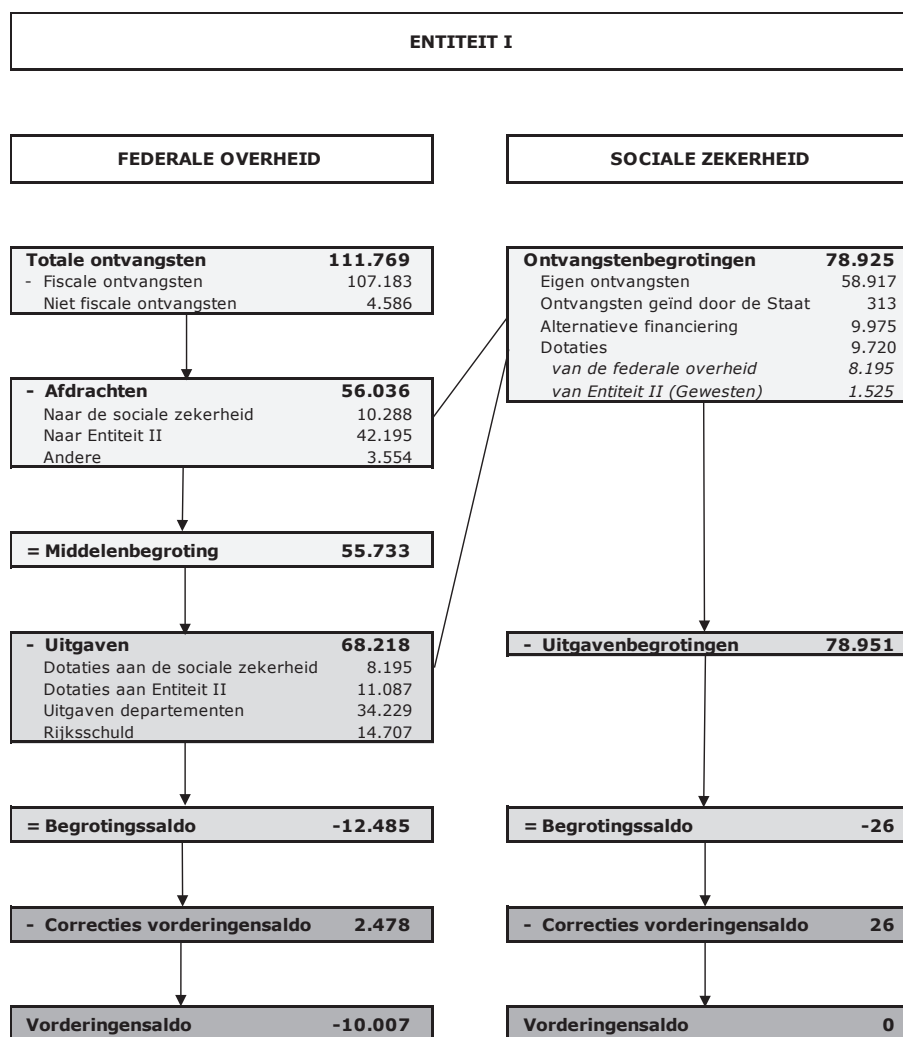
² Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003.

³ Cf. de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met referenties A 5-3.711.880 B1 en A 5-3.711.880 L1.

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de aangepaste begroting 2016 de ramingen van het Monitoringcomité van 8 maart 2016 als vertrekbasis. Dit comité maakte zijn ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. Het baseerde zich op de economische begroting van 11 februari 2016, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (hierna FPB). Het FPB raamt in de economische begroting van 11 februari 2016 de economische groei 2016 voor België op 1,2% van het bbp⁴.

Zowel de Europese Commissie (EC)⁵ als het Internationaal Muntfonds (hierna IMF)⁶ bevestigden recent de raming van de groei van het bbp 2016 voor België van 1,2%⁷.

De EC merkt in haar recente raming op dat ze rekening houdt met een tijdelijke negatieve impact op de groei van de terroristische aanslagen van maart in België. Het FPB lichtte aan het Rekenhof toe dat ook het FPB meer recent rekening houdt met een neerwaartse en tijdelijke impact op de groei van de aanslagen. Het FPB gaat uit van een hogere groei in het vierde kwartaal 2015 waardoor het startpunt van de raming verbetert. Het is daarom van oordeel dat er momenteel geen reden is de evolutie van de groei en de raming van 1,2% groei van het bbp in vraag te stellen.

Het monitoringcomité maakte zijn raming op in de veronderstelling dat de spilindex in juli 2016 zou worden overschreden. Bij de indiening van de aangepaste begroting verwachtte het FPB de overschrijding van de spilindex al in mei 2016⁸, dit is twee maand vroeger. De FOD Budget en Beheerscontrole raamde, na het begrotingsconclaaf, de begrotingsimpact hiervan op -112,7 miljoen euro. De FOD bracht hiervoor de nodige correcties in de begroting aan⁹. De FOD hield geen rekening met een stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg omdat de regering al tijdens het begrotingsconclaaf besliste die stijging te compenseren door een verhoogde onderbenutting. De FOD hield daarnaast ook geen rekening met de bijkomende ontvangsten uit bedrijfsvoorheffing die zullen volgen uit de stijging van de lonen en de sociale uitkeringen. Hierdoor ontstaat een buffer waarvan de impact wordt geraamd op 113 miljoen euro.

⁴ Het FPB publiceerde op 31 maart 2016 zijn economische vooruitzichten 2016-2021 waarin het zijn raming van de groei van 1,2% van het bbp bevestigde. Het FPB raamde in de economische begroting van begin september 2015 deze groei nog op 1,3% van het bbp.

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

⁶ World Economic Outlook: Too Slow for Too Long, April 2016, p. 36.

⁷ De meest recente ramingen van de groei voor België van de OESO (november 2015) en de NBB (december 2015) schatten de groei nog iets hoger in (respectievelijk 1,5% en 1,3%); zie ook Economische indicatoren van de NBB, nr. 2016-20 van 20 mei 2016.

⁸ Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De volgende actualisatie zal gebeuren op dinsdag 7 juni 2016.

⁹ De FOD Budget en Beheerscontrole raamt dat door de vroegere overschrijding van de spilindex:

- de uitgaven van de algemene uitgavenbegroting zullen stijgen met 66,3 miljoen euro (hoofdzakelijk personeels- en pensioenuitgaven). De FOD verhoogt hiervoor de interdepartementale provisie voor diverse uitgaven (basisallocatie 03.41.10.01.00.01);
- de uitgaven van de sociale zekerheid (exclusief gezondheidszorg) zullen stijgen met 153 miljoen euro en de ontvangsten met 107 miljoen euro. De FOD brengt hiervoor een (onverdeelde) ESR-correctie aan (-46,4 miljoen euro).

3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteitsprogramma 2016-2019

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van België beoogt voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht vanaf 2018. Het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (het Overlegcomité) nam op 29 april 2016 akte van het stabiliteitsprogramma, maar keurde deze niet goed. De federale ministerraad keurde het federale traject van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 wel goed (eveneens op 29 april 2016). De federale ministerraad bevestigde hiermee zijn intentie om het federale traject integraal uit te voeren.

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 herneemt de doelstellingen die werden vooropgesteld in april 2016 door de Hoge Raad van Financiën (hierna HRF)¹⁰, wat impliceert dat het structureel tekort achtereenvolgens moet worden verbeterd met 0,6% van het bbp in 2016, 0,9% van het bbp in 2017 en 0,8% van het bbp in 2018 zodat België het structureel evenwicht in 2018 bereikt¹¹.

Tegenover het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015 stijgt de te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 2% naar 2,3% van het bbp. Voor de jaren 2017 en 2018 stijgt de te leveren inspanning van 1,2% naar 1,7% van het bbp.

Volgens het stabiliteitsprogramma zou de schuldgraad in 2016 toenemen van 106,0% tot 106,2% van het bbp.

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

Algemeen

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

¹⁰ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2016-2019, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, april 2016.

¹¹ De HRF formuleerde ook een aanvaardbaar alternatief traject waarbij de verbetering van het structureel saldo iets trager verloopt en België het structureel evenwicht pas in 2019 bereikt (achtereenvolgens een verbetering van 0,6%, 0,8% en 0,6% en 0,3% van het bbp). België opteert echter om het structureel evenwicht in 2018 te bereiken.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/ 9

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)¹²

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,0%
Entiteit I	-2,1%	-1,6%	-0,7%	0,0%	0,0%
Entiteit II	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,6%	-2,5%	-1,4%	-0,4%	-0,2%
Entiteit I	-2,3%	-2,4%	-1,2%	-0,1%	-0,1%
Entiteit II	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2016-2019, p. 21 en de algemene toelichting, p. 10

De regering gaat uit van een verbetering van het structurele saldo met 0,61% van het bbp in 2016 (0,57% voor entiteit I en 0,04% voor entiteit II). Hierdoor zou het structureel tekort en het vorderingentekort respectievelijk maximaal 1,7% en 2,5% van het bbp bedragen, dit is 1,6% en 2,4% van het bbp voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en 0,1% en 0,2% van het bbp voor entiteit II (gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden). Voor entiteit I gaat de regering uit van een evenwicht in de sociale zekerheid.

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

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen toe te voegen (-0,3% van het bbp). Het betreft:
 - de toevoeging van een aantal eenmalige uitgaven en het in rekening brengen van een eenmalige vermindering van de ontvangsten voor in totaal -0,2% van het bbp (voornamelijk de uitgave in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie, de doorstorting van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie¹³ en de daling van de ontvangsten personenbelasting naar aanleiding van de aanpassing van het ritme kohieren in 2015);
 - het in rekening brengen van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor -0,2% (doorstortingen en afrekening zoals bepaald door de HRF);
 - de toevoeging van een aantal eenmalige ontvangsten voor +0,1% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen en liquidatiebonus en een terugbetaling van de touroperators).

¹² De som van het vorderingensaldo 2016 van entiteit I en II wijkt 0,1% af van het totaal als gevolg van afrondingen.

¹³ Zie ook deel I, punt 4 en deel III, hoofdstuk I, punt 1 van het onderhavige verslag.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/10

- de neutralisatie van de in het structureel saldo begrepen correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve output gap (-0,5% van het bbp)¹⁴.

Tabel – Overgang van het structureel saldo naar het vorderingentekort voor entiteit I (in percentages van het bbp)

Jaar	2015	2016
Structureel saldo – Entiteit I	-2,15%	-1,59%
Eenmalige maatregelen en transfers	0,29%	-0,30%
Cyclische component	-0,44%	-0,49%
Vorderingensaldo – Entiteit I	-2,30%	-2,38%

Bron: De algemene toelichting, p. 14

Conclaf

Volgens de ramingen van het monitoringcomité van 8 maart 2016 was er voor entiteit I een extra structurele inspanning nodig van 2.247 miljoen euro om een verbetering van het structurele saldo van 0,6% van het bbp veilig te stellen (van -1,83% naar -1,23% van het bbp). In het conclaaf van april 2016 nam de regering bijgevolg voor datzelfde bedrag¹⁵ structurele maatregelen¹⁶, zonder dan de 1.112 miljoen euro begrotingskredieten voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme¹⁷ te integreren.

Stabiliteitsprogramma en algemene toelichting

Tegenover het verslag van het monitoringcomité passen het stabiliteitsprogramma en de algemene toelichting het structurele saldo voor 2015 nog bij met -0,32% tot -2,15% van het bbp¹⁸ (zie tabel hieronder), rekening houdend met het uiteindelijke vorderingensaldo 2015 (-0,03% van het bbp), de aanpassing van de cyclische component op basis van de vooruitzichten 2016-2021 van het FPB (-0,07% van het bbp) en met de bijwerking van de eenmalige maatregelen en transfers op basis van onder meer advies van de HRF en het FPB (-0,19% van het bbp waarvan -0,15% doorstorting aan entiteit II¹⁹ en -0,04% bbp voor andere aanpassingen van de

¹⁴ De cyclische component voor entiteit I waarmee de federale overheid in de algemene toelichting mee rekening houdt, bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,2% van het bbp in 2016). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

¹⁵ De regering baseerde zich hiervoor op de flexibiliteitsclausule zoals voorzien in de verordening verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over tot het stabiliteitspact. De clausule staat toe dat bij de beoordeling van de verbetering van het structureel saldo door de Europese Commissie ze de uitgaven ten gevolge van uitzonderlijke gebeurtenissen (uitzonderlijke uitgaven) eventueel niet mee in rekening neemt. De beoordeling gebeurt door de Commissie echter steeds ex-post. Indien een land de vooropgestelde doelstelling niet haalt, dan pas gaat ze nakijken wat de redenen hiervoor zijn.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 10-13, punt 2.2 – De krachtlijnen van de aangepaste begroting 2016.

¹⁷ Het betreft de provisionele kredieten voor de strijd tegen het terrorisme (400 miljoen euro), voor veiligheid (95 miljoen euro) en voor asiel (650 miljoen euro) en een aantal bijkomende kredieten voor verdere sociale integratie (66 miljoen euro). Voor de kredieten asiel hield de regering wel al rekening met het deels structureel worden van deze uitzonderlijke uitgaven in 2016 (*phasing-in* van 99 miljoen euro).

¹⁸ Algemene toelichting, p. 13-15, punt 2.4 – Het structureel saldo.

¹⁹ De correcties voor eenmalige maatregelen dalen hiervoor met 682 miljoen euro (terwijl de transfers stijgen met 44 miljoen euro). De federale overheid houdt immers rekening met het advies van de HRF waarbij ze:

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/11

eenmalige²⁰). Daarnaast laat de regering ook de uitgaven 2015 voor de asielcrisis niet langer buiten beschouwing (-0,03% van bbp).

Tabel – Overgang van het vorderingentekort naar het structureel saldo voor entiteit I – verschillen tussen het verslag van het monitoringscomité (MC) en algemene toelichting (AT) voor het begrotingsjaar 2015 (in miljoen euro en in percentages van het bbp)

Omschrijving	Verslag MC		AT		Verschil	
	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp
Vorderingensaldo	-9.304	-2,27%	-9.412	-2,30%	-108	-0,03%
Eenmalige maatregelen	-687	-0,17%	-1.522	-0,37%	-835	-0,20%
Cyclische component	2.076	0,51%	1.801	0,44%	-275	-0,07%
Correctie voor transfers	295	0,07%	339	0,08%	44	0,01%
Structureel saldo	-7.620	-1,86%	-8.794	-2,15%	-1.174	-0,29%
Uitgaven voor asiel	134	0,03%	0	0,00%	-134	-0,03%
Structureel saldo na eventuele correctie uitgaven asiel	-7.486	-1,83%	-8.794	-2,15%	-1.308	-0,32%

Bron: Rekenhof

In de berekening van het structureel saldo 2016 opgenomen in de algemene toelichting (zie tabel hieronder) is ook de aanpassing van de cyclische component op basis van de vooruitzichten 2016-2021 van het FPB (-0,05% van het bbp) en de bijwerking van de eenmalige maatregelen²¹ en transfers op basis van onder meer advies van de HRF en het FPB verwerkt (-0,03% van het bbp voor voornamelijk

- het eenmalige effect voor de autonomiefactor aanpast met +23 miljoen euro tot +315 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de eenmalige effecten van de taks shift 1 (forfaitaire bedrijfslasten) waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 139 miljoen euro;
- bijkomend rekening houdt met de (nieuwe) afrekeningsmethode voor -409 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de effecten van de staatshervorming op de fiscale uitgaven waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 157 miljoen euro.

²⁰ De regering houdt ook rekening met -152,8 miljoen euro bijkomende correcties voor eenmalige maatregelen. Het betreft:

- de neutralisatie van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie. Hierdoor is de correctie voor eenmalige maatregelen 234,8 miljoen euro of 0,06% van het bbp negatiever. Zie ook Deel I, punt 4 en Deel III, hoofdstuk I, punt 1 – Algemeen. (+punt 4: de voetnoot 9 naar de tekst verschuiven);
- een daling van de negatieve correctie voor het effect van de regularisatie van belastingen met +82 miljoen euro tot -162 miljoen euro.

²¹ De regering houdt ook rekening met de doorstorting en vervolgens de neutralisatie van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie. Het vorderingensaldo wordt zo 234,8 miljoen euro of 0,06% van het bbp negatiever en de correctie voor eenmalige maatregelen wordt voor hetzelfde bedrag positiever. Zie ook Deel I, punt 4 en Deel III, hoofdstuk I, punt 1 van het onderhavig verslag.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/12

doorstorting aan entiteit II²²). De oorspronkelijke asielprovisie (0,15% van het bbp) en de andere uitgaven met betrekking tot de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme (0,11% van bbp) brengt ze ook mee in rekening.

Het structurele saldo 2016 houdt m.a.w. effectief rekening met de uitgaven voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme (1.112 miljoen euro of -0,26% van het bbp). De regering stelt wel dat ze hiervoor via de flexibiliteitsclausule van het stabiliteits- en groeipact opgenomen in het Europees reglement nr. 1466-97²³ een uitzondering vraagt (die de Europese Commissie bij de beoordeling van de verbetering van het structureel saldo kan aanvaarden).

Tenslotte schrijft de regering ook een aantal bijkomende kredieten in voor de overschrijding van de spilindex in mei (-112,7 miljoen euro of -0,03% van het bbp)²⁴. Hierdoor bedraagt het structureel saldo 2016 -1,59% van het bbp, hetgeen 0,56% beter is dan in 2015.

Tabel – Overgang van het vorderingentekort naar het structureel saldo voor entiteit I – Verschillen tussen het verslag van het monitoringscomité (MC), conclaaf en algemene toelichting (AT) voor het begrotingsjaar 2016 (in miljoen euro en in percentages van het bbp)

Omschrijving	MC en conclaaf		AT				Verskil	
	MC	Maatregelen	Conclaaf	In % bbp	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp
Vorderingensaldo	-11.325	1.661	-9.664	-2,29%	-10.007	-2,38%	-343	-0,09%
Cyclische component	2.264		2.264	0,54%	2.060	0,49%	-204	-0,05%
Eenmalige maatregelen	873	124	997	0,24%	1.118	0,27%	121	0,03%
Correctie voor transfers	125		125	0,03%	114	0,03%	-11	0,00%
Structureel saldo	-8.063	1.785	-6.278	-1,49%	-6.715	-1,59%	-437	-0,11%
Uitgaven voor asiel en strijd tegen terrorisme	650	462	1.112	0,26%	0	0,00%	-1.112	-0,26%
Structureel saldo na flexibiliteitsclausule	-7.413	2.247	-5.166	-1,23%	-6.715	-1,59%	-1.549	-0,37%

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat de federale overheid de overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo onvoldoende toelicht. De berekening van de cyclische component en de samenstelling van de eenmalige maatregelen en transfers is niet in de algemene toelichting terug te vinden. De volledige samenstelling

²² De correcties voor eenmalige maatregelen dalen met 114 miljoen euro en de transfers met 11 miljoen euro. De regering houdt immers rekening met het advies van de HRF waarbij ze:

- het eenmalige effect voor de autonomiefactor aanpast met +25 miljoen euro tot +324 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de eenmalige effecten van de taks shift 1 (forfaitaire bedrijfslasten) en 2 waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 307 en 124 miljoen euro;
- bijkomend rekening houdt met de nieuwe afrekeningsmethode voor +292 miljoen euro.

²³ De artikelen 5.1 en 6.3 van het reglement (EC) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid.

²⁴ Zie punt 2.

van het structureel saldo en de eventuele verbetering ervan ontbreekt hierdoor. De algemene toelichting bevat ook geen uitleg over de impact van de aangepaste methode die de HRF in zijn laatste advies²⁵ gebruikte voor de bepaling van de afrekening van de aan de gemeenschappen en gewesten²⁶ verschuldigde bedragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de uitgaven i.v.m. de asielcrisis en de strijd tegen het terrorisme niet duidelijk worden voorgesteld. In punt 2.2 van de algemene toelichting (De krachtlijnen van de aangepaste begroting 2016) zijn de uitgaven voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme niet verwerkt in de berekening van de saldi en de verbetering van het structurele saldo tussen 2015 en 2016, terwijl ze wel verwerkt zijn in punt 2.3 (Het nominaal saldo) en punt 2.4 (Het structureel saldo).

Het Rekenhof merkt eveneens op dat de regering bij de berekening van het structureel saldo 2016 een éénmalige opbrengst van 116 miljoen euro i.v.m. de hervorming van de vastgoedbevaks niet heeft meegenomen²⁷.

Met het oog op een betere parlementaire informatieverstrekking beveelt het Rekenhof bijgevolg aan dat de algemene toelichting in de toekomst best ook een overzicht zou bevatten van de belangrijkste verschillen tussen de ramingen van het structureel saldo zoals opgemaakt volgens de methoden die werden ontwikkeld door het FPB, door de HRF en door het monitoringcomité alsook van de factoren die op die ramingen een invloed hebben.

Niet-recurrente impact van de vervroegde invoering van bepaalde fiscale maatregelen op het structurele saldo

Om het verschil te verminderen van het bij de initiële begroting 2016 voorziene structurele saldo en het door het monitoringcomité herschatte saldo, besliste de regering tijdens het begrotingsconclaaf van 22 april 2016 twee fiscale maatregelen vervroegd in werking te laten treden. De regering wil met name de accijnzen op tabak vanaf het tweede semester 2016 verhogen, met een verwachte positieve weerslag van 39,0 miljoen euro. Ook zou de Staat door de verhoging van de accijnzen op diesel, die gedeeltelijk wordt gecompenseerd door de daling van de accijnzen op benzine, vanaf het tweede semester 2016 nagenoeg 75 miljoen euro extra moeten innen.

Het Rekenhof wijst er op dat het vervroegd invoeren van die fiscale maatregelen enkel in 2016 een gunstige invloed heeft op het structurele saldo, aangezien gelijkaardige ontvangsten voor 2017 en volgende jaren reeds bijdragen tot de verwezenlijking van de meerjarenbegrotingsdoelstellingen, zoals gedefinieerd bij de uitwerking van de initiële begroting. Die nieuwe ontvangsten zullen dus de extra structurele inspanning in 2017 niet dekken. Dat verschil zal mee in rekening moeten worden genomen bij de actualisering van de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn bij de opmaak van de volgende begroting van de Staat.

Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in zijn lentevooruitzichten het structureel tekort van België op -2,3% van het bbp (in plaats van -1,7% van het bbp), het vorderingstekort

²⁵ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2016-2019, op. cit., p. 96.

²⁶ De afrekening stemt overeen met de vastgestelde (positieve en negatieve) verschillen tussen de middelen berekend in de loop van het jaar T-1 op basis van de voorlopige parameters en de verschuldigde definitieve bedragen van het jaar T op basis van de definitieve parameters. Vanaf nu stemt de one shot operatie overeen met het verschil tussen het saldo van de afrekening van het jaar T-1 en het saldo van de afrekening van het jaar T.

²⁷ Zie deel II, punt 2.4.2.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/14

op -2,8% van het bbp (in plaats van -2,5%) en de schuldgraad op 106,4% van het bbp (in plaats van 106,2% van het bbp – zie punt 4.2).

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

	Stabiliteits-programma	Geraamde verbetering	EU prognose lente 2016	Geraamde verbetering
Structureel tekort 2015	-2,3	0,3	-2,6	0,2
Vorderingentekort 2015	-2,6	0,5	-2,6	0,5
Structureel tekort 2016	-1,7	0,6	-2,3	0,3
Vorderingentekort 2016	-2,5	0,1	-2,8	-0,2

Bron: Rekenhof

De correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap die de Europese Commissie toepast is in feite voor de gezamenlijke Belgische overheid hierdoor systematisch ongeveer 0,3% van het bbp kleiner en zijn structureel saldo dus 0,3% van het bbp negatiever.

De Europese Commissie is bijgevolg van oordeel dat het vorderingensaldo en het structureel saldo 2016 van België 0,3% van het bbp negatiever zijn²⁸.

Ze wijst er ook op dat het Overlegcomité het stabiliteitsprogramma en de verdeling van de structurele inspanningen niet goedkeurde. Ze is tot slot van oordeel dat de geloofwaardigheid van het stabiliteitsprogramma in het gedrang komt en dat er een risico voor de uitvoering ervan ontstaat.

3.2 Afbouw van de overheidsschuld

De Nationale Bank van België becijferde de overheidsschuld voor 2015 in haar laatste kennisgeving i.v.m. de buitengewone tekortenprocedure op 409,8 miljard euro of 106,0% van het bbp²⁹.

De endogene groei van de schuld is in 2016 kleiner dan de toename van het bbp waardoor de schuldgraad met -0,3 procentpunt zou afnemen. De daling wordt echter meer dan gecompenseerd door de exogene factoren (+0,5 procentpunt).

4 Het begrotings- en het vorderingensaldo

4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016 het begrotingssaldo op -12.485 miljoen euro³⁰ en het vorderingensaldo op -10.007 miljoen euro (-2,4% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 13 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo³¹. Voor de samenstellende delen van dit saldo raamt de federale overheid de fiscale ontvangsten en de

²⁸ Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium, Europese Commissie, 26 mei 2016, p. 10-11 en p. 19.

²⁹ 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 2016.

³⁰ Algemene toelichting, p. 5.

³¹ Algemene toelichting, p. 31.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/15

interestlasten rechtstreeks op ESR-basis. Ze raamt de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven daarentegen op kasbasis, waarbij ze de nodige ESR-correcties aanbrengt.

Ter verduidelijking van die toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

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

Omschrijving	Initiële begroting 2016		Aangepaste begroting 2016	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	110.742	110.742	110.325	110.325
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.963	-2.963	-2.945	-2.945
- Verschil tussen ESR en kas		199		-197
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	107.779	107.978	107.380	107.183
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-55.291	-55.291	-56.021	-56.021
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	-4		-25	
Fiscale middelen	52.484	52.687	51.334	51.162
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	4.405	4.405	4.586	4.586
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-17	-17	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-727		-593	
- Correctie moment van registratie	+330		+74	
Niet-fiscale middelen	3.991	4.388	4.052	4.571
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-52.783	-52.783	-53.511	-53.511
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+54		+56	
- Onderbenutting	+874		+910	
- Bni-bijdrage (sectie 52) ³²	-3.798		-3.809	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-30	-30	-30	-30
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.933		+1.948	
- Correctie investeringen ziekenhuizen en maximumfactuur ³³	-815		-815	
- Correctie moment van registratie	+106		+74	
Primaire uitgaven	-54.459	-52.813	-55.177	-53.541
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.316	-10.316	-10.087	-10.087
- Correctie interesten van andere secties	-54		-56	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-4		-25	

³² De bni-bijdrage (sectie 52) is in deze voorstelling ten onrechte geen begrotingsuitgave. De federale overheid houdt alsnog rekening met deze uitgave onder het saldo van de schatkistverrichtingen voor de bepaling van het netto te financieren saldo van -11.552,8 miljoen euro (algemene toelichting, p. 5).

³³ De regering maakt deze correctie op de primaire uitgaven voor bevoegdheden die de federale overheid blijft opnemen voor rekening van de gemeenschappen waarbij ze wel de dotaties aan de gemeenschappen overeenkomstig vermindert. De sociale zekerheid droeg deze uitgaven tot en met 2015.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/16

Interestlasten	-10.374	-10.316	-10.168	-10.087
Primair saldo te consolideren instellingen	110		123	
Onverdeelde correcties	165		-171	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.401		-3.844
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)		-753		-746
Saldo federale overheid	-8.083	-8.208	-10.007	-12.485

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 de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

In vergelijking met de initiële begroting 2016 wijst het Rekenhof erop dat de regering de onderbenutting van de primaire uitgaven voor 2016 met 36 miljoen euro heeft verhoogd tot 910 miljoen euro. In 2015 bedroeg deze onderbenutting uiteindelijk 960 miljoen euro zonder de uitgaven code ESR 8 en 9 en dotaties aan de gemeenschappen³⁴. Het monitoringcomité van 8 maart 2016 was echter van oordeel dat de federale overheid deze onderbenutting echter onder meer kon realiseren door bijzondere omstandigheden. Onder meer uit voorzichtigheid stelde het monitoringcomité voor de onderbenutting 2016 te beperken tot 650 miljoen euro. De regering heeft tijdens het begrotingsconclaaf ondanks alles beslist de onderbenutting in 2016 op 910 miljoen euro vast te leggen. Ze beperkt daartoe opnieuw de uitgaven op de kredieten tot de niet-samendrukbare uitgaven en blokkeerde al 403 miljoen euro aan kredieten 2016³⁵.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de algemene toelichting de samenstelling van de onverdeelde correcties niet toelicht (-171,3 miljoen euro):

- de efficiëntiewinsten uit de *redesign*-oefening van entiteit I: +100 miljoen euro; ongewijzigd bedrag ten opzichte van de initiële begroting³⁶;
- de bijkomende correctie voor het saldo van bepaalde federale instellingen: +45 miljoen euro; ongewijzigd bedrag ten opzichte van de initiële begroting³⁷;
- de doorstorting van de bijdrage van de Belgische banken aan het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie³⁸: -234,8 miljoen euro. In de rekeningen van de federale overheid is deze

³⁴ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016 (p. 47). De regering had naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2016 de onderbenutting voor 2015 op 833 miljoen euro geraamd. Ze beperkte daartoe al vanaf 12 oktober 2015 de uitgaven tot de niet-samendrukbare uitgaven (omzendbrief van 12 oktober 2015 betreffende de begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het begrotingsjaar 2015).

³⁵ Omzendbrief betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid (zoals goedgekeurd door de ministerraad van 20 mei 2016). Zie ook Deel III – Hoofdstuk I – punt 2 – Budgettaire behoedzaamheid van dit verslag.

³⁶ Zie ook Deel III – hoofdstuk I – punt 3 – Optimalisatie van de federale overheid van dit verslag.

³⁷ Het Instituut voor de Nationale Rekeningen houdt bij de opmaak van de nationale rekeningen rekening met het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen waarvan de FOD Budget en Beheerscontrole niet over de uitvoeringsgegevens beschikt. De bijkomende correctie bij de begroting 2016 stemt overeen met het gemiddelde gerealiseerde ESR-saldo van deze instellingen van de voorbije jaren.

³⁸ Zie ook Deel III, hoofdstuk I, punt 1 - Algemeen.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/17

bijdrage in 2015 als een ontvangst geboekt. De federale overheid moet deze ontvangst echter in 2016 doorstorten. Aangezien hiervoor geen kredieten zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, neemt de overheid hiervoor een (negatieve) ESR-correctie op³⁹;

- de correctie voor de afrekening van de accijnzen in het kader van de BLEU: -81,5 miljoen euro.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening houdt met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten⁴⁰. De raming van die laatste ligt globaal 9,8 miljoen euro lager:

- 172,3 miljoen minder niet-fiscale lopende ontvangsten in vastgestelde rechten, waarvan 173,9 miljoen euro voor de opbrengsten van de boetes toegekend door de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA). De regering brengt hiervoor alsnog een negatieve ESR-correctie aan⁴¹;
- 162,5 miljoen euro meer niet-fiscale kapitaalontvangsten, waarvan 157,5 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden. Uit voorzichtigheid raamt de overheid deze ontvangsten op kasbasis.

4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer⁴². De ESR-begroting van de sociale zekerheid is in 2016 in evenwicht.

4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I

De federale overheid raamt het vorderingensaldo van entiteit I op -10.007 miljoen euro (-2,4% van het bbp). Dit stemt overeen met het vorderingensaldo van de federale overheid⁴³.

4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II

Voor Entiteit II voorziet het stabiliteitsprogramma 2016-2019 een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp in 2016⁴⁴. De HRF adviseerde dat saldo te beperken tot -0,17% van het bbp⁴⁵.

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat of entiteit II de intentie heeft deze begrotingsdoelstellingen te realiseren. Evenmin bevat de

³⁹ Voor de bepaling van het structureel saldo neutraliseert de federale overheid zowel de ontvangsten van 2015 als de uitgaven van 2016.

⁴⁰ Volgens de ESR reglementering moet de overheid deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten aanrekenen. Indien de overheid een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen innen, kan de overheid de nodige correcties aanbrengen. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

⁴¹ Algemene toelichting, p. 30.

⁴² Algemene toelichting, p. 42-46.

⁴³ Algemene toelichting, p. 13.

⁴⁴ Stabiliteitsprogramma, p. 25.

⁴⁵ Advies van de HRF, p. 21, p. 22 en p. 26-27.

algemene toelichting informatie over de verdeling van de begrotingsdoelstelling van entiteit II tussen de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheden.

Uit het stabiliteitsprogramma blijkt dat de begrotingen van de gemeenschappen en gewesten momenteel een vorderingstekort van -0,28% (1.183 miljoen euro – zie tabel) van het bbp beogen⁴⁶. Hierin zijn weliswaar een aantal uitgaven begrepen waarvoor de gemeenschappen en gewesten alsnog beroep willen doen op de flexibiliteitsclausule (minimaal 0,03% van het bbp) voor de uitgaven i.v.m. de asielcrisis en de veiligheid.

⁴⁶ Stabiliteitsprogramma, p. 35-53.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/19

Tabel – Vorderingensaldi gemeenschappen en gewesten – Vooropgestelde vorderingensaldi door de HRF en de huidige begrotingsdoelstellingen (in miljoen euro)

	Advies HRF	Stabiliteitsprogramma	Vershil
Vlaamse Gemeenschap	-180,0	-463,0	-283,0
Waals Gewest	-239,7	-388,0	-148,3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19,9	0,0	-19,9
Franse Gemeenschap	-50,1	-285,5	-235,4
Duitstalige Gemeenschap	-29,5	-44,4	-14,9
Franse Gemeenschapscommissie	-2,1	-2,1	0,0
Vlaamse Gemeenschapscommissie	8,1	n.b.	n.b.
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	-19,4	0,0	19,4
Totaal	-492,8	-1.183,0	-682,1

Bron: Advies HRF en stabiliteitsprogramma

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting noch het ontwerpbegrotingsplan informatie bevat over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die België daarbij in aanmerking neemt (bijvoorbeeld recente begrotingscijfers). De gemeenschappen en gewesten moeten toezien op de realisatie van de doelstelling van de lokale besturen.

DEEL II

Ontvangsten van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De kasontvangsten voor de aangepaste begroting 2016 dalen tegenover de initiële begroting met 613,9 miljoen euro (-0,5%) tot 111.769,3 miljoen euro. De afdrachten daarentegen stijgen met 728,5 miljoen euro (+1,32%) tot 56.035,9 miljoen euro, zodat het saldo aangerekend op de middelenbegroting nu 55.733,4 miljoen euro bedraagt, dit is -1.342,4 miljoen euro of -2,4% tegenover de initiële begroting 2016.

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2015	Initieel 2016	Aangepast 2016
Totale ontvangsten	109.026,1	112.383,2	111.769,3
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>103.931,1</i>	<i>107.978,2</i>	<i>107.183,3</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>5.095,0</i>	<i>4.405,0</i>	<i>4.586,0</i>
Totale afdrachten	54.856,3	55.307,4	56.035,9
Europese Unie	2.924,4	2.848,5	2.958,4
Gewesten	19.059,4	18.423,4	18.712,3
Gemeenschappen	22.725,2	23.287,2	23.482,3
Sociale Zekerheid	9.532,0	10.140,7	10.289,7
Anderen	615,3	607,6	593,2
Middelenbegroting	54.169,8	57.075,8	55.733,4
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>49.095,6</i>	<i>52.687,5</i>	<i>51.162,3</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>5.074,2</i>	<i>4.388,3</i>	<i>4.571,1</i>
Percentage van de Middelenbegroting	49,69%	50,79%	49,86%

Bron: Algemene toelichting⁴⁷ en Rekenhof

De opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en terugbetaling van effecten in portefeuille) worden op 46.421,5 miljoen euro⁴⁸ geraamd. Deze ontvangsten komen

⁴⁷ Algemene toelichting, tabel 11 (p. 26) en tabel 12 (p. 28).

⁴⁸ Algemene toelichting, tabel 1 Middelenbegroting, Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo (*Parl. St.* Kamer DOC 54 1803/001, p.54).

volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

Zoals in bovenstaande tabel vermeld, dalen de fiscale ontvangsten bij de begrotingscontrole met 794,90 miljoen euro (-0,74%) tegenover de initiële begroting 2016. Ze zijn 3.252,2 miljoen euro hoger dan de realisaties 2015.

De fiscale ontvangsten worden sinds 2014 op ESR-basis geraamd (zie punt 2.2.). Aangezien de rijksmiddelen berusten op het kasconcept worden de fiscale ontvangsten op ESR-basis getransponeerd via "kascorrecties"⁴⁹, de tegenhanger van de "ESR-correcties". Het verschil tussen beide ramingen is vooral toe te schrijven aan de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. In ESR worden de inkomsten uit bedrijfsvoorheffing (45.224 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen voor de bedrijfsvoorheffing. Deze correctie wordt geraamd op 2.945 miljoen euro. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen⁵⁰ en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

Voor het bepalen van de afdrachten en middelenbegroting wordt vertrokken vanuit de kasontvangsten en niet vanuit de ESR-ontvangsten.

2.2 Gebruikte ramingsmethode

De FOD Financiën raamt sinds 2014 de fiscale ontvangsten op ESR-basis. Voor de vier belangrijkste ontvangstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) steunt ze hierbij op een gedesaggregeerd macro-economische model. Dat maakt gebruik van de parameters van de economische begroting, opgesteld door het FPB⁵¹.

De overige (kleinere) ontvangsten worden geraamd door de bevoegde administraties⁵². Hieraan worden de bijkomende impact van de fiscale maatregelen en de technische correcties toegevoegd om de totale fiscale ontvangsten te bepalen.

De FOD Financiën licht in zijn nota van 1 maart de raming van de fiscale ontvangsten voor de begrotingscontrole 2016 toe⁵³. De FOD neemt als basis voor die raming de gerealiseerde ontvangsten van 2015. Ook neemt hij aan dat in de gebruikte parameters zowel de negatieve effecten van de lockdown in Brussel (november 2015) als de positieve terugverdien- en de substitutie-effecten van de taxshift (respectievelijk 132,7 en 101,4 miljoen euro), opgenomen in de initiële begroting 2016, zijn verrekend.

Wat de raming van de personenbelasting betreft, maakt de FOD Financiën voor de berekening van de fiscale uitgaven en de maatregelen in het kader van taxshift I en II

⁴⁹ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing ESR-matig als een uitgave geboekt, zie Algemene Toelichting p.31.

⁵⁰ De correctie voor het moment van registratie houdt in dat het verschil in termijnen tussen de geïnkohierde belasting (ESR) en de effectieve geïnde belasting (kas) in rekening wordt gebracht. Deze termijnen kunnen afhankelijk van de belasting oplopen van één maand tot twee maanden.

⁵¹ Economische begroting, februari 2016, Federaal Planbureau.

⁵² Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverteerstelling, de registratierechten successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (btw).

⁵³ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV-TL/2016/064 van 1 maart 2016.

gebruik van geactualiseerde basisgegevens⁵⁴. Dit resulteert respectievelijk in een stijging van 91 miljoen euro van de opbrengst en een daling van 121,8 miljoen euro van de kostprijs⁵⁵.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op volgende onzekerheden met mogelijk een negatieve invloed op de fiscale ontvangsten 2016:

- de gevolgen van de terreuraanslagen in maart 2016: het FPB houdt rekening met een neerwaartse en tijdelijke impact op de groei (en dus mogelijk op de fiscale ontvangsten). Het wijst er wel op dat deze daling integraal wordt gecompenseerd door een hogere groei in het vierde kwartaal 2015 waardoor het startpunt van de raming van de economische groei verbeterd;
- de beslissingen van de Europese Commissie voor het verlaagd btw-tarief op scholenbouw⁵⁶ en de diamantentaks;
- de arresten van het Grondwettelijk Hof over de vennootschapsbelasting op intercommunales en de *fairness tax*⁵⁷.

Terwijl de FOD Budget en Beheerscontrole de positieve impact op de fiscale ontvangsten als gevolg van de vervroegde indexering van juli 2016 naar mei 2016 op 113 miljoen euro raamt⁵⁸, houdt de FOD er geen rekening mee.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)

Het monitoringcomité herraamde in zijn monitoringsverslag van 8 maart 2016 de totale ontvangsten op 109.350,6 miljoen euro⁵⁹. Dit verslag diende als basis voor de opmaak van de aangepaste begroting 2016. Voor de fiscale ontvangsten steunde het monitoringscomité zich op voormelde nota van 1 maart 2016.

Eind maart 2016⁶⁰ berekende FOD Financiën de definitief gerealiseerde ontvangsten 2015. Tegenover de raming van begin maart dalen de ontvangsten 2015 met 79 miljoen euro. Naast ongeveer 5,7 miljoen euro aan minderontvangsten voor de gewesten, heeft dit bedrag voornamelijk betrekking op de vertraagde inkohieringen 2015 (62,3 miljoen euro). Omdat dit een ESR-matige verschuiving van ontvangsten van 2016 naar 2015 is, heeft dit geen invloed op de te leveren budgettaire inspanning zoals berekend door het monitoringcomité. De regering besliste bovendien de resterende 11 miljoen euro aan minderontvangsten niet op te nemen in de te leveren inspanning.

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaf van april 2016 maatregelen met een bijkomende correctie van 974,4 miljoen euro. Die bestaan uit een aantal zogenaamde technische correcties (248 miljoen euro), herraamingen van bestaande maatregelen (45,1 miljoen euro) en bijkomende maatregelen (681,3 miljoen euro)⁶¹. Het Rekenhof

⁵⁴ Bij de begrotingscontrole is gebruik gemaakt van de inkomsten 2013, de initiële begroting 2016 baseerde zich op de inkomsten 2011 en 2012.

⁵⁵ Met name: de verhoging van de beroepskosten in 2015 voor taxshift I (-61,8 miljoen euro) en de verhoging van de beroepskosten in 2016 en de verruiming van de belastingschijf van 25% voor taxshift II (-60 miljoen euro).

⁵⁶ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting 2016, Rekenhof, p. 31.

⁵⁷ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting 2016, Rekenhof, p. 26.

⁵⁸ Zie Deel I – punt 2 – macro-economische parameters in dit verslag.

⁵⁹ In dit cijfer is geen rekening gehouden met de technische correctie voor de gewestelijke boetes van 53,4 miljoen euro.

⁶⁰ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV-TL/2015/122 van 25 maart 2016.

⁶¹ Algemene toelichting pp. 67 en 68.

merkt op dat deze herzieningen in de algemene toelichting niet altijd even consistent worden uitgelegd. Dit bevordert de transparantie niet⁶².

De belangrijkste technische correctie betreft de toevoeging van een positieve impact van de wijziging van de intrestvoet voor de notionele intrestaf trek (+196 miljoen). Na de analyse van de voorafbetalingen, was de FOD Financiën echter van oordeel dat, uit voorzichtigheidsoverwegingen, er geen rekening moest worden gehouden met deze impact op de ontvangsten, aangezien hij vaststelde dat er geen éénduidig verband bestaat tussen de wijziging van de intrestvoet en de bedragen van de voorafbetalingen⁶³. Het monitoringcomité volgde deze analyse in zijn verslag⁶⁴. De regering heeft het monitoringcomité op dat punt niet gevolgd.

De fiscale ontvangsten op ESR-basis worden aldus bij de begrotingscontrole 2016 geraamd op 110.325,0 miljoen euro. Dit is 417,4 miljoen euro (-0,4%) minder dan bij de initiële begroting.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de ontvangsten voor de aangepaste begroting 2016 bedraagt 1.990,2 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (1.308,9 miljoen euro), en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (681,3 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2016.

Tabel 4 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2016" bij de algemene toelichting (p. 68) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Het Rekenhof merkt op dat de fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscellen van de minister van Financiën de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters voor de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof hebben overgemaakt en/of toegelicht.

De berekeningsnota's gaan waar mogelijk weliswaar uit van historische gegevens, maar het Rekenhof merkt op dat ze slechts beperkt met de prijselasticiteit van of met de gedragwijzigingen van de belastingplichtigen rekening houden, wat een impact kan hebben op de validiteit van de begrotingsramingen.

2.4.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschatten van vroeger genomen maatregelen (+1.308,9 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen.

⁶² Het betreft in hoofdzaak het begrip 'technische correctie'. De FOD Financiën definieert dit begrip als "de correctie van de begin-of eindtoestand van de fiscale ontvangsten". De regering hanteert een ruimer begrip waardoor ook een aantal heramingen als een technische correctie zijn opgenomen. Zo aanziet de regering in de toelichting bij zijn begrotingsbeleid (Eerste deel van de algemene toelichting) onder meer de verhoging van de kaaimantaks met 70 miljoen euro als een technische correctie (cf. p. 21). In het gedeelte over de fiscale ontvangsten neemt de FOD Financiën dit bedrag op in de tabel met de bijkomende weerslag van fiscale maatregelen op als een aanvullende weerslag (conclaafmaatregel oktober 2014).

⁶³ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV/2015/089 van 25 maart 2016.

⁶⁴ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016, p. 29.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/ **24**

Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herraamingen van bestaande fiscale maatregelen

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2016	Aangepast 2016
Groei van de fiscale uitgaven	15,5	106,5
Verhoging van de forfaitaire kosten 2015 (bv), inclusief opcentiemen (Taxshift I)	-481,0	-419,2
Verhoging van de forfaitaire kosten 2016 en verruiming van de belastingsschijf 25% (bv), inclusief opcentiemen (Taxshift II)	-1.219,0	-1.158,9
Hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks	250,0	0,0
Gerichte controles van de toepassing van het verlaagd btw-tarief op elektriciteit	188,0	41,5
Anti-fraudeplan en bijkomende inkomsten van de strijd tegen de fraude	0,0	124,8
Onderwerping van de intercommunales aan de vennootschapsbelasting	120,0	256,4
Doorkijkbelasting	340,0	410,0
Verlenging van de fiscale en sociale regularisatie	66,0	172,4
Btw op scholenbouw	0,0	-100,0
Terugverdieneffect	132,7	0,0
Substitutie-effecten	101,4	0,0
Maatregel voor de hoogtechnologische activiteiten	-40,0	-55,0

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2016⁶⁵ en aangepaste begroting 2016⁶⁶

Op basis van de aan het Rekenhof verstrekte informatie meent het dat de budgettaire weerslag van deze herzieningen voldoende zijn onderbouwd en/of gedocumenteerd. Toch formuleert het volgende opmerkingen:

- De opbrengst voor de hervorming van de vastgoedbevaks (-250 miljoen euro) werd ingeschreven als een "nieuwe" maatregel van het conclaaf van april 2016 (zie 2.4.2). Het gaat nochtans om een bestaande hervorming met dezelfde impact.
- De FOD Financiën verlaagde de raming van de opbrengst van de controle op het oneigenlijk gebruik van het verlaagd tarief op elektriciteit van 188 miljoen euro naar 41,5 miljoen euro. Gemengd btw-belastingplichtigen kunnen immers hun recht op btw-aftrek laten gelden bij de herziening van het btw-tarief. Het Rekenhof merkt op dat 40,1 miljoen euro van het herraamde bedrag nog wordt betwist.

⁶⁵ Parl. St. Kamer, DOC 1350/001, p. 99 (tabel 5).

⁶⁶ Algemene toelichting, tabel 4, p. 68.

- De regering behoudt de opbrengst van de nieuwe regeling van fiscale en sociale regularisatie⁶⁷ in 2016 op 250 miljoen euro⁶⁸, terwijl de noodzakelijke wettelijke bepalingen nog niet zijn aangenomen⁶⁹.
- De bijkomende impact van 70 miljoen euro voor de doorkijkbelasting betreft een administratieve correctie tegenover de initiële begroting 2016 en geen herraming. Volgens de door de FOD Financiën verstrekte inlichtingen was er bij de initiële begroting inderdaad slechts 50 miljoen euro in de basis opgenomen (in plaats van 120 miljoen euro zoals door de regering aangekondigd in haar notificaties van 28 augustus 2015), zodat de impact nu verhoogd moest worden naar 410 miljoen euro om zo tot een totale opbrengst te komen van 460 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat de tabellen in de algemene toelichting, onvoldoende transparant zijn om dergelijke vergissingen te vermijden.

Over de haalbaarheid van deze opbrengst merkt het Rekenhof nog op dat, ondanks de invoering van een verruimd toepassingsveld⁷⁰, de opbrengst in 2016 lager kan uitvallen. De betrokken belastingplichtigen zullen immers bij de indiening van hun aangifte naar verwachting veelal beroep doen op een mandataris en zo genieten van een verlengde indieningstermijn tot 27 oktober 2016. Hierdoor zullen vermoedelijk slechts weinig inkohierungen plaatsvinden in 2016. Behoudens voorafbetalingen en roerende voorheffing zal een deel van de opbrengst van de doorkijktaks zich daarom situeren in 2017. Hoeveel de doorkijkbelasting opbrengt, zal overigens achteraf moeilijk vast te stellen zijn omdat hiervoor geen aparte codes in de fiscale aangifte worden gebruikt.

- Alhoewel het Grondwettelijk Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de invoering van de vennootschapsbelasting bij de intercommunales, is de regeling van toepassing en zal de FOD Financiën moeten overgaan tot inkohierung van de belasting van het aanslagjaar 2016 (132,8 miljoen euro). Verder neemt de FOD Financiën ook aan dat de intercommunales voor het aanslagjaar 2017 zullen voorafbetalen (153,8 miljoen euro). De bijkomende impact op 2016 wordt aldus berekend op 256,4 miljoen euro⁷¹. Het Rekenhof wijst op het onzekere karakter van deze inkomsten.
- Voorts stemt de maatregel inzake de verlaagde btw op scholen (-100 miljoen euro) overeen met de berekening van de studiedienst van de FOD Financiën bij het ontwerp van de initiële begroting. Bij het onderzoek daarvan had het Rekenhof erop gewezen dat de scholenbouw niet op de Europese lijst staat voor de toepassing van de heffing (zie punt 2.2).

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de terugverdieneffecten en substitutie-effecten van de taxshift (132,7 en 101,4 miljoen euro) vervat zitten in de gebruikte

⁶⁷ Parl. St. Kamer, DOC 1738/001.

⁶⁸ De impact voor 2016 verhoogde met 172,4 miljoen omdat de inkomsten in 2015 lager zijn uitgevallen en er dus minder is opgenomen in de basis.

⁶⁹ In de huidige stand van zaken zal de aangever bovendien ten vroegste vanaf 1 juli 2016 aangifte kunnen doen en bovendien beschikt hij over een termijn van 6 maand, na de indiening van de aangifte, om alle verantwoordingsstukken te bezorgen aan het Contactpunt Regularisaties dat instaat voor de berekening van de verschuldigde belastingen. Het is ook onduidelijk of dit contactpunt deze termijn moet respecteren en of het over voldoende middelen beschikt om de (veelvuldige en/of complexe) aangiftes op deze korte termijn te behandelen.

⁷⁰ Wet van 26 december 2015 en koninklijk besluit van 18 december 2015.

⁷¹ Er was 30 miljoen in de basis opgenomen.

ramingsmethode (zie punt 2.2). Dit verklaart waarom het bedrag niet langer wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregel.

2.4.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2016 nam de regering nieuwe fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2016 van 681,3 miljoen euro. Deze maatregelen hebben betrekking op :

- de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen (250 miljoen euro);
- de strijd tegen de fiscale fraude - panama (67,8 miljoen euro);
- de hervorming van de bankentaks (207,5 miljoen euro);
- de bijdrage van de diamantsector (50 miljoen euro);
- de vervroeging van de wijzigingen van de accijnzen op diesel en op benzine (75 miljoen euro);
- de vervroeging en verhoging van de accijnzen op tabak (74 miljoen euro);
- de *taxshelter* starterskorting (-5,0 miljoen euro);
- de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen (5 miljoen euro)⁷²;
- de btw op spelen en weddenschappen (39 miljoen euro);
- de deeleconomie (20 miljoen euro);
- een bijkomende opbrengst (roerende voorheffing) uit de monopolierente van de Nationale Bank (27 miljoen euro);
- de bijzondere liquidatiereserve (-124,0 miljoen euro)
- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten (-55 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving voor al deze maatregelen berekeningsnota's en bijkomende inlichtingen van de studiedienst van de FOD Financiën en -van de beleidscel van de Minister van Financiën. Bij sommige maatregelen stelt het zich vragen over de haalbaarheid en vestigt het de aandacht op volgende punten:

De hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen (250 miljoen euro)

Zowel het moment waarop de nieuwe bepalingen van kracht worden als de inhoud ervan kunnen een invloed hebben op de ontvangsten van 2016. Volgens de FOD Financiën zullen die bepalingen in de tweede programmawet worden geïmplementeerd.

De berekeningsnota gaat uit van een aantal hypothesen, waaronder de conversie van 7% van de bestaande projecten en een jaarlijks bedrag van 2 miljard euro aan nieuwe projecten, die op dit ogenblik moeilijk verifieerbaar zijn.

Het Rekenhof merkt tevens op dat van de 250 miljoen euro voorziene opbrengst, 116 miljoen euro betrekking heeft op de omvorming van bestaande investeringen, en dus éénmalig is⁷³.

⁷² Deze maatregel is niet opgenomen in voormelde tabel 4. Hij wordt verrekend in de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 2.1).

⁷³ Zie deel I, punt 3.1.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/ 27

De strijd tegen de fiscale fraude – panama (67,8 miljoen euro)

Deze maatregel omvat een twaalftal heterogene maatregelen die globaal 67,8 miljoen euro moeten opbrengen in 2016:

1. documentatie rond verrekenprijzen (Beps 13) (80 miljoen euro);
2. uitbreiding van de onderzoeks- en aanslagtermijnen bij het verkrijgen van buitenlandse inlichtingen (5 miljoen euro);
3. *cloudcomputing* (2,5 miljoen euro);
4. uitbreiding van de toegang tot het Centraal Aanspreekpunt (CAP) (5 miljoen euro);
5. verhoging van de sancties van de doorkijkbelasting;
6. afsluiten van de *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) met Panama;
7. vereenvoudigd derdenbeslag;
8. meer ambtenaren ter beschikking stellen van de parketten en meer fiscale substituten;
9. doeltreffend maken van artikel 307 WIB'92 voor de belastingparadijzen en de hieruit voortvloeiende landenlijst;
10. schorsende werking van de ten uitvoerlegging van uitspraken over invorderingsmaatregelen;
11. meldingsplicht van de financiële instellingen;
12. creatie van een *Task Force*, belast met de analyse van de strijd tegen belastingontduiking.

Het Rekenhof heeft slechts voor 4 maatregelen informatie over de budgettaire impact ontvangen. Deze ramingen zijn weinig onderbouwd. De beleidscel geeft aan dat het om recurrente opbrengsten gaat waarvoor de impact voor 2016 werd beperkt tot 67,8 miljoen euro uit voorzichtigheidsoverwegingen en door het in aanmerking nemen van de extra-kosten die de invoering van de maatregelen met zich brengen. Het is echter onduidelijk of voldoende rekening is gehouden met een latere uitvoeringsdatum in 2016.

De belangrijkste maatregel betreft de invoering van de wettelijke documentatieplicht rond de verrekenprijzen. Die draagt bij tot het wegwerken van een lacune⁷⁴ in de Belgische fiscale wetgeving. Verrekenprijzen worden toegepast door internationale ondernemingen om de belastbare basis te reduceren en om winsten te transfereren naar landen met het meest gunstigste fiscale regime (in het Engels *BEPS*⁷⁵). De invoering van deze verplichting leidt volgens de beleidscel tot een dubbel effect, met bijkomende ontvangsten tot gevolg: enerzijds een betere compliance door de ondernemingen en anderzijds een betere risicoanalyse door de fiscale administraties. Het Rekenhof wijst erop dat er in 80 miljoen euro is voorzien, terwijl de ontvangen berekeningsnota in geen enkele ontvangst in het begrotingsjaar 2016 voorziet.

Maatregel 5 zal pas ingang vinden vanaf het aanslagjaar 2017 omdat de verhoging van de sancties niet retroactief kan worden toegepast. Voor maatregel 6 heeft Panama al aangegeven dat informatie-uitwisseling voor 2018 niet mogelijk zal zijn.

De hervorming van de bankentaks (207,5 miljoen euro)

Het Rekenhof stelt vast dat deze 207,5 miljoen euro, naast een verhoging van de budgettaire opbrengst van 55 miljoen euro, bestaat uit een overdracht van 152,5

⁷⁴ Tot op heden beschikt de fiscale administratie enkel over een niet-bindende administratieve omzendbrief. Dit beperkt in belangrijke mate de controle-activiteiten rond de verrekenprijzen.

⁷⁵ *Base Erosion and Profit Shifting*.

miljoen euro van het resolutiefonds van de niet fiscale ontvangsten naar de fiscale ontvangsten.

De regering bundelt dus de bankentaksen⁷⁶ tot één taks en verwacht voor 2016 een totale ontvangst van 805 miljoen euro, dit is 55 miljoen euro meer dan in 2015. De regering verhoogt de ontvangsten o.m. wegens de opheffing van een aantal beperkingen die aan de banken waren opgelegd, zoals de beperking van de notionele intrestaftrek, de investeringsaftrek en het in mindering brengen van overgedragen verliezen. Het Rekenhof merkt op dat enkel de bijkomende ontvangsten zijn ingeschreven. De negatieve impact van deze maatregel, zoals de minderontvangsten als gevolg van de opheffing van de beperkingen, is niet in rekening gebracht.

Bijdrage van de diamantsector (50 miljoen euro)

Bij afwezigheid van een antwoord van de Europese Commissie, kon het diamantstelsel⁷⁷ niet in werking treden. Om de initieel voorziene opbrengst (50 miljoen euro) te realiseren, overweegt de regering nu een alternatief. Hierbij zou de belasting moeten worden geheven op de brutomarge in plaats van op de belastbare grondslag zoals bepaald in de programmawet van 10 augustus 2015.

Hoewel nog niet alle modaliteiten van het alternatief stelsel gekend zijn, merkt het Rekenhof op dat er voor de raming van de opbrengst is gesteund op onvoldoende onderbouwde groeihypothese (7% organische groei en 10% additionele groei). Bovendien wordt niet duidelijk gepreciseerd of de gebudgetteerde ontvangst via de voorafbetalingen zal kunnen worden gerealiseerd, noch binnen welke termijn de Europese Commissie over dit alternatieve stelsel zich zal uitspreken.

De taxshelter startende KMO's en micro-ondernemingen (-5 miljoen euro)

De *taxshelter* korting, ingevoerd door de programmawet van 10 augustus 2015, is een maatregel om kleine startende vennootschappen te helpen bij hun financiering door aan de particuliere investeerder een belastingvermindering van 30% of 45% toe te kennen van het in de vennootschap geïnvesteerde bedrag (met een maximum van 100.000 euro per persoon en 250.000 euro per vennootschap over de ganse periode). De aantrekkelijkheid van de maatregel wordt nog verhoogd door de toepassing van de verlaagde roerende voorheffing van 15% of 20% op de dividenden⁷⁸.

Deze maatregel is van toepassing voor de investeringen vanaf 1 juli 2015⁷⁹. Hij heeft echter pas een budgettaire impact vanaf 2016 omdat hij wordt verrekend bij de inkohiering van de personenbelasting. In 2015 maakte de FOD Financiën verschillende ramingen op. De kostprijs op kruissnelheid varieerde hierbij van 182 miljoen euro tot 10 miljoen euro. De maximale kost is nochtans door een rekenfout te reduceren tot 60 miljoen euro. De regering koos ervoor de budgettaire kost te beperken tot 20 miljoen euro. Om van dat bedrag een realistisch cijfer te maken zou de wet echter moeten worden aangepast door de te investeren bedragen te beperken of door de percentages van de belastingvermindering te verlagen. Aangezien er dergelijke bepalingen niet zijn opgenomen in de wet, bestaat het risico dat de inschrijving van 5 miljoen euro kosten

⁷⁶ Meer bepaald de NIA-taks, de abonnementstaks, de jaarlijkse taks op kredietinstellingen en de bijdrage tot het fonds voor de financiële stabiliteit.

⁷⁷ De artikelen 67-72 van de programmawet van 10 augustus 2015 voerden een 'Diamant Stelsel' in. Dit is gebaseerd op een forfaitaire vaststelling van de belastbare grondslag voor de geregistreerde diamanthandelaars.

⁷⁸ Om de belastingvermindering te behouden, mogen de dividenden pas na 4 jaar worden uitgekeerd.

⁷⁹ Deze maatregel is voorlopig nog beperkt tot de directe investeringen. Voor de investeringen via startersfondsen of *crowdfunding* moeten er nog uitvoeringsbesluiten genomen worden.

in de aangepaste begroting voor het jaar 2016 onderschat is⁸⁰. De initiële begroting had weliswaar in geen enkel bedrag voor die kosten voorzien.

De btw op online kansspelen en weddenschappen, andere dan loterijen (39 miljoen euro)

Met ingang van 1 juli 2016 wordt de btw-vrijstelling voor weddenschappen en andere kans- en geldspelen, andere dan loterijen, opgeheven. Het Rekenhof is van oordeel dat de opbrengst overraamd is. Bij de berekening is uitgegaan van een verkeerde verhouding van de online-inkomsten tegenover de totale inkomsten, en is ook geen rekening gehouden met het feit dat de maatregel pas op 1 juli van kracht zal worden. Het Rekenhof merkt bijkomend op dat deze maatregel mogelijk het voorwerp zal uitmaken van juridische procedures (dubbele belasting, gelijke behandeling en evenredigheidsbeginsel).

Maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten (-55 miljoen euro)

De raming van die investeringsaftrek berust op een aaneenschakeling van hypothesen waarvan de administratie zelf toegeeft dat ze onzeker zijn.

Het Rekenhof onderstreept dat die maatregel oplopende kosten zal veroorzaken die zullen wege op de latere begrotingsjaren, die niet worden vermeld in de begrotingsdocumenten.

3 Niet-fiscale ontvangsten

In de aangepaste middelenbegroting is 4.571,1 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven⁸¹. Dit betekent een stijging met 182,8 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting 2016. Het gaat om 3.830,0 miljoen euro⁸² aan lopende ontvangsten en 741,1 miljoen euro aan kapitaalontvangsten.

Die stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de hoger geraamde lopende ontvangsten (+332,1 miljoen euro). Dit houdt in hoofdzaak verband met de opbrengsten uit door de Belgische Mededingingsautoriteit opgelegde boetes⁸³ (+177,8 miljoen euro) en met de dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen⁸⁴ (+148,5 miljoen euro).

De niet-fiscale kapitaalontvangsten zijn lager geraamd (-149,4 miljoen euro) als gevolg van de gedaalde ontvangsten uit afgeleide producten⁸⁵ (-133,8 miljoen euro).

Volgens de algemene toelichting belopen de niet-fiscale middelen met een impact op het vorderingensaldo echter 4.052,0 miljoen euro. Dit is 62,0 miljoen euro meer dan in de initiële begroting⁸⁶. Er werden overgangscorrecties voor 519,0 miljoen euro uitgevoerd. Die beogen het vermijden van dubbeltellingen en de overeenstemming

⁸⁰ Rekening houdend met de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2015 en afhankelijk van het inkohieringsritme van de personenbelasting en de ESR-reglementering

⁸¹ De niet-fiscale ontvangsten belopen in totaal 4.586 miljoen euro. Hiervan moet 15 miljoen euro worden afgetrokken omdat die naar de gewesten zijn overgeheveld (nalatigheidsinteressen en moratoriuminteressen op aan de gewesten overgedragen belastingen). Cf. algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1803/001, p.86.

⁸² Rekening houdend met het bedrag van 15 miljoen euro dat naar de gewesten is overgeheveld (zie verder).

⁸³ Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 38.10.09.

⁸⁴ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

⁸⁵ Titel II, sectie II, hoofdstuk 51, artikel 86.70.04.

⁸⁶ Cf. algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1803/001, p.81.

met de ESR-methodologie, met name het moment van aanrekening van de stortingen⁸⁷ en het neutraliseren van kredietverleningen en deelnemingen⁸⁸.

3.1 Diverse bijdragen van de energiesector

De energiesector financiert diverse niet-fiscale ontvangsten van grote omvang die in de middelenbegroting zijn ingeschreven. Deze zijn in essentie gespreid over drie verschillende bijdragen:

Bijdrage van de energiesector – FOD Economie

Op grond van de wet van 28 juni 2015⁸⁹ was de levensduurverlenging tot 2025 van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 afhankelijk van de vraag of er al dan niet vóór 30 november 2015 met de eigenaar een overeenkomst zou zijn gesloten. De Belgische Staat, Electrabel en Engie hebben die overeenkomst ondertekend op 30 november 2015. Electrabel, dat eigenaar is van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, heeft zich ertoe verbonden een jaarlijkse forfaitaire heffing van 20,0 miljoen euro⁹⁰ te betalen voor de periode 2015-2026, in ruil voor een verlenging van de toelatingstermijn voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen⁹¹. Die ontvangst is integraal bestemd voor het energietransitiefonds⁹².

Er zijn echter nog een paar onduidelijkheden over de realisatie van die ontvangst:

- de overeenkomst bevat een opschortende clause en wordt geacht nooit effect te hebben gehad als de wet die de heffing bepaalt, niet in werking is getreden op 31 juli 2016 (of op enige andere datum die de partijen schriftelijk overeenkomen)⁹³;
- de Europese Commissie is een onderzoek gestart en heeft opheldering gevraagd over de overeenkomst en over de mogelijke gelijkstelling ervan met staatssteun⁹⁴.

Het Rekenhof stelt vast dat in het ontwerp van aanpassing van de middelenbegroting geen specifiek artikel is ingeschreven voor de ontvangsten afkomstig van de verlenging van Tihange 1, terwijl er wel artikelen zijn ingeschreven voor de verlenging van Doel 1 en Doel 2.

Het merkt niettemin op dat de eigenaars van de centrale van Tihange 1 in 2016 7,2 miljoen euro hebben gestort op een hiervoor ongeschikte rekening van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie voor Tihange 1 betreffende het jaar 2015⁹⁵.

⁸⁷ Dat is meer bepaald het geval voor de aanrekening van een boete van 174,0 miljoen euro die in 2015 werd opgelegd door de Belgische Mededingingsautoriteit, maar die pas in 2016 werd gestort. Wegens de uitzonderlijke aard ervan, heeft die ontvangst ook geen impact op het structurele saldo.

⁸⁸ Namelijk de verrichtingen van code 8.

⁸⁹ Wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie.

⁹⁰ Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 36.90.05.

⁹¹ Artikel 4 van de overeenkomst vermeldt het bedrag van de heffing en de datums waarop ze betaald moet worden.

⁹² Sectie 32 FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Afdeling 42 Bestuur Energie - Programma 9 Energietransitie.

⁹³ Het wetsontwerp werd bij tweede lezing op 18 maart goedgekeurd door de commissie voor het bedrijfsleven, het wetenschapsbeleid, het onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele instellingen, de middenstand en de landbouw.

⁹⁴ Brief van de Europese Commissie d.d. 3 februari 2016.

⁹⁵ Op de rekening "Diverse ontvangsten"

De wet van 15 mei 2014⁹⁶ voorziet immers in de oprichting van twee begrotingsfondsen, met name een fonds voor flexibele elektriciteitsproductie (fonds 32-21) en een fonds voor windmolenproductie in de Noordzee (fonds 32-22). Deze fondsen worden jaarlijks gefinancierd a rato van respectievelijk één derde en twee derden van de opbrengst van de heffingen afkomstig van Tihange 1⁹⁷. In afwachting van de oprichting van deze fondsen, is dat bedrag nog steeds ter beschikking op vermelde rekening van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Bijdrage van de energiesector – FOD Financiën

De aangepaste middelenbegroting raamt het rendement van de bijdrage van de energiesector (ook wel "repartitiebijdrage" genoemd) voor 2016 op 130,0 miljoen euro⁹⁸. Dat rendement is structureel van aard⁹⁹. De berekening van het bedrag dat werd vastgelegd voor het Belgisch nucleair park (met uitzondering van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2)¹⁰⁰, bevat de onbeschikbaarheid van productie-eenheden voor het jaar 2015. De verbintenis tot het betalen van de heffing door Electrabel is onder meer opgenomen in de genoemde overeenkomst¹⁰¹. De onzekerheden die de uitvoering van deze overeenkomst in het gedrang brengen (zie infra) zijn ook hier van toepassing.

Heffing op niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit – FOD Financiën

Op 28 augustus 2015¹⁰² legde de ministerraad de heffing op niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit vast op 100,0 miljoen euro in 2015 en 20,0 miljoen euro in 2016¹⁰³. Die ontvangsten hingen ook af van de ondertekening van de genoemde overeenkomst tussen de Belgische Staat, Electrabel en Engie. In afwachting van de publicatie van de wetteksten, werd het vooropgestelde bedrag van 100,0 miljoen euro in 2015 bij wijze van overgang gestort aan de Deposito- en Consignatiekas. Het bedrag kon hierdoor datzelfde jaar niet op de middelenbegroting worden aangerekend. Dit bedrag is bijgevolg opnieuw ingeschreven in het ontwerp van aanpassing. Het Rekenhof wijst erop dat de realisatie van deze ontvangst ook afhangt van de voornoemde onzekerheden.

⁹⁶ Artikelen 3 tot en met 6 van de wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, wat betreft de procedure in verband met de offerteaanvragen voor de totstandbrenging van nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie en de financiering van maatregelen inzake elektriciteitsproductie en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1999 tot oprichting van de begrotingsfondsen.

⁹⁷ Gestort aan de Staat in het kader van artikel 4 van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie.

⁹⁸ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.02.

⁹⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft op 17 september 2015 het bezwaar verworpen van de elektriciteitsproducenten (Electrabel, EDF Luminus en EDF Belgium) tegen de kerntaks 2013. Het hof oordeelde dat de bijdrage legitiem en van algemeen belang is. Voor de voorgaande jaren werd een identiek oordeel uitgesproken (bv. op 17 juli 2014 voor de kerntaks 2012). Bovendien hebben Electrabel en Engie zich ertoe verbonden de repartitiebijdrage onder bepaalde voorwaarden niet meer te betwisten en over te gaan tot de betaling ervan.

¹⁰⁰ Het betreft dus de centrales van Tihange 2 & 3 en Doel 3 & 4.

¹⁰¹ Artikel 5.2 van de overeenkomst.

¹⁰² Ministerraad van 28 augustus 2015 - Notificaties van de controle van de begroting 2015 en de initiële begroting 2016, p.1.

¹⁰³ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.01.

3.2 Dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen

De initiële begroting houdt rekening met een ontvangst van 75,0 miljoen euro bij wijze van dividend van de bankengroep Belfius¹⁰⁴. In de aangepaste begroting is nog een bijkomend bedrag van 75,0 miljoen euro ingeschreven. Dit brengt het totaal aan verwachte dividenden op 150,0 miljoen euro. Dit stemt overeen met een tussentijds dividend dat Belfius dit jaar stortte op de resultaten van het lopende jaar. Dit bedrag is gelijk aan de verwachte structurele ontvangsten voor de jaren 2017-2020¹⁰⁵.

Volgens de ESR-boekhoudnormen mogen tussentijdse dividenden uitsluitend als inkomen uit eigendom worden geboekt als aan drie voorwaarden is voldaan¹⁰⁶:

- de betaling is gebaseerd op twee kwartalen;
- de onderneming stelt voor het publiek toegankelijke periodieke rekeningen op;
- het tussentijdse dividend moet evenredig zijn aan de in voorgaande jaren betaalde dividenden en in overeenstemming met het gebruikelijke rendement voor aandeelhouders¹⁰⁷ en de groeitrend van de onderneming.

Aangezien momenteel niet aan alle voorwaarden lijkt te zijn voldaan, zou de betaling tot de definitieve vaststelling van het jaarresultaat als financieel voorschot in de rekeningen moeten worden geboekt. Bijgevolg is het onzeker of de behaalde dividenden door het IMR zullen worden meegerekend bij de bepaling van het vorderingensaldo voor het jaar 2016.

¹⁰⁴ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

¹⁰⁵ Volgens de notificaties van de ministerraad van 28 augustus 2015 over de controle van de begroting 2015 en de initiële begroting 2016 (p. 18 en bijlage 2), is voor de periode 2017-2020 een bedrag vastgelegd van 150 miljoen euro op jaarbasis.

¹⁰⁶ Europees stelsel van de rekeningen, ESR 2010, Eurostat, p. 498-499.

¹⁰⁷ Belfius, dat 100% eigendom is van de federale Staat, besliste vorig jaar om zijn enige aandeelhouder voor het eerst te vergoeden sinds de overname in 2011.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de inkomsten

De aangepaste begroting 2016 raamt de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging en stelsels buiten het globaal beheer)¹⁰⁸ op 78.925,0 miljoen euro. Ze liggen 478,9 miljoen euro (0,61%) hoger dan de initiële ramingen voor 2016. De ontvangsten zijn daarmee ongeveer gelijk aan de voorlopige ontvangsten voor 2015 (78.923,9 miljoen euro).

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

	Ontvangsten 2015	Initiële ramingen 2016	Aangepaste ramingen 2016
Bijdragen	55.497,4	54.420,1	54.635,9
Toelagen van de overheden	9.659,9	9.692,8	9.720,2
Alternatieve financiering	9.249,0	9.836,6	9.975,3
Andere ontvangsten	4.517,6	4.496,5	4.593,6
Totaal	78.923,9	78.446,0	78.925,0

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016 (p.111)

2 Ontvangsten van de OISZ

2.1 Niet verdeelde ontvangsten

De ramingen van de aangepaste begroting houden rekening met 149 miljoen euro aan niet verdeelde ontvangsten, waarvan 139 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 10 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer. Die ontvangsten hebben betrekking op maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude die nog moeten worden geconcretiseerd of waarvoor de verdeling van de opbrengst tussen de instellingen nog moet worden bepaald.

Het bedrag van 149 miljoen euro bevat de geraamde weerslag van maatregelen uit de initiële begroting en de begrotingscontrole 2015 (93,7 miljoen euro) en van de twee bijkomende maatregelen uit de begrotingscontrole 2016 (55,3 miljoen euro):

¹⁰⁸ Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

- Het plan tegen de sociale fraude en dumping (30,3 miljoen euro).

De regering heeft een plan goedgekeurd voor de strijd tegen sociale dumping. Het is opgebouwd rond drie assen en wil inzonderheid de actie van de inspectiediensten¹⁰⁹ beter coördineren en versterken, de strijd aanbinden tegen frauduleuze detacheringen in de risicosectoren en de schijnzelfstandigheid bestrijden.

De opbrengst van dat plan wordt op 30,3 miljoen euro geraamd, waarvan 27,1 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de werknemers en 3,2 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de zelfstandigen. Na het in aanmerking nemen van de kosten voor de uitvoering van die maatregelen (5,3 miljoen euro) zou de netto opbrengst dus 25 miljoen euro bedragen.

- Een globale en algemene verhoging van de opbrengsten uit de strijd tegen de sociale fraude (25 miljoen euro).

In 2015 rapporteerden de instellingen van sociale zekerheid 180 miljoen euro aan opbrengsten uit de strijd tegen de sociale fraude. Omdat die ontvangsten - die volgens de verstrekte toelichting slaan op werkelijk geïnde bedragen - hoger liggen dan geraamd (107 miljoen euro voor 2015), worden de opbrengst voor 2016 bijkomend verhoogd met 25 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft geen nauwkeurige informatie bekomen om de relevantie van die ramingen te kunnen beoordelen.

Het stelt vast dat de plannen voor fraudebestrijding elkaar opvolgen, met telkens de vermelding van nieuwe opbrengsten. De raming van de ontvangsten steunt bovendien niet altijd op een gedetailleerde berekening. Bij gebrek aan een doeltreffend opvolgingssysteem is het daarenboven moeilijk de opbrengst van die actieplannen te evalueren. Ook gedragsveranderingen van de doelgroep vallen moeilijk in te schatten.

2.2 Werkgeversbijdragen bij de RSZ

Om de werkgelegenheid te bevorderen en de koopkracht te verbeteren, heeft de regering beslist om het nominale percentage van de werkgeversbijdragen te verlagen. Het Rekenhof heeft de krachtlijnen van die maatregel uiteengezet in zijn verslag bij de initiële begroting 2016¹¹⁰.

De eerste fase van die bijdragenverminderingen is van start gegaan op 1 april 2016. Voor de werkgevers van de profitsector (het grootste deel van de bij de RSZ aangesloten werkgevers) bestaat de regeling in een vermindering van de basisbijdrage¹¹¹ van 24,93% naar 22,66% en een verhoging van de structurele bijdragenverminderingen. Die bijdragenverminderingen worden ook herverdeeld: het forfait daalt en de bijdragenverminderingen voor de lage lonen worden opgetrokken. Voor werkgevers van beschutte werkplaatsen of van socialprofitondernemingen gelden specifieke regelingen via de sociale maribel (d.i. een mechanisme dat de tewerkstelling in de sector bevordert).

¹⁰⁹ Het is de bedoeling 96 VTE controleurs aan te werven. Deze zullen over verschillende inspectiediensten worden verdeeld.

¹¹⁰ Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, Deel I - Hoofdstuk II - punt 2.1, *Parl. St.*, DOC. 54-1351/002.

¹¹¹ Bovenop die basisbijdrage betalen de werkgevers ook nog een loonmatigingsbijdrage (7,48%). Die bijdrage blijft ongewijzigd.

Bovenop die algemene bijdragenverminderingen komt nog een specifieke (en in de tijd beperkte) vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de eerste zes werknemers die zelfstandigen en KMO's aanwerven.

De RSZ raamt de weerslag van de bijdragenverminderingen in 2016 op 1.682 miljoen euro. Dat bedrag sluit nauw aan bij de door de regering vastgelegde enveloppe van 1.685,1 miljoen euro¹¹². De RSZ is voor zijn raming uitgegaan van de meest recente gegevens over de bijdragen en van de hypothesen over de evolutie van de lonen en de tewerkstelling die het FPB in februari heeft gepubliceerd. De werkelijke impact op de ontvangsten wordt pas duidelijk als de aangiften voor het tweede kwartaal 2016 zijn ingediend en verwerkt.

3 Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

De voor het jaar 2016 aan de sociale zekerheid toegewezen fiscale ontvangsten worden in het ontwerp van aanpassing¹¹³ op 10.289,8 euro geraamd¹¹⁴. Dat bedrag ligt meer dan 149,1 miljoen euro hoger dan in de initiële begroting 2016.

In hoofdzaak bestaan die ontvangsten uit btw-middelen (6.528,5 miljoen euro) en uit middelen voorafgenomen van de roerende voorheffing (2.137,3 miljoen euro).

In afwachting van de geplande hervorming van de alternatieve financiering is het bedrag afkomstig van de btw-ontvangsten zo berekend dat het resultaat van de sociale zekerheid in ESR-termen nul zou zijn. Daartoe bepaalt artikel 66, §3, nonies, van de programmawet van 2 januari 2001 voor 2016 dat die middelen worden verminderd met 5.271,7 miljoen euro.

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat bovenop de recurrente toekenning van een bedrag gelijk aan 15% van de ontvangsten van de roerende voorheffing, vanaf dit jaar een aanvullende voorafneming van 1.304,7 miljoen euro is bepaald¹¹⁵. Die maatregel vertegenwoordigt de netto-kost van de tax shift voor de sociale zekerheid.

Het stelt echter vast dat de bedragen die zowel in de algemene toelichting¹¹⁶ als in de tabellen van de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid zijn opgenomen, 78,0 miljoen euro te hoog zijn geraamd voor de btw en 43,9 miljoen euro voor de roerende voorheffing in vergelijking met de berekeningsmechanismen van de programmawet van 2 januari 2001.

¹¹² Het gaat om een enveloppe van 1.585 miljoen euro (de weerslag voor drie kwartalen van de totale enveloppe van 2.114 miljoen euro waarvan de samenstelling wordt toegelicht in het hierboven geciteerde verslag van het Rekenhof bij de initiële begroting 2016), de bijkomende middelen voor de bijdragenvermindering bij de eerste aanwervingen door zelfstandigen en KMO's (49,1 miljoen euro) en de terugverdieneffecten uit de bijdragenverminderingen (50,5 miljoen euro).

¹¹³ *Parl. St.*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/002, p.677-678.

¹¹⁴ Het gaat meer bepaald om een bedrag van 9.976,9 euro voor de alternatieve financiering en een bedrag van 312,9 miljoen euro ontvangsten die de Staat voor rekening van de RSZ heeft geïnd. De algemene toelichting (p. 111) vermeldt niettemin een bedrag van 9.975,3 miljoen euro voor de alternatieve financiering.

¹¹⁵ Artikel 66, §15, van de wet van 2 januari 2001 voorziet in een voorafneming van 1.256,0 miljoen euro van de roerende voorheffing toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer en van 48,7 miljoen euro toegekend aan het globaal financieel beheer van het statuut van de zelfstandigen.

¹¹⁶ *Parl. St.*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1803/001, p.115.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/36

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het bedrag van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen¹¹⁷ voor het jaar 2016 (215,3 miljoen euro) te hoog geschat lijkt gelet op de vroegere verwezenlijkte bedragen (188,7 miljoen euro in 2014 en 168,6 miljoen euro in 2015).

¹¹⁷ Toewijzingsfonds 66.38.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting –
Inleiding**1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de
algemene uitgavenbegroting**

De vereffeningskredieten van de aangepaste ontwerpbegroting (109.306,5 miljoen euro) stijgen met 3.057,8 miljoen euro tegenover de initiële begroting van het jaar 2016 (106.248,7 miljoen euro):

- de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 728,5 miljoen euro (+1,4%) tot 53.511,0 miljoen euro. De stijging heeft voornamelijk betrekking op de interdepartementale provisies voor diverse uitgaven (+291,8 miljoen euro) en voor asiel en migratie (+300 miljoen euro);
- de vereffeningskredieten in sectie 51 – Rijksschuld stijgen met +2.329,2 miljoen euro tot 51.997,8 miljoen euro. De toename is vooral toe te schrijven aan een nieuw krediet van 1.636 miljoen euro voor kredietverleningen aan de instellingen van de Europese Unie¹¹⁸. Voor de sectie 51 is er uitsluitend voor de interesten en de werkingskredieten een impact op het vorderingensaldo (respectievelijk -229 miljoen euro en +0,6 miljoen euro);
- de bni-bijdrage, ingeschreven in sectie 52, wijzigt niet.

De tabel hieronder bevat een overzicht van de evolutie van de vereffeningskredieten ten opzichte van de initiële begroting 2016, ingedeeld volgens de economische classificatie (ESR).

¹¹⁸ Het betreft (eventuele) kredietverleningen aan het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds ("Single Resolution Fund") van de Europese Unie voor het opbouwen van een kredietlijn voor de Belgische banken van 1.870 miljoen euro. Tot op heden bouwden de Belgische banken zelf al 234 miljoen euro van de kredietlijn op. Voor meer uitleg verwijst het Rekenhof naar de verantwoording bij de nieuwe basisallocatie 51.45.40.84.11.01 (Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, *Algemene uitgavenbegroting*).

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2016/38

Tabel - Evolutie van de vereffeningskredieten (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2016	Aanpassing	Aangepaste begroting 2016
Personeel (ESR-code 11)	5.933,4	12,7	5.946,1
Werking (ESR-code 12)	1.753,9	-1,2	1.752,7
Investerings (ESR-code 7)	199,0	22,5	221,5
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	41.833,2	84,3	41.917,5
Interesten (ESR-code 21)	54,2	3,4	57,6
Provisies (ESR-code 0)	1.075,8	591,8	1.667,6 ¹¹⁹
Kredietenverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	1.933,0	15,0	1.948,0 ¹²⁰
Subtotaal sectie 01 tem 46	52.782,5	728,5	53.511,0
Werking (ESR-code 12)	29,5	0,6	30,1
Interesten (ESR-code 21)	11.068,7	-235,7	10.833,0 ¹²¹
Kredietenverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	8.567,6	2.411,0	10.978,6 ¹²²
Aflossing van de schuld (ESR-code 9)	30.002,7	153,4	30.156,1
Subtotaal sectie 51	49.668,5	2.329,3	51.997,8
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	3.797,7	0,0	3.797,7
Subtotaal sectie 52	3.797,7	0,0	3.797,7
Totaal	106.248,7	3.057,8	109.306,5

Bron: Algemene uitgavenbegroting

¹¹⁹ Het betreft voornamelijk de interdepartementale provisijs diverse uitgaven, veiligheid, asiel en migratie en strijd tegen het terrorisme en het radicalisme (programma 03.41.1: 1.644,9 miljoen euro).

¹²⁰ Het betreft voornamelijk de inschrijving van België bij het IMF (basisallocatie 18.61.17.84.23.01: 1.847,7 miljoen euro) en de kredietverleningen en deelnemingen van ontwikkelingssamenwerking (organisatieafdeling 14.54: 96 miljoen euro).

¹²¹ Het betreft voornamelijk lasten van de schuld (activiteit 51.45.10: 10.086,7 miljoen euro) en interesten op de reserves van het Zilverfonds (eveneens activiteit 51.45.10: 746,3 miljoen euro).

¹²² Het betreft:

- aflossingsuitgaven voor de schuld (activiteit 51.45.11: 9.169,3 miljoen euro), waarvan voornamelijk 7.134 miljoen euro voor de aankoop van effecten. Niettegenstaande de aankoop van effecten wordt geboekt als een ESR-code 8, behoort dit tot het beheer van de rijksschuld;
- en diverse kredietverleningen (programma 51.45.4: 1.809,3 miljoen euro), waarvan voornamelijk het (nieuw) krediet van 1.636 miljoen euro voor kredietverleningen aan de instellingen van de Europese Unie.

2 Budgettaire behoedzaamheid

De regering integreert al verschillende jaren in haar besparingsmaatregelen een doelstelling voor de onderbenutting van de kredieten die werden ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting, alsook op de begrotingen van de instellingen van openbaar nut en van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

In zijn raming van maart 2016 meende het monitoringcomité dat, op basis van de realisaties van het jaar 2015, het voorzichtig zou zijn die doelstelling te herzien en deze, voor de kredieten van de algemene uitgavenbegroting, op 650 miljoen euro te brengen¹²³. Daar bovenop dat bedrag kwam een doelstelling voor de onderbenutting voor de met de federale Staat geconsolideerde instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen (140 miljoen euro) en de openbare instellingen van sociale zekerheid (94 miljoen euro). De aanbevolen doelstelling voor onderbenutting bedroeg bijgevolg in totaal 884 miljoen euro.

Tijdens het begrotingsconclaf van 22 april laatstleden meende de regering dat die doelstelling kon worden opgetrokken door een versterkt beleid inzake begrotingsbehoedzaamheid. Inmiddels bedraagt ze 1.144 miljoen euro, waarvan 910 miljoen euro te realiseren op de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten. Dit is een verhoging van 260 miljoen euro tegenover de aanbevelingen van het monitoringcomité.

Dit is een stijging tegenover de initiële begroting 2016 (873,6 miljoen) en de begroting 2015 (832 miljoen euro)¹²⁴.

In dat opzicht vermeldt het Rekenhof dat de regering bij omzendbrief van 20 mei 2016 de ministeriële departementen en de openbare instellingen op de hoogte heeft gebracht van de modaliteiten van dit mechanisme van versterkte begrotingsbehoedzaamheid. Die maatregelen worden onder andere geconcretiseerd door:

- de onmiddellijke invoering van kredietblokkeringen per departement¹²⁵ voor een bedrag van 402,7 miljoen euro,
- de verplichting voor deze instellingen van openbaar nut en gelijkgestelden om het akkoord van de inspecteur van financiën te bekomen (of van de regeringscommissaris) voor uitgaven van meer dan 31.000 euro alsook de goedkeuring van de minister van Begroting wanneer de uitgave meer dan 50.000 euro bedraagt;
- de implementering van maandelijks monitoring;
- de verplichting voor de instellingen van sociale zekerheid om in 2017 de onderbenuttingen te realiseren die niet in 2016 zouden zijn gerealiseerd.

Een aantal FOD's of bijzondere uitgaven zijn echter niet onderworpen aan de blokkeringsmaatregelen. Dit is het geval voor de FOD Justitie, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), het Crisiscentrum en de federale politie. Dit geldt ook voor de dotaties voor de gemeenschappen en de gewesten, voor sommige sociale uitgaven (toelagen voor personen met een handicap, pensioenen) alsook voor de begrotingsfondsen.

¹²³ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016.

¹²⁴ *Parl. St.*, Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, blz. 20.

¹²⁵ Voornamelijk bij de FOD Financiën (138,5 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (29,1 miljoen euro) en Ontwikkelingssamenwerking (125,0 miljoen euro).

De onderbenutting van 234 miljoen euro bij de met de federale Staat geconsolideerde instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen evenals de openbare instellingen van sociale zekerheid wordt bij die instellingen zelf uitgevoerd.

Wil de wetgever in staat zijn zich met kennis van zaken een beeld te vormen van de middelen die de regering effectief aanwendt om haar openbare opdrachten uit te voeren, vindt het Rekenhof het aangewezen de in het ontwerp van aangepaste algemene uitgavenbegroting en in de begrotingsontwerpen van desbetreffende instellingen ingeschreven bedragen rechtstreeks aan te passen.

Het Rekenhof benadrukt eveneens dat de geplande onderbenutting van kredieten niet van toepassing is op niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven. Dit zijn uitgaven die het gevolg zijn van een juridische verplichting of die onontbeerlijk zijn voor de continue werking van de openbare dienst.

De tabel hieronder bevat een niet-exhaustief overzicht van uitgaven die a priori beantwoorden aan een van de twee voorwaarden.

Tabel – Overzicht van de verdeling tussen niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven en andere uitgaven

Aard van de uitgaven	Vereffeningskredieten (in miljoen euro)
Niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven	
Rijksschuld (sectie 51)	51.997,5
Dotaties aan de openbare en gelijkgestelde instellingen (code 41)	12.449,0
Globale subsidies aan de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en de zelfstandigen	7.845,3
Andere grote sociale subsidies (IGO, personen met een handicap, OCMW en DOSZ)	3.340,5
Krachtens de financieringswetten aan de gedefedereerde entiteiten verschuldigde middelen	11.621,6
Subsidies aan de NMBS en aan bpost ingevolge hun beheerscontracten (programma 33.41.1 en 33.51.1)	3.031,6
Financiering van de Europese Unie (sectie 52)	3.797,7
Bijdrage aan het IMF	1.847,7
Dotaties aan de politiezones	718,8
Interdepartementale provisies (dotatie FEDASIL)	300,0
Totaal	96.949,7
Werkingsuitgaven van de administratie (samendrukbare)	
Personeel (code 11)	5.946,1
Werking (code 12)	1.752,5
Investing (code 7)	221,5
Provisies (buiten dotatie FEDASIL)	1.344,9
Overige (voornamelijk subsidies)	3.091,7
Totaal	12.356,8
Totaalbedrag van de vereffeningskredieten	109. 306,5

Bron: Rekenhof en Tabel van de kredieten van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2016.

Door de onderbenutting wordt bijgevolg nagenoeg 7,4%¹²⁶ van de voor de courante werking van de administratie uitgetrokken kredieten niet beschikbaar.

3 Interdepartementale provisies

De provisionele kredieten die zijn ingeschreven in de aangepaste begroting zijn gespreid over vier basisallocaties en vertegenwoordigen een bedrag van 1.644,9 miljoen euro. Dit komt neer op een stijging met 591,9 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting. Volgens de regering is dat bedrag grotendeels toe te schrijven aan de uitzonderlijke gebeurtenissen in verband met de vluchtelingencrisis en de terroristedreiging.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het gebruik van de techniek van provisionele kredieten een afwijking is van het beginsel van de begrotingsspecialiteit. Volgens dat beginsel worden de in de begroting ingeschreven kredieten toegekend voor welbepaalde uitgaven. De aanleg van provisies leidt ertoe dat aan de uitvoerende macht kredieten worden toegekend voor weinig gedifferentieerde uitgaven, die de regering in grote mate zelf kan invullen¹²⁷. Daarom is het gebruikelijk dat dergelijke kredieten worden voorbehouden, enerzijds voor gevallen waarbij de regering een bepaalde doelstelling nastreeft zonder de definitieve toewijzing van de kredieten te kennen, en anderzijds voor gevallen waarbij de regering het gebruik enkel wenst toe te laten indien bepaalde voorwaarden qua begrotingstoezicht zijn vervuld.

3.1 Algemeen provisioneel krediet

De kredieten in de interdepartementale provisie die traditioneel zijn vervat in de algemene uitgavenbegroting¹²⁸, werden met 291,9 miljoen euro verhoogd in vergelijking met de initiële begroting en bedragen nu 500,0 miljoen euro. Die stijging is volgens de algemene toelichting voor het grootste deel (282,8 miljoen euro) te verantwoorden door de indexerings van de lonen van het openbaar ambt, de sociale uitkeringen en bepaalde dotaties, als gevolg van de overschrijding van de spilindex in mei 2016¹²⁹.

Het Rekenhof stelt vast dat het gebruik van een provisioneel krediet voor de indexerings niet op één van beide voormelde gevallen berust, en dat dit bijgevolg vermeden had kunnen worden. De gevolgen van de overschrijding van de spilindex in mei 2016 waren immers gekend vóór het aangepaste begrotingsontwerp bij de Kamer werd ingediend.

Volgens de door de administratie verkregen informatie, zal het provisioneel krediet tevens beïnvloed worden door een vermindering met 31 miljoen euro van het gedeelte dat initieel voorzien was voor militaire investeringsuitgaven. Dit gedeelte bedraagt nu 69 miljoen euro. Omgekeerd werden ook bijkomende middelen voorzien onder meer voor de aanwerving van gemeenschapswachten (+10,0 miljoen euro), de uitvoering van de *redesign* van de administratie (+10 miljoen euro), de penitentiaire inrichtingen (+8 miljoen euro), de inrichtingswerken van het SHAPE (+7,1 miljoen euro) en, tot slot, een communicatiecampagne (+4 miljoen euro).

¹²⁶ 910 miljoen euro op 12.356,8 miljoen euro.

¹²⁷ Die vrijheid vloeit zowel voort uit de benaming van de basisallocatie (meer bepaald door de vermelding "en andere diverse uitgaven") als uit het niet-bindend karakter van de informatie opgenomen in de algemene toelichting over de vermoedelijke verdeling van die kredieten, buiten de uitgaven die verband houden met de indexerings.

¹²⁸ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

¹²⁹ *Parl. St. Kamer*, DOC .54 1803/001, p. 93.

3.2 Provisies voor asiel en migratie en voor veiligheid en de strijd tegen terrorisme en radicalisme

Naast de provisionele kredieten die elk jaar traditioneel worden opgenomen in de begroting¹³⁰, bevat het ontwerp van aanpassing van de begroting drie provisies om uitgaven te dekken in verband met de asielcrisis¹³¹, de veiligheid en met de strijd tegen het terrorisme¹³². Samen bedragen deze provisies 1.145,0 miljoen euro.

Rekening houdend met de uitzonderlijke aard van die uitgaven heeft de Belgische regering de Europese Commissie bij brief van 17 maart 2016 gevraagd daarvoor de flexibiliteitsclausule te gebruiken. Die clausule¹³³ bepaalt het volgende: *"In het geval van een buitengewone gebeurtenis (...), kan het de lidstaten worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting"*. De Commissie heeft te kennen gegeven dat het zal voorstellen gebruik te maken van de flexibiliteitsclausule voor de extra uitgaven die rechtstreeks verband houden met de strijd tegen het terrorisme, en dit wegens de ernstige bedreiging waaraan de Europese Unie het hoofd moet bieden¹³⁴.

Het Rekenhof stelt in dit verband vast dat, in het hoofdstuk over de uitgaven van de federale overheid¹³⁵, de algemene toelichting stelt dat de regering met deze mogelijkheid heeft rekening gehouden en bijgevolg de drie provisies in mindering heeft bracht van de te leveren inspanning in 2016 voor het bereiken van opgelegd structureel saldo. De berekeningswijze van het structureel saldo in dezelfde algemene toelichting¹³⁶ preciseert daarentegen: "alle uitgaven inzake asielcrisis en de strijd tegen terrorisme en radicalisme in rekening zijn genomen voor de berekening van de saldi en de structurele verbetering tussen 2015 en 2016".

Het Rekenhof herinnert eraan dat de toepassing van de flexibiliteitsclausule impliceert dat de Belgische regering aan de Europese Commissie kan aantonen dat er een rechtstreekse band bestaat tussen de uitgaven in kwestie en de uitzonderlijke gebeurtenissen van de asielcrisis en de terroristische dreiging. In het ontwerp van begrotingsaanpassing is echter geen enkele specifieke bepaling opgenomen om te vermijden dat die kredieten in de loop van het begrotingsjaar worden gebruikt voor andere doeleinden dan deze waarvoor ze thans zijn ingeschreven. Op grond van de ontvangen informatie zal de FOD Budget en Beheerscontrole echter specifieke internecontrolemaatregelen implementeren om de aanwending van die kredieten te beperken tot de asielcrisis en de strijd tegen het terrorisme.

Bovendien zijn de drie provisies, ingeschreven in het ontwerp van aanpassing (1.145,0 miljoen euro), vastgesteld op basis van harramingen in het eerste trimester van 2016. Die harramingen zijn nochtans nadien naar beneden bijgesteld: de verwachte uitgaven bedragen nu 316,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme¹³⁷ en 496,1 miljoen

¹³⁰ Zie *Parl. St. Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 41.

¹³¹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

¹³² Basisallocatie 03.41.10.01.00.02 en 03.41.10.01.00.04.

¹³³ Artikel 1a 5.1 van Europese verordening 1466/97 zoals gewijzigd in 2011 door het Sixpack.

¹³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, COM(2016) 230 final, 20 april 2016.

¹³⁵ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Algemene toelichting, p.94.

¹³⁶ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Algemene toelichting, p.14-15.

¹³⁷ Dat bedrag wordt hoofdzakelijk verdeeld over de Federale Politie (112,0 miljoen euro), de FOD Justitie (73,4 miljoen euro), Defensie (21,8 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (18,0 miljoen euro) evenals de uitgaven voor cyberveiligheid (17,9 miljoen euro) en samenwerking met Frankrijk (10,3 miljoen euro).

euro voor de opvang van vluchtelingen¹³⁸. De regering vond het echter noodzakelijk de initiële ramingen te handhaven voor het geval die uitzonderlijke gebeurtenissen zich opnieuw zouden voordoen.

Met toepassing van het beginsel van de begrotingsspecialiteit zal de regering echter in voorkomend geval de beschikbaar geworden kredieten niet kunnen gebruiken om uitgaven te dekken die geen verband houden met de strijd tegen het terrorisme en de opvang van vluchtelingen. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn commentaar over het oneigenlijk gebruik van de "veiligheidsprovisie" in de loop van het begrotingsjaar 2015¹³⁹.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de interdepartementale provisie voor de opvang van vluchtelingen (650,0 miljoen euro)¹⁴⁰ een som bevat van 300 miljoen euro om Fedasil toe te laten zijn opvangopdracht te vervullen. De redenen die ertoe hebben geleid deze uitgave in te schrijven binnen de provisie eerder dan in het budget van Fedasil zijn onvoldoende verklaard. Het Rekenhof is dus van mening dat de inschrijving van dit bedrag binnen deze provisie had kunnen worden vermeden.

Ook de interdepartementale provisie "veiligheid" (95,0 miljoen euro) is bij koninklijk besluit van 4 mei laatstleden herverdeeld over diverse ministeriële departementen. Het Rekenhof meent dat een aanpassing van de kredieten die door deze herverdeling zijn beïnvloed, in de aangepaste begroting een meer getrouw beeld zou geven van het geheel van middelen toegewezen voor het uitvoeren van de publieke veiligheidsopdrachten.

4 Optimalisatie van de federale overheid (redesign)

De regering wil door een optimalisering van de organisatiestructuur en de herziening van de werkprocessen de federale overheidsdiensten kostenefficiënter laten werken en de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren¹⁴¹. Bij de opmaak van de initiële begroting raamde de regering de efficiëntiewinsten uit deze *redesign* oefening op 100 miljoen euro¹⁴².

De ministerraad heeft op 3 juli 2015 6 pilootprojecten goedgekeurd: centraal gecoördineerde federale aankopen; inning van overheidsinkomsten; vastgoedpatrimoniumbeheer van de overheid; operationele excellentie in het domein veiligheid; operationele excellence in het domein gezondheid; integratie van de dienstverlenende processen binnen de verticale FOD's en andere federale overheidsdiensten (horizontale integratie)¹⁴³. Andere verbeterprojecten van het overheidsapparaat komen in volgende fases aan bod.

¹³⁸ Dat bedrag wordt hoofdzakelijk verdeeld over Fedasil (300 miljoen euro), de POD Maatschappelijke Integratie (120,7 miljoen euro) en de FOD Binnenlandse Zaken (36,1 miljoen euro).

¹³⁹ Omdat de andere begrotingskredieten ontoereikend waren, had de regering in 2015 van de "veiligheidsprovisie" kredieten afgenomen voor gerechtskosten, voor de werking van Belgocontrol en voor diverse kosten van het NIRAS. Cf. het commentaar en de opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *Parl. St.*, Kamer, DOC 54 1351/002, pp. 47 en 142.

¹⁴⁰ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

¹⁴¹ *Parl. St.* Kamer, 14 oktober 2014, DOC 54 0020/001, Regeerakkoord, p. 182-188.

¹⁴² *Parl. St.* Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016, Algemene Toelichting, p. 15.

¹⁴³ De ministerraad van 27 mei 2016 nam akte van de nota over de rapportage van het *redesign* programma van de federale overheid.

Daar deze projecten onvoldoende concreet waren, bracht het monitoringcomité bij de opmaak van zijn rapport van 8 maart 2016 de geraamde efficiëntiewinst van 100 miljoen euro niet meer in rekening¹⁴⁴. Tijdens het begrotingsconclaaf van 22 april 2016 heeft de regering echter beslist dat cijfer te handhaven. In de interdepartementale provisie reserveerde zij een uitgavenkrediet van 10 miljoen euro voor externe expertise (consultancyopdrachten)¹⁴⁵.

Het Rekenhof verkreeg de nota's voor 4 projecten, die echter geen berekening bevatten¹⁴⁶ voor de geraamde efficiëntiewinsten of voor het uitgavenkrediet, met uitzondering van een besparing, in 2016 geschat op 1,7 miljoen euro, door het centraal gecoördineerd aankopen van bepaalde goederen en diensten.

5 Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen

5.1 Globaal overzicht

De begrotingsaanpassing draagt in totaal 50.198,5 miljoen euro middelen over naar de gemeenschappen en de gewesten. Dit is een stijging met 463,8 miljoen euro in vergelijking met het in de initiële begroting voor het jaar 2016 ingeschreven bedrag. Die middelen zijn gespreid over: toegewezen middelen (29.477,8 miljoen euro), extra PB (9.008,6 miljoen euro) en kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, hetzij als aan de gemeenschappen toegewezen nieuwe bevoegdheden (11.086,6 miljoen euro), hetzij als diverse middelen (625,4 miljoen euro)¹⁴⁷.

Die financiële middelen zijn bepaald, gelet op inzonderheid de actualisering door het FPB in zijn economische begroting van februari laatstleden van de vooruitzichten inzake inflatie (1,4%) en werkelijke groei van het bbp (1,2%) voor het jaar 2016. Die werkwijze is in overeenstemming met de bepalingen van de bijzondere financieringswet¹⁴⁸.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het FPB en de Europese Commissie de inflatievooruitzichten voor het jaar 2016 sedertdien naar boven hebben bijgesteld, namelijk naar 1,7%. Daaruit volgt dat de Staat bij de voorstelling van de volgende algemene uitgavenbegroting in oktober 2016 een extra bedrag van nagenoeg 126,1 miljoen euro aan de gemeenschappen en de gewesten verschuldigd zou kunnen zijn.

Zoals in de initiële begroting heeft de federale regering een bedrag van 809,6 miljoen euro afgetrokken van de ten voordele van de communautaire entiteiten in sectie 01 ingeschreven middelen¹⁴⁹. Overeenkomstig artikel 47/9, §4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zorgt de federale overheid immers onder bepaalde voorwaarden voor

¹⁴⁴ Monitoringcomité, Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 maart 2016, p. 11 (cf. www.begroting.be).

¹⁴⁵ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016, Algemene Toelichting, pp. 12-13.

¹⁴⁶ Bij de initiële begroting 2016 kreeg het Rekenhof geen informatie over de *redesign* (*Parl. St. Kamer*, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, p. 20).

¹⁴⁷ Met inbegrip van een bijzondere dotatie aan Stad Brussel, bepaald in artikel 64 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Omgekeerd omvat dat bedrag niet de sommen die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven voor de dode hand. Dit is als compensatie van de niet-inning door de gewesten en de gemeenten van de onroerende voorheffing voor eigendommen die zijn vrijgesteld op hun grondgebied (artikel 63). De daarvoor in programma 13.40.4 vermelde bedragen belopen 107,9 miljoen euro.

¹⁴⁸ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

¹⁴⁹ Rijksmiddelenbegroting, *Parl. St. Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1804/001 van p. 4-12.

de financiering, voor rekening van de gemeenschappen, van de investeringen voor ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten die aan hun zijn overgedragen krachtens de zesde staatshervorming. Dit artikel bepaalt dat de respectieve dotaties van die entiteiten in ruil voor die financiering elk jaar met een overeenstemmend bedrag worden verminderd.

De betrokken entiteiten hebben in het overlegcomité van 28 oktober 2015 de interpretatie van de federale Staat over de manier om die financiering te bepalen, betwist. Ze hebben in hun begrotingen bijgevolg geen rekening gehouden met deze vermindering¹⁵⁰.

5.2 Gewestelijke PB

Tot in 2015 hing de financiering van de gewesten niet af van de opbrengst van de door de Staat geïnde PB. Die entiteiten kregen immers door de bijzondere wet vastgelegde nominale bedragen die werden aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen en van de werkelijke groei van het BBP.

Door de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming is die toestand fundamenteel veranderd. De gewesten kunnen voortaan immers, indien ze dit wensen, opcentiemen vestigen op de opbrengst van de op hun grondgebied gelokaliseerde PB¹⁵¹.

Tot nu toe heeft nog geen enkel gewest van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

De bijzondere financieringswet bepaalt dat de bij wijze van opcentiemen geïnde middelen worden berekend uitgaande van een percentage van de belasting Staat¹⁵², ook "autonomiefactor" genoemd (cf. infra). De financiering van de gewesten is dus gevoelig zowel voor de globale economische situatie, die bepalend is voor de evolutie van de effectieve opbrengst van de belasting Staat, als voor de discretionaire beslissingen van de federale overheid inzake fiscaliteit. Die gevoeligheid is des te sterker omdat de gewestelijke PB meer dan de helft van de middelen vertegenwoordigt die de Staat ter beschikking van deze entiteiten stelt¹⁵³.

Zo zal de implementatie van de tax shift I en II in 2016 waarschijnlijk een vermindering genereren van de aan de gewesten verschuldigde ontvangsten van nagenoeg 114 miljoen euro. Die vermindering zal zich meer en meer laten voelen naarmate de verwachte bepalingen van kracht worden, en zal vanaf 2020 1.140 miljoen euro vertegenwoordigen¹⁵⁴.

5.3 Impact van het definitief bepalen van de "autonomiefactor"

Om het percentage te bepalen van de belasting Staat die naar de gewesten wordt overgedragen, heeft de wetgever twee elementen als uitgangspunt genomen ("billijke

¹⁵⁰ Cf. de opmerkingen van het Rekenhof over de ontwerpdecreten houdende de ontwerpbegrotingen van de Vlaamse Gemeenschap (Nederlandse kamer van 16 november 2015) en van de Franse Gemeenschap (Franse kamer van 20 november 2015).

¹⁵¹ Onder voorbehoud echter van bepaalde voorwaarden, zoals de inachtneming van de progressiviteit van de belasting.

¹⁵² De belasting Staat wordt gedefinieerd in artikel 5/2, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

¹⁵³ Op basis van de berekeningsparameters die worden gebruikt om de opcentiemen voor het jaar 2016 te bepalen, bedraagt het aandeel daarvan 58,1%.

¹⁵⁴ Op basis van een berekening door de FOD Financiën. De impact op de gemeenten zou 8 miljoen euro bedragen in 2016 en 325 miljoen euro vanaf 2021.

tegenprestatie" en "negatieve term" ¹⁵⁵). Die zouden bij ongewijzigde wetgeving de in 2015 aan de gewesten gestorte dotaties hebben beïnvloed. Aan die twee bedragen werd een deel (40%) van de nieuw naar de gewesten overgedragen fiscale uitgaven¹⁵⁶ toegevoegd. Het percentage van de gewestelijke PB ("autonomiefactor" genoemd) is de verhouding, in 2015, tussen enerzijds de som van die drie elementen en anderzijds de opbrengst van de belasting Staat voor datzelfde jaar.

De jaarlijks overgedragen gewestelijke PB stemt overeen met het verschil tussen enerzijds de opcentiemen, bepaald door de toepassing van dat percentage op de belasting Staat, en anderzijds de gewestelijke fiscale uitgaven¹⁵⁷.

Bij de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming was het niet mogelijk de waarde van de drie bovenvermelde elementen nauwkeurig te bepalen. Immers:

- de sommen die overeenstemden met de "billijke tegenprestatie" en de "negatieve term" konden pas worden bepaald bij het definitief vastleggen van de parameters inflatie en werkelijke groei van het BBP voor 2015, d.i. in februari 2016;
- de totale fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid zullen pas kunnen worden bepaald nadat het Rekenhof, uiterlijk op 31 december 2016, het daartoe door artikel 81ter van de wet van 16 januari 1989 bepaalde verslag zal hebben ingediend;
- tot slot zal het rendement van de PB, zoals bepaald in de bijzondere financieringswet, pas op 30 april 2017 definitief worden bepaald. In afwachting wordt dat rendement bepaald op basis van een simulatie.

In afwachting van de definitieve bedragen werd het percentage voorlopig vastgelegd op 25,99%¹⁵⁸. Dat percentage is van toepassing op de jaren 2015, 2016 en 2017. Artikel 54, alinea 7 en 8, van de bijzondere wet heeft echter bepaald dat in de loop van het jaar 2018 een regularisatie zou plaatsvinden met terugwerkende kracht. De bedragen die thans aan de gewesten worden gestort (d.i. een globaal bedrag van 9.008,6 miljoen euro voor het jaar 2016), zijn dus voorschotten.

Ook al zijn de bedragen die als grondslag dienen voor het vastleggen van de autonomiefactor nog niet volledig vastgelegd, zullen ze nochtans in de toekomst waarschijnlijk niet meer significant wijzigen¹⁵⁹. Het is dus mogelijk de autonomiefactor die in 2018 zal worden toegepast, op bevredigende wijze te benaderen. Op basis van de thans bekende elementen blijkt het percentage van 25,99% te hoog te zijn. Het zou uiteindelijk op een iets lager niveau (25,35%) uitkomen.

Uit het voorgaande volgt dat de naar de drie gewesten overgedragen middelen na afloop van de overgangperiode zullen moeten worden verminderd met de bij wijze van voorschot te veel betaalde bedragen. In absolute termen zou het verschil tussen de voorschotten en de definitieve bedragen ongeveer 286,1 miljoen euro bedragen in 2015,

¹⁵⁵ Artikelen 33 en 33bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

¹⁵⁶ Geraamd bij ongewijzigde wetgeving.

¹⁵⁷ Op dat resultaat wordt een zogenoemde inningscoëfficiënt van technische aard toegepast.

¹⁵⁸ Op basis van de tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de wet beschikbare gegevens.

¹⁵⁹ De parameters van "billijke tegenprestatie" en van de "negatieve term" zijn immers definitief vastgelegd. Hetzelfde geldt nagenoeg voor de belasting Staat begrotingsjaar 2015 en de fiscale uitgaven 2015 bij ongewijzigde wetgeving.

293,6 miljoen euro in 2016 en 303,1 miljoen euro in 2017, d.i. in totaal 882,8 miljoen euro¹⁶⁰.

5.4 Impact van het definitief bepalen van de "fiscale uitgaven"

Bij ontstentenis van voldoende elementen om a priori de bij wijze van fiscale uitgaven naar de gewesten overgedragen bedragen in te schatten, heeft de bijzondere wet van 16 januari 1989 in een voorlopig mechanisme voorzien. In de periode 2015-2017 dient meer bepaald een vast bedrag van 3.048,0 miljoen euro als basis voor de berekening van de in die hoedanigheid naar de drie gewesten overgedragen middelen¹⁶¹.

Overeenkomstig artikel 81ter van de bijzondere wet moet het Rekenhof voor het einde van het jaar 2016 een verslag opstellen over de definitieve vastlegging van de fiscale uitgaven 2015 bij ongewijzigde wetgeving. Op basis van de beschikbare ramingen blijkt dat het bedrag van de overgedragen fiscale uitgaven slechts 2.749,5 miljoen euro zou mogen belopen.

Het verwerken van dat nieuw bedrag in het mechanisme van de financiering van de gewesten zal leiden tot een vermindering van de door de federale Staat definitief verschuldigde middelen, namelijk 178,0 miljoen euro voor 2015, 183,0 miljoen euro voor 2016 en 189,4 miljoen euro voor 2017. Om die verschillen te regulariseren zullen de in 2018 naar de gewesten overgedragen middelen met nog eens 550,5 miljoen euro moeten worden verminderd.

¹⁶⁰ Die correctie is verwerkt in de berekening van het structureel saldo van de federale Staat voor de betrokken jaren. De cijfers vertrekken bovendien van de hypothese dat de gewesten tot dan geen gebruik zullen maken van de mogelijkheid zelf het percentage van de opcentiemen vast te leggen.

¹⁶¹ Dat totale bedrag van 3.048,0 miljoen euro bestaat voor 60% uit toegewezen middelen PB (artikel 35decies) en voor 40% uit gewestelijke PB (artikel 5/2). Het speelt ook een rol bij de modaliteiten voor het bepalen van het mechanisme van nationale solidariteit (artikel 48) en het overgangsmechanisme (artikelen 48/1, §2, 5°, 6° en 8°).

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Personeelsuitgaven

In vergelijking met de initiële begroting verhoogt de aangepaste begroting de personeelskredieten, inclusief gedetacheerd personeel, met 8,1 miljoen euro¹⁶². Het krediet bedraagt nu 1.279,4 miljoen euro.

De stijgingen hebben voornamelijk betrekking op de bezoldiging van het niet-confessioneel personeel¹⁶³ (+4,2 miljoen euro) en het personeel van de islamitische eredienst (+1,3 miljoen euro). Om meer fiscale substituten¹⁶⁴ te kunnen aanwerven voor de strijd tegen belastingontwijking, verhogen de personeelskredieten van het statutair personeel van de gewone rechtsmachten met 970.000 euro¹⁶⁵. Ook worden 15 bijkomende fiscaal ambtenaren gedetacheerd naar de gewone rechtsmachten. De kredieten hiervoor stijgen met 1,3 miljoen euro (basisallocatie 12.56.02.12.21.48)¹⁶⁶.

Als gevolg van de vertraging bij hun integratie in de Federale Politie, omvatten de bijkomende kredieten voor de Staatsveiligheid¹⁶⁷ de teruggave van kredieten ten belope van vijf maandwedden van de beschermingsassistenten (909.000 euro)¹⁶⁸.

De enveloppe voor de financiering van de Gemeenschappelijke Interne Auditdienst werd met 746.000 euro verminderd. Dit bedrag was oorspronkelijk afkomstig van de personeelskredieten van de FOD Justitie (650.000 euro voor het personeel van de rechtsmacht¹⁶⁹ en 96.000 euro voor het personeel van de erediensten). Die som wordt opnieuw opgenomen in de personeelskredieten van de FOD Justitie¹⁷⁰.

Overeenkomstig de omzendbrieven 644 en 650¹⁷¹ gebeurt er voor de personeelskredieten een monitoring van het risico op overschrijding. Rekening

¹⁶² Die stijging houdt rekening met de daling met 1,3 miljoen euro van de sommen voor de financiering van het federaal sociaal secretariaat Persopoint, dat de taken van de CDVU overneemt. De bijdrage van de FOD Justitie is op die manier proportioneel de grootste (cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, p. 14).

¹⁶³ Ondergefinancierd sinds 2010 (cf. Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *parl. stuk*, Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, p. 150).

¹⁶⁴ Van 15 personen.

¹⁶⁵ Cf. wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting, *parl. stuk*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, p. 48.

¹⁶⁶ Cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, punt 15, p. 25.

¹⁶⁷ Organisatieafdeling 55 – Bestuur van de veiligheid van de Staat.

¹⁶⁸ Cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, punt 15, p. 17.

¹⁶⁹ Het departement is van oordeel dat de Gemeenschappelijke Interne Auditdienst niet bevoegd kan zijn voor de rechtsmacht. Op grond van de artikelen 183 en 185 van het Gerechtelijk Wetboek komt die bevoegdheid de colleges van de hoven en rechtbanken toe, alsook het openbaar ministerie.

¹⁷⁰ Cf. wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting, *parl. stuk*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, p. 39.

¹⁷¹ Omzendbrief 644 van 12 mei 2015 en omzendbrief 650 van 15 december 2015.

houdend met de mogelijkheden tot herverdeling en met de overhevelingen vanuit de Optifed-provisie, zouden de personeelskredieten in 2016 bij ongewijzigd beleid toereikend moeten zijn¹⁷².

2 Werkingsuitgaven

Achterstallen 2011-2014

Om de facturen van de jaren 2011 tot 2014 aan te zuiveren, werden met de eerste aangepaste begroting 2015 de werkingskredieten met 101,1 miljoen euro verhoogd. Die achterstallen hadden voornamelijk betrekking op gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken (36 miljoen euro), en op medische zorg aan gedetineerden en geïnterneerden (39,1 miljoen euro).

In juni 2015 werd een nieuwe raming gemaakt van de achterstallen (145,8 miljoen euro), verhoogd met 6,2 miljoen euro aan uitgaven voor telefonie uit 2014 (maar gefactureerd in 2015). Dat bedrag werd gefinancierd met een transfer van de interdepartementale provisie. I.v.m. deze laatste uitgave herinnert het hof eraan dat de ministerraad de ministers van Justitie en van Begroting op 16 oktober 2015¹⁷³ (vóór de begrotingscontrole 2016) ermee had belast een regeling te treffen voor de betwiste en nog niet gecontroleerde facturen van telefoonoperator Mobistar¹⁷⁴. Het Rekenhof heeft echter geen informatie ontvangen over de afloop van dat dossier.

Achterstallen 2015

De FOD Justitie heeft een inventaris gemaakt van de werkingskosten van het jaar 2015 die niet zijn vastgelegd. De achterstallen werden op het einde van het eerste kwartaal van 2016 op minstens 33,6 miljoen euro geraamd. Dat bedrag kan in de loop van het jaar nog stijgen.

De krediettekorten in 2015 betreffen voornamelijk werkingsuitgaven van de rechterlijke organisatie en van de penitentiaire inrichtingen (respectievelijk 16,4 en 17,2 miljoen euro). Om die facturen te kunnen vastleggen ten laste van de begroting 2016 en onverwijld te kunnen vereffenen, is in de aangepaste uitgavenbegroting een nieuwe wetsbepaling (2.12.2) ingeschreven. Die houdt voor drie basisallocaties¹⁷⁵ een afwijking in van de regels over de juiste toewijzing van de verrichtingen zoals voorzien in de comptabiliteitswet van 22 mei 2003¹⁷⁶. De wetsbepaling laat toe uitgaven van voorgaande jaren aan te rekenen op de begroting 2016.

Sommige achterstallen vallen niet onder die begrotingsruiter, zoals die voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten van de penitentiaire inrichtingen¹⁷⁷ (1,2 miljoen euro) en van de rechterlijke organisatie¹⁷⁸ (2,0 miljoen euro). Er is niets bepaald voor de vastlegging en vereffening van die achterstallen.

¹⁷² In 2015 werd geen enkele overschrijding van de toegekende kredieten vastgesteld en op het einde van het boekjaar was nog een saldo van 22,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten beschikbaar.

¹⁷³ Ministerraad van 16 oktober 2015, notificaties punt 15.

¹⁷⁴ Nagenoeg 24.000 facturen met betrekking tot de jaren 2011 tot 2014.

¹⁷⁵ Het betreft de basisallocaties 12.56.03.12.11.40 (Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken), 12.51.31.12.11.01 (Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten inzake medische en medisch-psychosociale expertise) en 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 geïnterneerde recidivisten en abnormalen).

¹⁷⁶ Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁷⁷ Basisallocatie 12.51.02.12.11.01.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat in de aangepaste begroting geen enkel bijkomend krediet is ingeschreven, tenzij partieel voor de penitentiaire inrichtingen (zie verder). Het valt dus niet uit te sluiten dat zich in 2016 opnieuw krediettekorten voordoen.

De achterstallen 2015 bestonden voornamelijk uit:

Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken

Een groot deel van de achterstallen 2015 bestaat uit gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken¹⁷⁹. Volgens een raming van 7 april 2016 beliepen die 14,4 miljoen euro (7,0 miljoen euro voor telefonie, 0,9 miljoen euro voor rogatoire commissies en 6,5 miljoen euro voor expertises).

Om recurrente achterstallen te vermijden op het vlak van gerechtskosten, is er volgens de administratie nood aan een basiskrediet van 106,0 miljoen euro per jaar. In 2015 werden echter drie maatregelen genomen om die kosten te beheersen. Die maatregelen hadden betrekking op de tarieven voor de prestaties van gerechtsdeurwaarders¹⁸⁰, de expertises voor dna-analyse¹⁸¹ en speekselanalyses en bloedproeven in het kader van rijden onder invloed¹⁸². Het basisbedrag zou dus met 11,8 miljoen euro kunnen worden verminderd¹⁸³ tot 94,2 miljoen euro. Dat laatste bedrag kan nog naar beneden worden herzien afhankelijk van de geleidelijke uitvoering van het actieplan van de minister inzake gerechtskosten, en met name de telefoniekosten¹⁸⁴. In de aangepaste begroting 2016 zijn hoe dan ook 73,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten ingeschreven.

Het Rekenhof herinnert er echter aan dat dat krediet geen rekening houdt met de gevolgen van de inwerkingtreding op 1 januari 2016 van de wet van 5 mei 2014¹⁸⁵, die voorziet in forensisch psychiatrisch of psychologisch deskundigenonderzoek na een rechterlijke beslissing, terwijl de extra kosten van die maatregel door de administratie op 8,1 miljoen euro waren geraamd.

Het Rekenhof stelt niettemin dat, om achterstallen te vermijden, de directeur-generaal van de rechterlijke organisatie in december 2014 en in februari 2016 twee omzendbrieven¹⁸⁶ heeft bezorgd aan de gerechtelijke autoriteiten. Die beogen de onmiddellijke boeking van kostenstaten in het boekhoudprogramma van het

¹⁷⁸ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01.

¹⁷⁹ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40.

¹⁸⁰ Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 tot vaststelling van het tarief voor prestaties van gerechtsdeurwaarders in strafzaken op vordering van de gerechtelijke overheden.

¹⁸¹ Koninklijk besluit van 27 november 2015 houdende uitvoering van artikel 6 van de programmawet (II) van 27 december 2006 tot bepaling van de tarieven in strafzaken voor het deskundigenonderzoek in genetische analyse in opdracht van een gerechtelijke overheid.

¹⁸² Koninklijk besluit van 27 november 2015 tot uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, wat betreft de speekselanalyse en de bloedproef bij het sturen onder invloed van bepaalde psychotrope stoffen en de erkenning van de laboratoria.

¹⁸³ De impact van die maatregelen werd geraamd op -5,4 miljoen euro voor de deurwaardersprestaties, 5,1 voor dna-analyses en -1,2 voor speekselanalyses (cf. notificaties van de ministerraad van 24 juli 2015, punt 15).

¹⁸⁴ Cf. algemene beleidsnota, 10 november 2015, *parl. stuk*, Kamer, DOC 54 1428/008, punt II.4. Duurzaam budgettair beleid en gerechtskosten. Het plan 'Gerechtskosten' omvat 32 acties.

¹⁸⁵ Wet van 5 mei 2015 betreffende de internering van personen.

¹⁸⁶ Omzendbrieven 236 van 17 december 2014 en 251 van 19 februari 2016.

departement (CGAB) opdat elke kostenstaat inzake repressie zo vroeg mogelijk in de loop van het proces bekend zou zijn.

Werkingskosten met betrekking tot medische en medisch-psychosociale expertises en geneeskundige verzorging

De achterstallen¹⁸⁷ hebben enerzijds betrekking op uitgaven voor kantoorkosten, erelonen van onafhankelijke artsen, energie, onderhoud, vergoedingen, presentiegelden, telefonie (220.000 euro) en anderzijds op medische kosten ten behoeve van gedetineerden, voeding en onderhoud van de krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij geïnterneerde recidivisten en abnormalen (15,7 miljoen euro). De maatregelen die in het kader van die wet werden genomen, zijn structureel ondergefinancierd, en dan vooral die voor de verzorging van geïnterneerden die in een externe inrichting zijn geplaatst die niet is verbonden aan het gevangeniswezen¹⁸⁸.

3 Uitgaven ten laste van het provisioneel krediet 'Strijd tegen het terrorisme en het radicalisme'

De minister heeft diverse initiatieven voorgesteld om de personeels- en werkmiddelen van het departement recurrent te verhogen ten laste van het provisioneel krediet bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme. Die initiatieven moeten wel nog worden aanvaard in het raam van de administratieve en budgettaire controle¹⁸⁹; aanwerving van zittende magistraten en van parketmagistraten en aanwerving van gerechtspersoneel¹⁹⁰, versterking van de "Cel extremisme" van de penitentiaire inrichtingen, oprichting van twee secties voor geradicaliseerde gedetineerden en stijging van de benodigde middelen inzake gerechtskosten¹⁹¹.

¹⁸⁷ Basisallocaties 12.51.31.12.11.01 en 12.51.32.12.11.31.

¹⁸⁸ Het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) betaalt een forfaitair bedrag rechtstreeks aan de zorgverleners van geïnterneerden die in een ziekenhuis of in een psychiatrische instelling zijn ondergebracht. De FOD Justitie betaalt de facturen voor verzorging die de enveloppe van het RIZIV overschrijden. Jaarlijks gaat het naar schatting om een bedrag van 18 miljoen euro. De minister van Justitie zou met de minister van Volksgezondheid onderzoeken op welke manier het RIZIV alle zorgkosten voor die groep van geïnterneerden ten laste kan nemen (Bron: algemene beleidsnota van de minister van Justitie van 10 november 2015, parl. stuk, Kamer, DOC 54 1428/008).

¹⁸⁹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.04; zie in dat verband de commentaar in deel III, hoofdstuk I, punt 3.

¹⁹⁰ 62 magistraten en 276 medewerkers.

¹⁹¹ 10 miljoen euro voor Brussel (Kanaalplan) en 16 miljoen euro voor de andere gerechtelijke ressorts.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelings-samenwerking

Met de omzendbrief betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid blokkeert de ministerraad van 20 mei 2016 de vastleggings- en vereffeningskredieten 2016 van ontwikkelingssamenwerking¹⁹² met 125 miljoen euro¹⁹³. Tegen 30 mei 2016 moet de afdeling Ontwikkelingssamenwerking een uitsplitsing aanleveren van de blokkeringen tussen alle basisallocaties. Omdat de uitgavenbegroting van ontwikkelingssamenwerking voornamelijk uit kredieten voor inkomens- en kapitaaloverdrachten bestaat (ESR-code 3 tot en met 6)¹⁹⁴, zal ze de blokkering voornamelijk op deze kredieten moeten toewijzen.

Bij de initiële begroting 2016 raamde de afdeling Ontwikkelingssamenwerking de onderbenutting van de kredieten van ontwikkelingssamenwerking op 186,9 miljoen euro¹⁹⁵, dit is 61,9 miljoen euro meer dan de huidige blokkering. Ook in het begrotingsjaar 2015 blokkeerde de regering al de kredieten van ontwikkelingssamenwerking voor 187,6 miljoen euro¹⁹⁶. De afdeling Ontwikkelingssamenwerking stelt echter dat ze alle verplichte uitgaven in 2015 kon uitvoeren. Wel liepen een aantal vooropgezette acties vertraging op of kon de afdeling deze pas later opstarten.

Ook voor 2016 is de afdeling van oordeel dat ze alle verplichte uitgaven zal kunnen uitvoeren. Ze zal echter een aantal vrijwillige bijdragen moeten beperken en bijgevolg de vooropgezette acties niet integraal kunnen uitvoeren¹⁹⁷.

Indien het de bedoeling is de kredieten van ontwikkelingssamenwerking structureel niet te gebruiken, beveelt het Rekenhof aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar administratief te blokkeren. De begroting moet immers een zo getrouw mogelijke weergave zijn van de te verwachten uitgaven.

¹⁹² Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

¹⁹³ Dit is ruim 30% van de totale blokkering voor alle departementen van 402,655 miljoen euro.

¹⁹⁴ De totale vereffeningskredieten bij de aangepaste begroting 2016 van ontwikkelingssamenwerking van 1.270,7 miljoen euro bestaan uit:

- 5,7 miljoen euro werkingskredieten (ESR-code 12);
- 1.169 miljoen euro inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tot en met 6);
- 96 miljoen euro kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8, zonder impact op het vorderingensaldo).

¹⁹⁵ *Parl. St. Kamer*, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2016 - Solidariteitsnota*, p. 147.

¹⁹⁶ De effectieve onderbenutting van de kredieten van ontwikkelingssamenwerking bedroeg in 2015 onder meer hierdoor 189,6 miljoen euro (zonder de onderbenutting van de ESR-code 8 uitgaven).

¹⁹⁷ De FOD beschrijft deze acties:

- voor de initiële begroting 2016 in het *Parl. St. Kamer*, 13 november 2015, DOC 54 1353/009, *Verantwoording*, p. 67-257;
- voor de aanpassingen naar aanleiding van de aangepaste begroting 2016 in het *Parl. St. Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, *Algemene uitgavenbegroting*, p. 75-92.

Sectie 16 - Landsverdediging

1 Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting

Hoewel de totale vereffeningskredieten ten opzichte van de initiële begroting 2016, nagenoeg ongewijzigd blijven (2.339,2 miljoen euro), zijn er een aantal belangrijke kredietverschuivingen¹⁹⁸.

De belangrijkste kredietverschuivingen (57,7 miljoen euro) vinden plaats tussen de vier organieke fondsen. Bij het begrotingsconclaf van 1 oktober 2015 besliste de regering deze fondsen om te vormen tot één nieuw globaal begrotingsfonds¹⁹⁹. De aangepaste begroting herverdeelt de variabele kredieten over de begrotingsfondsen in overeenstemming met het geraamde encours. De impact van deze verschuivingen is budgettair neutraal.

De personeelskredieten (1.576,6 miljoen euro) stijgen licht (+3,6 miljoen euro). Het Rekenhof vestigt de aandacht op de kredietverschuivingen binnen de groep aan personeelskredieten. Door de verhoogde inzet van militairen voor bewakingsopdrachten, moet Defensie haar trainingscapaciteit afbouwen. Hierdoor daalt het krediet voor training met 3,2 miljoen euro²⁰⁰. Het departement wendt de vrijgekomen budgettaire ruimte integraal aan om 200 militairen extra te werven bovenop de initieel voorziene 700. Om het objectief van 25.000 personeelseffectieven in 2030 te kunnen halen, moet het departement ook de komende jaren de verhoogde inspanning van minimaal 900 aanwervingen per jaar aanhouden²⁰¹.

Ook binnen de werkings- en investeringskredieten herverdeelt het departement kredieten. Zo vermindert het krediet voor de aankoop van brandstof met 11,3 miljoen euro (basisallocatie 16.50.1.3.12.11.01) ten voordele van het krediet voor de verdere schuldafbouw van het militaire transporttoestel A400M (basisallocatie 16.50.2.2.74.10.01). Het Rekenhof merkt op dat indien de brandstofprijzen opnieuw stijgen, het krediet voor de aankoop van brandstof mogelijk ontoereikend zal zijn.

2 Gebruik van de interdepartementale provisie

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

¹⁹⁸ Deze verschuivingen kaderen binnen het principe van de begrotingsenveloppe (cf. het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 - p. 15). Dit houdt in dat de normen in de begrotingsrichtlijnen gelden om de globale enveloppe te bepalen. Hierbij kan Defensie tijdens de verschillende fasen van de begrotingsopmaak zelf over de toewijzing van de kredieten beschikken.

¹⁹⁹ Met name de begrotingsfondsen 16.1 (Prestaties voor derden), 16.2 (Opbrengst uit de verkoop van overtollig materieel, waren of munitie) en 16.3 (opbrengst uit verkoop van onroerende goederen). Vanaf het begrotingsjaar 2016 voorziet de regering in de gefaseerde ophef van deze fondsen en de oprichting van één nieuw organiek fonds 16.4 (Ontvangsten uit de prestaties voor derden, uit de verkoop van materieel, waren of munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen). De variabele kredieten op de fondsen 16.1, 16.2 en 16.3 dienen enkel nog om het encours te vereffenen (14,5 miljoen euro). Het saldo van de vastleggings- en vereffeningskredieten wordt overgeheveld naar het begrotingsfonds 16.4.

²⁰⁰ Het Ministerie van Landsverdediging vermindert voor het begrotingsjaar 2016 de trainingscapaciteit met 30.000 manuren (van 440.000 uren naar 410.000). Een bijkomende vermindering is niet uit te sluiten in functie van een verdere verhoogde inzet.

²⁰¹ Op 22 december 2015 was er in de regering een akkoord over het strategisch plan voor Defensie 2030. Volgens dit akkoord zou het personeelseffectief moeten evolueren naar 25.000 VTE. Dit strategisch plan is nog steeds niet door de ministerraad goedgekeurd.

Aan vastleggingszijde dient dat krediet integraal voor de meest dringende investeringen²⁰². Aan vereffeningskant zal het integraal worden aangewend voor het encours m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel en van de infrastructuur²⁰³. Het Rekenhof wijst op het noodzakelijk karakter van deze uitgaven. Daarom moeten deze kredieten worden opgenomen in de respectieve begrotingsprogramma's i.p.v. in de interdepartementale provisie. Zo bedraagt het voor het begrotingsjaar 2016 af te lossen encours op de programma's 16.50.2 (Vernieuwing van de uitrusting) en 16.50.03 (Vernieuwing van de infrastructuur) 188,8 miljoen euro. Defensie zal deze schuld voor 88,8 miljoen euro met eigen begrotingsmiddelen financieren. Voor de overige 100 miljoen euro zal het departement van de interdepartementale provisie gebruik maken. De schuldaflossing wordt momenteel dus voor minder dan 50% gefinancierd met eigen begrotingsmiddelen.

²⁰² Waarvan 29 miljoen euro voor courant materieel en 40 miljoen euro voor infrastructuur

²⁰³ Waarvan 77,8 miljoen euro voor de betaling van de aankoop van transportvoertuigen (basisallocaties 16.50.2.1.74.10.01 en 16.50.2.2.74.10.01), 14 miljoen euro voor specifieke kapitaalinvesteringen (basisallocatie 16.50.2.2.74.70.01) en 6,5 miljoen euro voor infrastructuurwerken aan gebouwen.

Sectie 18 – FOD Financiën

1 Programma 18.53.0 Inning en invordering - Bestaansmiddelen

De aangepaste algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 trekt net zoals de initiële begroting een krediet van 26,6 miljoen euro uit voor de betaling van de voorschotten inzake alimentatievorderingen²⁰⁴.

De wet van 12 mei 2014²⁰⁵ heeft het plafond van de maandelijks middelen waaronder een onderhoudsgerechtigde een voorschot op de onderhoudsuitkering kan vragen, opgetrokken van 1.400 euro naar 1.800 euro. Het Rekenhof is op basis van de vereffende bedragen van de eerste vier maanden van 2016 van oordeel dat het vermelde krediet van 26,6 miljoen euro ontoereikend kan zijn. Het onderstreept echter dat artikel 2.18.3, §2, van het beschikkend gedeelte van de initiële begroting een interne herverdeling van bepaalde kredieten toelaat. Dit biedt de mogelijkheid alle voorschotten op onderhoudsuitkering te dekken.

2 Programma 18.40.0 Stafdiensten en diensten - Bestaansmiddelen

Op de basisallocatie voor allerhande werkingsuitgaven voor de informatica is een uitzonderlijk extra bedrag van 4 miljoen euro uitgetrokken²⁰⁶. Dat bedrag wordt toegekend ter compensatie van de schrapping van een virtueel fonds dat zijn oorsprong vond in de terbeschikkingstelling door de FOD Financiën van zijn IT-infrastructuur en van zijn drukkerij voor andere federale overheidsdiensten.

De ontvangsten en uitgaven voor die dienstprestaties worden nu geboekt op een speciaal daarvoor opgerichte orderekening van de thesaurie, waarvan het saldo 5,1 miljoen euro beliep op 31 december 2015. Zoals het Rekenhof reeds vroeger heeft opgemerkt²⁰⁷, komt het gebruik van orderekeningen echter niet meer voor in de wet van 22 mei 2003²⁰⁸. Die praktijk is immers in strijd met het principe van de budgettaire transparantie. Orderekeningen kunnen immers aanleiding geven tot oneigenlijk gebruik van de kredieten en tot het opbouwen van reserves die aan de normale begrotingscontrole ontsnappen²⁰⁹.

²⁰⁴ Basisallocatie 18.53.03.53.20.02.

²⁰⁵ Wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden.

²⁰⁶ Basisallocatie 18.40.02.12.11.04.

²⁰⁷ 171^e Boek van het Rekenhof, p. 94 en 172^e Boek van het Rekenhof, p. 88.

²⁰⁸ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

²⁰⁹ Cf. Rekenhof, "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012", *Parl. St. Kamer*, 24 april 2012, DOC 53 2112/005, p. 60.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

In deze sectie van de algemene uitgavenbegroting zijn de dotaties ingeschreven die de Regie der Gebouwen toelaat de diensten van de Staat te huisvesten, alsook om de internationale verplichtingen inzake de immobiliën na te komen²¹⁰.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen. Die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

1 Huuruitgaven en standaard inrichtingswerken

De kredieten voor de uitgaven van de onroerende goederen die de Regie huurt voor rekening van de Staat²¹¹ en de hieraan verbonden standaardinrichtingswerken, zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 537.01, 537.03, 537.05 en 537.13. De Regie ontvangt hiervoor de middelen via basisallocatie 19.55.22.41.40.01 (huurdotatie). In de aangepaste begroting 2016 bedraagt de dotatie 475,8 miljoen euro.

De Regie raamt deze uitgaven echter op 485,7 miljoen euro (+13,5 miljoen euro tegenover de initiële begroting). Deze stijging is het gevolg van nieuwe huurcontracten (+2,3 miljoen euro), van nieuwe standaardinrichtingswerken (+2,9 miljoen euro), van het encours van de bestaande inrichtingswerken (+4,6 miljoen euro) en van de meerkosten voor de bezetterslasten in het WTCII-gebouw (+3,7 miljoen euro)²¹². De Regie bracht de besparing van 6,5 miljoen euro, zoals beslist tijdens het bilateraal overleg over de initiële begroting 2016, in rekening²¹³. In de verantwoording bij het ontwerp van aangepaste begroting is niet bepaald hoe de Regie deze besparing zal realiseren.

Het tekort aan huurdotatie bedraagt dus 9,9 miljoen euro. De Regie financiert dit tekort met de opbrengsten uit de verkoop van het patrimonium (zie tevens punt 3). Bovendien kan het tekort nog oplopen indien de Regie de vermelde besparing van 6,5 miljoen euro niet kan realiseren.

2 Financieringsfonds

De Regie kan de opbrengsten van de verkopen van onroerende goederen aanwenden²¹⁴. De opbrengsten die op het eind van het begrotingsjaar niet zijn

²¹⁰ De Regie der Gebouwen is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. De federale middelen die vanuit sectie 19 aan de Regie der Gebouwen worden toegekend zijn opgedeeld in dertien basisallocaties waarbij elke basisallocatie een bepaalde dotatie vertegenwoordigt.

²¹¹ Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen, artikel 2, artikel 19, 2° en artikel 20, §1, 2°.

²¹² De Regie prefinanciert de bezetterslasten voor het WTCII-gebouw te Brussel en vordert deze kosten achteraf terug bij de bezetters. De kosten voor dit gebouw liggen echter veel hoger dan in andere gebouwen en de bezetters kunnen niet de nodige kredieten vrijmaken om alle kosten terug te betalen aan de Regie. Hiervoor is bij het huidige ontwerp een bijkomend krediet toegekend zodat de Regie alle facturen kan betalen.

²¹³ Bij het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 legde de regering een besparing op van 5% op de huurgelden.

²¹⁴ Artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat er binnen de Regie der Gebouwen een financieringsfonds wordt opgericht. Dat fonds wordt, in afwijking van de artikelen 60 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, gefinancierd met de opbrengst van alle onroerende verrichtingen aangaande de goederen van de Staat die onder de bevoegdheid vallen van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert. Artikel 335, §4,

aangewend, moeten worden overgedragen naar het volgend begrotingsjaar en gevoegd bij de ontvangsten van dat jaar²¹⁵.

Het Rekenhof stelt vast dat de stand van het Financieringsfonds niet is opgenomen in de wetstabel, noch in het verantwoordingsprogramma.

De ontvangstenraming voor de verkoop van onroerende goederen (artikel 414.09) is opgetrokken van 5,5 miljoen euro naar 57 miljoen euro. De hogere opbrengsten ontstaan uit de verkoop van vastgoed in Vlaanderen en Wallonië (27 miljoen euro), alsook uit de verkoop van de terreinen van de kazernes te Elsene aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (30 miljoen euro) en gefinancierd door het Belirisfonds²¹⁶.

Door deze hogere opbrengsten zal de Regie onder meer voor het begrotingsjaar 2016 een positief ESR-saldo van 20 miljoen kunnen realiseren, zoals opgelegd tijdens het bilateraal overleg over de aangepaste begroting 2016.

3 Aanwending van de financiële reserve (begrotingsoverschotten)

De Regie beschikte op 31 december 2015 over een financiële reserve van 88,2 miljoen euro. Deze reserve is het gevolg van het niet volledig aanwenden van de jaarlijkse dotaties en van de opbrengsten uit de verkoop van onroerende goederen (zie punt 2).

Met uitzondering van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed, is er niet nader bepaald in welke mate en waarvoor de Regie deze reserve kan aanwenden. De budgettaire overheid²¹⁷ beslist jaarlijks ad hoc wanneer en welke uitgaven ermee zullen worden betaald.

De Regie zal in 2016 deze reserve aanwenden voor:

- de aanzuivering van het tekort voor de huuruitgaven en uitgaven voor de standaardinrichtingswerken (9,9 miljoen euro – zie punt 1);
- de investeringsuitgaven in het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (39,3 miljoen euro);
- de uitgaven uit verrekeningen voor het FPC Gent (1,5 miljoen euro)²¹⁸;
- de verwerving van de opslagruimten van de voormalige kolenwasserij te Péronnes-lez-Binche (16,3 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat in de ontwerpbegroting van de Regie niet of onvoldoende tot uiting komt dat deze uitgaven met de financiële reserve zullen worden gefinancierd. Zo zijn de verrichtingen voor het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika voor het FPC Gent nog opgenomen als projecten te financieren met leningen en is in de ontvangstenbegroting niet geregistreerd dat de aankoop van de opslagruimten van de kolenwasserij met eigen middelen zal worden gefinancierd.

van de vernoemde programmawet stelt dat de middelen van het financieringsfonds worden aangewend ter financiering van de opdrachten toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen.

²¹⁵ Wet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, artikel 2.19.6.

²¹⁶ Programma 33.55.2 (FOD Mobiliteit en Vervoer). De ministerraad van 17 maart 2016 keurde de bijakte nr. 12 goed waarbij het programma van het samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot bepaalde initiatieven om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel te bevorderen is aangepast en uitgebreid. Beliris zal de terreinen aankopen en saneren.

²¹⁷ Dit kan zijn de ministerraad, het bilateraal overleg, de minister van Begroting, de voogdijminister,...

²¹⁸ Het betreft hier de verrekening van bijkomende uitgaven in het kader van de overheidsopdrachten m.b.t. de bouw van het FPC te Gent.

Met het oog op een betere transparantie, beveelt het Rekenhof aan zowel in de wetstabel als in de verantwoordingsnota duidelijk te rapporteren over de opname en de aanwending van de financiële reserve²¹⁹. Het is tevens aangewezen een financieringsbesluit te treffen dat bepaalt in welke mate en voor welke uitgaven de Regie de reserve kan aanwenden en/of moet terugstorten in de Schatkist.

²¹⁹ In de ontvangstenbegroting kan de opname van de financiële reserve als een interne verrichting worden beschouwd en in de uitgavenbegroting de aanwending van de reserve als een werkings- of investeringsuitgave.

Sectie 21 – Pensioenen

Sectie 21 bevat de dotaties aan de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS)^{220 221}. Die betaalt hiermee de rust- en overlevingspensioenen van de openbare sector, de pensioenen van de NMBS, de vergoedingspensioenen, de oorlogsrenten en de arbeidsongevallenrenten.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotaties na op basis van de aangepaste begroting van PDOS (en de daarbij horende verantwoording en opsplitsing in artikelen)²²². Gelet op de summier en inhoudelijk onduidelijke verantwoording voor *'dotatie 1: pensioenen openbare sector'* kan het Rekenhof niet nagaan of de uitgavenkredieten en inkomsten toereikend zijn om alle verplichtingen na te komen.

PDOS verantwoordt op die manier de daling van de pensioenuitgaven met bijna 44 miljoen euro (voor rust- en overlevingspensioenen samen) enkel door te stellen dat de uitgaven nu worden geraamd op basis van recentere cijfers²²³. Dit gegeven wordt niet gestaafd met een concrete berekening of vergelijking met de initiële begroting. De gebruikelijke tabellen met het overzicht van het aantal te verwachten 'nieuwe pensioenen' per basisallocatie ontbreken ook bij de begrotingsaanpassing.

De meeruitgaven door de afschaffing van de beperkingen op de toegelaten arbeid voor gepensioneerd ouder dan 65 jaar en met een loopbaan van minstens 42 jaar worden lager ingeschat (daling met ruim 4,6 miljoen euro) dan initieel geraamd. De verantwoording vermeldt enkele dat *'een nieuwe raming'* aan de basis ligt van de aanpassing.

Tijdens het begrotingsconclaaf van 22 april 2016 nam de regering maatregelen voor het beheersen van de uitgaven van de overheidspensioenen. Het rendement van een aantal van deze pensioenmaatregelen zou nog dit jaar resulteren in een besparing van een kleine 11 miljoen euro:

- de aanpassing van de regels inzake diplomabonificatie voor de berekening van het pensioen;
- het niet meer meetellen van de loopbaanjaren als contractueel personeelslid voor de berekening van het pensioen van de overheidssector (gemengd pensioen);
- de verhoging van 60 naar 63 jaar van het ambtshalve pensioen na 365 ziekte dagen²²⁴.

Het Rekenhof heeft geen informatie bekomen over de opbrengst van deze maatregelen. Omdat ze nog volledig moeten worden omgezet in wetgeving, is het

²²⁰ Met ingang van 1 april 2016 zijn de bevoegdheden van de PDOS geïntegreerd in de Federale Pensioendienst in uitvoering van de wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten "Pensioenen" van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels.

²²¹ PDOS was tot 1 april 2016 een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

²²² Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805 /002, deel 5 (Begrotingen van de instelling van openbaar nut), p. 715.

²²³ Volgens de verantwoording *'o.b.v. de werkelijk gerealiseerde pensioenuitgaven die gekend zijn tot en met januari 2016'*.

²²⁴ Volgens de notificatie van het begrotingsconclaaf (notificatie punt 1, p. 34) zou de leeftijd voor dat ambtshalve pensioen in 2016 worden opgetrokken tot 62 jaar en pas in 2018 tot 63 jaar.

bovendien onzeker of ze in de loop van 2016 zullen kunnen leiden tot alle verwachte besparingen.

In zijn rapport over de initiële begroting 2016 had het Rekenhof al opgemerkt dat de raming van de ontvangsten door de overdrachten van de pensioenbijdragen van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) naar PDOS in toepassing van de wet van 5 augustus 1968²²⁵ (begrotingsartikel 420.4701) weinig betrouwbaar was²²⁶. De aangepaste begroting verhoogt de verwachte ontvangst op dit artikel met 15 miljoen euro, een opwaardering van het betrokken begrotingsartikel met 20%, echter zonder duiding.

Het Rekenhof herinnert daarenboven aan zijn onderzoek van juli 2008 naar de overdracht van pensioenbijdragen tussen het privéstelsel en het openbare stelsel, en met name aan de problematiek van het onregelmatig ritme waarmee de RVP de pensioenafhoudingen aan PDOS overmaakt²²⁷. Het stelt vast dat PDOS nog steeds geen gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling om de procedure voor de regelmatige inning van deze pensioenbijdragen te verbeteren.

²²⁵ Wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

²²⁶ Parl. St. Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, p. 71. In de verantwoording bij die initiële begroting gaf PDOS immers aan dat *'de evolutie van deze opbrengst een eerder fluctuerend verloop kent en afhankelijk is van het tijdstip waarop de Rijksdienst voor Pensioenen de stortingen doet'*.

²²⁷ Rekenhof, 'Overdracht van de pensioenbijdragen uit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel', verslag overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2008, beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

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

1 Programma 25.55.9 - Fonds klimaatresponsabilisering

Fonds Klimaatresponsabilisering

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

De BFW legt de principes van dit mechanisme vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector terug te dringen²²⁸. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid²²⁹. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het gewest een financiële malus ten laste gelegd²³⁰.

Om de bonusmalusregeling van dit mechanisme te financieren is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht²³¹. Dit fonds is opgenomen onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme". De ontvangsten ervan bestaan uit:

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

Met het oog op de naleving door België van zijn Europese en internationale klimaat- en energieverplichtingen, sloten op 4 december 2015 de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een beleidsakkoord af. Dit akkoord verdeelt de te leveren inspanning over deze entiteiten en moest binnen de twee maanden in een samenwerkingsakkoord worden geformaliseerd²³². Het beleidsakkoord vergt tevens een aanpassing van het samenwerkingsakkoord betreffende de organisatie en het administratief beheer van het gestandaardiseerd en genormaliseerd registratiesysteem.

Hoewel het overleg over de ontwerp teksten voor de twee samenwerkingsakkoorden wel degelijk in de laatste fase zit, is de procedure tot formele goedkeuring door de verschillende actoren nog niet gestart²³³. Hierdoor kunnen de veilingopbrengsten door de federale Staat nog steeds niet worden aangewend of naar de gewesten worden doorgestort. Ze blijven bijgevolg geblokkeerd op een orderekening die wordt beheerd door de FOD VVVL. Eind april bedroeg het saldo van deze rekening bijna 393 miljoen euro.

²²⁸ Artikel 65quater, §2, van de BFW.

²²⁹ De bonus wordt afgehouden van het federaal deel van de veiling van de emissierechten (artikel 65quater, §5, 1°, van de BFW).

²³⁰ Deze malus wordt afgehouden van de middelen aan het gewest, zoals opgenomen in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de BFW.

²³¹ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, artikel 5.

²³² Volgens de BFW moeten de opbrengsten van het veilen van de emissierechten worden verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord (BFW, artikel 65quater, §7).

²³³ Deze procedure vergt achtereenvolgens de goedkeuring door de Nationale Klimaatcommissie, door het Overlegcomité federale Staat-Gewesten, het advies van de Inspectie van Financiën en de Raad van State, de ondertekening door de 4 regeringen, de formele goedkeuring door de 4 parlementen en de publicatie in Staatsblad.

2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten

De dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG)²³⁴ moet dit agentschap toelaten zijn opdrachten inzake het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.59.02.41.40.01) bedraagt 16,8 miljoen euro en blijft ongewijzigd tegenover het begrotingsjaar 2016.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

De ontvangsten- en de uitgavenbegroting van het FAGG blijft tegenover de initiële begroting 2016 ongewijzigd (74,7 miljoen euro). Wel zijn er sterke verschuivingen binnen de ontvangstenbegroting. Zo dalen de opbrengsten uit de statutaire opdracht met 4,1 miljoen euro (hoofdstuk 41) die worden gecompenseerd door de financiële reserve aan te wenden (hoofdstuk 45), die echter een interne verrichting is die niet meetelt voor het ESR-saldo. Het begrote ESR-saldo is voor 6 miljoen euro negatief²³⁵. De minister van Begroting heeft bij brief van 18 februari 2016 hiermee ingestemd op voorwaarde dat het gerealiseerde ESR-saldo op het einde van het jaar niet negatief is²³⁶. Het FAGG moet bijgevolg tussen dit en het einde van het begrotingsjaar een overschot of onderbenutting van 6 miljoen (8% op de uitgaven) realiseren.

Ook stelt het Rekenhof vast dat de voor 2016 begrote uitgaven hoger liggen dan de realisaties in 2015 (+13,9 miljoen euro of 23%). De personeelskredieten zijn 5,4 miljoen euro (17%) hoger, de werkingskredieten 8,1 miljoen euro (28%). Uit de verantwoordingsnota blijkt niet duidelijk welke acties of maatregelen een dergelijke stijging verklaren.

Het Rekenhof leidt hieruit af dat de aangepaste ontwerpbegroting 2016 mogelijk overraamd is.

²³⁴ Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

²³⁵ De initiële begroting 2016 is opgemaakt met een ESR-saldo van 1,9 miljoen euro negatief. Dit negatief ESR-saldo loopt verder op tot 6 miljoen euro door de daling van de opbrengsten uit de statutaire opdrachten met 4,1 miljoen euro.

²³⁶ Beslissingen van de ministerraad van 15 oktober 2014 en 28 augustus 2015.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

Programma 33.52.2 – Belgocontrol

In het ontwerp van aangepaste begroting is geen krediet ingeschreven voor de financiering van Belgocontrol voor luchtvaartnavigatiediensten in de Belgische luchthavens. Op grond van een samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 zijn de door Belgocontrol uitgevoerde taken gratis voor de regionale luchthavens, op voorwaarde dat dit ook al in 1989 het geval was. Volgens de minister van Begroting is het *"samenwerkingsakkoord [...] niet meer aangepast. De enige alternatieve oplossing bestaat erin met de gewesten te heronderhandelen over de financieringswijzen van de investeringen [...] en dus ook over de exploitatiekosten"*²³⁷.

De financiering van Belgocontrol voor het jaar 2015²³⁸ was dus geacht transitair te zijn in afwachting van die heronderhandeling. Volgens de FOD Mobiliteit en Vervoer zou er op dat vlak geen significante vooruitgang zijn, ook al is contact opgenomen met de gewestelijke overheden.

Het Rekenhof stelt niettemin vast dat het koninklijk besluit van 26 december 2015 voor het jaar 2016 nadere regels bepaalt voor de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens. De artikelen 5, §2, en 10, §2, bepalen de kosten voor de vijf luchthavens in kwestie. Het gaat in totaal om 24,9 miljoen euro.

²³⁷ Parl. St. Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1351/004, p. 248.

²³⁸ Op basis van het koninklijk besluit van 19 december 2014, op basisallocatie 33.52.20.31.21.01 - Financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie

Programma 44.55.1 – Terugbetalingen medische kosten aan de HZIV (MediPrima)

Basisallocatie 44.55.12.34.32.00 bevat het krediet voor de terugbetaling van de medische kosten aan de Hulpkas voor ziekte-en invaliditeitsverzekering (HZIV). Het krediet bedroeg bij de initiële begroting 53,8 miljoen euro. Op basis van recentere parameters werd het krediet tot 46,5 miljoen euro teruggebracht.

Vanaf 1 januari 2014²³⁹ moeten de ziekenhuizen op elektronisch wijze²⁴⁰ hun prestaties voor personen die door het OCMW ten laste worden genomen en die niet over een ziekteverzekering beschikken (waaronder illegale en legale vluchtelingen), aan de HZIV overmaken. Deze instelling betaalt de ziekenhuizen terug en factureert op zijn beurt maandelijks aan de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI)²⁴¹.

In 2014 bedroeg de jaarlijkse facturatie vanuit de HZIV naar de POD MI 20,9 miljoen euro. In 2015 nam deze toe tot 44,4 miljoen euro. Het systeem komt in 2016 verder op kruissnelheid omdat bijna alle ziekenhuizen ondertussen van start zijn gegaan met de elektronische facturatie. Ook raken de voorschotten uitgeput die in 2014 waren toegekend om ziekenhuizen de nodige tijd te geven om dit elektronisch circuit in werking te stellen. De maandelijkse facturatie bedraagt in de eerste maanden van 2016 gemiddeld 6,2 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat de aangepaste begroting onvoldoende rekening houdt met deze toename. Het krediet zal dus mogelijk niet volstaan om de volledige terugbetaling aan de HZIV te verzekeren. Indien het facturatie-ritme van 6,2 miljoen euro per maand blijft aanhouden, schat de POD MI de onderraming op 30 miljoen euro²⁴². Na uitputting van het krediet kan de HZIV niet langer worden terugbetaald en kan deze niet meer instaan voor de betaling van de ziekenhuisfacturen.

Er is voorzien in een provisioneel krediet ter financiering van de asielcrisis (basisallocatie 03.41.10.01.00.03). Het Rekenhof merkt echter op dat een deel van de maandelijkse facturatie van de HZIV betrekking heeft op geneeskundige prestaties ten gunste van vluchtelingen die vóór 2015 zijn aangekomen.

²³⁹ Voor 1 januari 2014 werden de medische kosten verrekend via tussenkomst van de OCMW's.

²⁴⁰ Via de informaticatool MediPrima. Deze applicatie laat toe om de facturatie voor medische verzorging te vereenvoudigen en de controle op deze uitgaven te verbeteren.

²⁴¹ Artikelen 32 en 36 van de wet van 27 december 2012 houdende diverse bepalingen inzake de toegankelijkheid van de gezondheidszorg.

²⁴² In dit bedrag zit mogelijk een inhaalbeweging vervat van de prestaties 2014 en 2015 van recent aangesloten ziekenhuizen.

Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld

Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

De regering heeft in haar begrotingsconclaf van april 2016 beslist de raming van de intrestlasten te verlagen met 80 miljoen euro tot 10.086,7 miljoen euro. Deze verlaging komt bovenop de verlaging met 149 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2016, die het Agentschap van de Schuld bij de opmaak van het rapport van het monitoringscomité van 8 maart 2016 volgens de eigen ramingen voorstelt.

In de verantwoording van het begrotingsontwerp geeft het Agentschap aan dat het op basis van dezelfde ramingsmethode als van voormeld begrotingsrapport en rekening houdend met de meer recente *forward* intrestvoeten van 21 maart 2016 de intrestlasten opnieuw heeft berekend²⁴³. Deze herraming levert een bijkomende vermindering op van 32,4 miljoen euro en verklaart dus slechts gedeeltelijk de bijkomende vermindering van de intrestlasten met 80 miljoen euro.

²⁴³ Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, Algemene uitgavenbegroting, p. 214.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

De aangepaste begroting 2016 raamt de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)²⁴⁴ op 78.950,7 miljoen euro. Ze liggen 322,3 miljoen euro (0,41%) hoger dan geraamd in de initiële begroting 2016 en 676,3 miljoen euro (0,86%) hoger dan de voorlopige uitgaven 2015.

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

	Uitgaven 2015	Initiële ramingen 2016	Aangepaste ramingen 2016
Prestaties	69.772,3	70.298,6	70.635,7
Werkingskosten	2.165,1	2.187,6	2.166,4
Andere uitgaven	6.336,9	6.142,2	6.148,6
Totaal	78.274,3	78.628,4	78.950,7

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016

Van de geconsolideerde uitgaven wordt 70.635,7 miljoen euro (89,47%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen. Dat bedrag stijgt ten opzichte van de initiële ramingen voor 2016 met 337,1 miljoen euro (0,48%). De uitgaven 2016 liggen ook 863,1 miljoen euro (1,24%) boven de verwachte uitgaven voor 2015.

De stijging van de uitgaven voor prestaties met 337,1 miljoen euro is vooral toe te schrijven aan de gewijzigde vooruitzichten voor de indexering. De aangepaste begroting houdt rekening met een indexering van de prestaties in augustus 2016. In de pensioenregeling (werknemers en zelfstandigen) en de werkloosheidsuitkeringen daalt het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit mildert enigszins het effect van de indexering in die takken.

De FOD Economie heeft op 30 mei 2016 meegedeeld dat de index in mei is overschreden. Daardoor zullen de prestaties in juni worden geïndexeerd. De bijkomende uitgaven door die vroegere indexering zijn opgenomen in de ESR-correcties voor de sociale zekerheid (151,1 miljoen euro).

2 Ontwerpen van aangepaste begroting van de OISZ

Door de vertraging bij het indienen van de aangepaste begrotingen van de instellingen van sociale zekerheid is het moeilijk een algemeen overzicht te krijgen van de financiële verrichtingen van Entiteit I (waarvan de instellingen van sociale zekerheid

²⁴⁴ Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

deel uitmaken). Het Rekenhof vraagt dat de nodige maatregelen worden genomen om de ontwerpen van aangepaste begroting tijdig ter beschikking te stellen.

3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

3.1 Niet verdeelde uitgaven

De ministers van Werk, Pensioenen en Zelfstandigen moeten in onderling overleg maatregelen uitwerken die:

- de uitkeringsgerechtigde werklozen de mogelijkheid bieden een activiteit als zelfstandige in bijberoep aan te vatten;
- de controle op de loonbaanvoorwaarde voor de toepassing van landingsbanen uitbreiden naar de openbare sector;
- het mogelijk maken een minimale verblijfsduur in België op te leggen voor wie aanspraak wil maken op de inkomensgarantie voor ouderen.

Het Rekenhof weet niet welke maatregelen zullen worden genomen om de opgelegde besparing van 17,1 miljoen euro te realiseren. Voorlopig is uitgegaan van een besparing van 5,7 miljoen euro in de uitgaven voor de inkomensgarantie voor ouderen en 3,9 miljoen euro in de uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen. Het saldo (7,5 miljoen euro) is niet verdeeld. Het Rekenhof wijst erop dat die werkwijze het risico inhoudt dat de maatregelen laattijdig of niet worden uitgevoerd.

3.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Gerichte herkeuring (besparing: 23,1 miljoen euro)

De regering stelt voor om de Geneeskundige Raad voor de Invaliditeit van het RIZIV (GRI) de mogelijkheid te geven de arbeidsongeschiktheid vanaf de zevende maand te beëindigen. De uitkeringsgerechtigden die voor die evaluatie in aanmerking komen, worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

Volgens de toelichting van de beleidscel bij die maatregel is het de bedoeling de kwaliteit van de initiële evaluatie door de adviserende geneesheren te verbeteren. Zo zou het aantal uitkeringsgerechtigden dat langdurig arbeidsongeschikt is (ontradend effect van de maatregel) met 4% dalen.

Het Rekenhof oordeelt dat de uitgaven in de uitkeringsverzekering door die maatregel zullen dalen. Het kan echter op basis van de verstrekte informatie niet vaststellen of de hypothese van een daling met 4% van het aantal nieuwe uitkeringsgerechtigden realistisch is. Bovendien is het niet duidelijk of administratief en technisch alle stappen zullen zijn gezet om de maatregel nog in 2016 uit te voeren²⁴⁵.

Responsabilisering van de werkgevers en werknemers (besparing: 33 miljoen euro)

De regering kondigt aan dat ze in de loop van juni 2016 aan de sociale partners een voorstel zal voorleggen om de werkgevers en werknemers te responsabiliseren. Het Rekenhof heeft geen informatie over de concrete inhoud van dat voorstel. Het kan bijgevolg niet beoordelen of de vooropgestelde besparing realistisch is.

²⁴⁵ Het RIZIV moet bijkomend personeel aanwerven en er moet een gegevensuitwisseling komen tussen het RIZIV en de verzekeringsinstellingen.

3.3 Werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en uitkeringen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag

Oneigenlijk gebruik van de berekeningswijze van de uitkeringen

Bij de begrotingscontrole van 2016 heeft de regering beslist een systeem van controle *a posteriori* in te voeren op de lonen en arbeidsprestaties die worden gebruikt voor de berekening van de werkloosheidsuitkeringen²⁴⁶. Als uit die controle een ongebruikelijke stijging blijkt van het loon of van de arbeidsprestaties, dan zal de RVA de uitkering berekenen op het lagere loon en zal hij de onverschuldigde uitkeringen terugvorderen.

De geraamde besparing door de maatregel 'oneigenlijke gebruik van de huidige berekeningswijze' bestaat volgens de RVA uit 8,7 miljoen euro aan bijkomende opbrengsten en 4,4 miljoen euro aan besparingen in de uitgaven. Het Rekenhof stelt echter vast dat de besparing in de tabellen van de algemene toelichting enkel is afgetrokken van de uitgaven. Daardoor verschillen de ontvangsten en uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen volgens de algemene toelichting van de ontvangsten en uitgaven in de begroting van de RVA.

3.4 Pensioenen

Geraamde uitgaven

Het Rekenhof wijst erop dat de realisaties voor 2015 inzake pensioenen lager uitvielen dan geraamd. De evolutie van de rustpensioenen tussen 2014 en 2015 beloopt 4,17% (in plaats van 4,7%) en voor de overlevingspensioenen is dat -0,37% (in plaats van 1,5%). Die verschillen stemmen overeen met respectievelijk 90 en 83 miljoen euro. De RVP heeft echter bij de raming van zijn uitgaven in de loop van 2016 geen rekening gehouden met die daling van de uitgaven.

Afschaffing beperking op toegelaten arbeid

Sinds 2015 mag een gepensioneerde, ouder dan 65 jaar en met een loopbaan van ten minste 45 jaar, zijn pensioen onbeperkt cumuleren met inkomsten uit een beroepsactiviteit. Voor de drie pensioenstelsels samen (werknemers, zelfstandigen en ambtenaren) zou die maatregel een meeruitgave betekenen van 30 miljoen euro per jaar.

In de aangepaste begroting 2016 wordt de kost van die maatregel op 38,8 miljoen euro geraamd voor alle stelsels samen, waarvan 19,7 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers. Voor 2016 is ook een terugverdieneffect van 8,8 miljoen euro voorzien.

Het Rekenhof kon geen bijkomende inlichtingen bekomen over de berekening van die bedragen.

3.5 RIZIV-geneeskundige verzorging

Volgens de ramingen die het RIZIV in januari 2016 heeft uitgevoerd, zouden de uitgaven voor de verstrekkingen 110,6 miljoen euro hoger liggen dan de globale

²⁴⁶ Die maatregel vervangt een andere maatregel, waarbij het gemiddelde loon van de voorbije twaalf maanden in aanmerking zou worden genomen voor de berekening van de werkloosheidsuitkering. Die maatregel, die in 2016 een besparing moest opleveren van 12,5 miljoen euro, was technisch moeilijk uitvoerbaar.

begrotingsdoelstelling. De regering heeft aan een taskforce²⁴⁷ van het RIZIV de opdracht gegeven om structurele maatregelen uit te werken om ervoor te zorgen dat die doelstelling wordt nageleefd.

Bovenop die maatregelen wordt een bijkomende besparing van 25 miljoen euro in het kader van de strijd tegen overconsumptie en verspilling in de gezondheidszorg opgelegd. Tussen dit en de maand juli moet een actieplan worden uitgewerkt.

De besparingen en de bijkomende onderbenutting (59 miljoen euro) die de regering heeft opgelegd, zijn in de begroting van het RIZIV als volgt verwerkt:

- op basis van nieuwe ramingen zijn de eigen ontvangsten van het RIZIV met 79,5 miljoen euro verhoogd;
- het saldo, 115 miljoen euro, is afgetrokken van de uitgaven²⁴⁸.

Het Rekenhof kan niet nagaan of die bedragen realistisch zijn omdat de nodige maatregelen nog concreet moeten worden uitgewerkt.

²⁴⁷ Die werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de zorgverleners, de verzekeringsinstellingen, de sociale partners, het RIZIV en de overheid.

²⁴⁸ Hiervoor gebruikt het RIZIV de techniek van de "negatieve bedragen" (uitgaven voorafgegaan door een minteken). In zijn Boek 2015 over de sociale Zekerheid heeft het Rekenhof gewezen op het weinig transparante karakter van die techniek (Rekenhof, *Boek over de Sociale Zekerheid 2015*, Deel I - hoofdstuk 2 - Uitvoering van de begroting, beschikbaar op www.rekenhof.be).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
PARTIE I	6
Exposé général	6
1 Présentation schématique du budget de l'Entité I	6
2 Paramètres macroéconomiques	7
3 Conformité du budget 2016 ajusté avec le programme de stabilité 2016-2019	8
3.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	8
3.2 Désendettement des pouvoirs publics	15
4 Solde budgétaire et solde de financement	15
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	15
4.2 Solde de financement de la sécurité sociale	18
4.3 Solde de financement de l'entité I	18
4.4 Solde de financement de l'entité II	18
PARTIE II	21
Recettes de l'Entité I	21
CHAPITRE I	21
Recettes du pouvoir fédéral	21
1 Évolution générale des recettes	21
2 Recettes fiscales	22
2.1 Évolution des recettes de caisse	22
2.2 Méthode d'estimation utilisée	22
2.3 Recettes fiscales (base SEC)	23
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	24
2.4.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes	25
2.4.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	28
3 Recettes non fiscales	31
3.1 Contributions diverses du secteur énergétique	32
3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières	34
CHAPITRE II	36
Recettes de la sécurité sociale	36
1 Évolution générale des recettes	36
2 Recettes des IPPS	36
2.1 Recettes non ventilées	36
2.2 Cotisations des employeurs à l'ONSS	37
3 Financement alternatif de la sécurité sociale	38

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 3

PARTIE III	40
Dépenses de l'Entité I	40
CHAPITRE I	40
Budget général des dépenses - Introduction	40
1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses	40
2 Prudence budgétaire	42
3 Provisions interdépartementales	44
3.1 Crédit provisionnel général	45
3.2 Provisions destinées à l'asile et à la migration ainsi qu'à la sécurité, et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme	45
4 Optimisation des pouvoirs publics (<i>redesign</i>)	47
5 Moyens transférés aux communautés et régions	48
5.1 Aperçu global	48
5.2 IPP régional	49
5.3 Impact de la détermination définitive du « facteur d'autonomie »	50
5.4 Impact de la détermination définitive des « dépenses fiscales »	51
CHAPITRE II	52
Budget général des dépenses - Sections	52
Section 12 – SPF Justice	52
1 Dépenses de personnel	52
2 Dépenses de fonctionnement	53
3 Dépenses à charge du crédit provisionnel « Lutte contre le terrorisme et le radicalisme »	55
Section 14 - Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	57
Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement	57
Section 16 – Défense	59
1 Principaux changements par rapport au budget initial	59
2 Utilisation de la provision interdépartementale	60
Section 18 – SPF Finances	61
1 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement - Subsistance	61
2 Programme 18.40.0 Services d'encadrement et services - Subsistance	61
Section 19 – Régie des bâtiments	62
1 Dépenses locatives et travaux d'aménagement standard	62
2 Fonds de financement	63
3 Affectation de la réserve financière (excédents budgétaires)	63
Section 21 – Pensions	65

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 4

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	67
1 Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »	67
2 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	68
Section 33 – SPF Mobilité et Transports	69
Programme 33.52.2 - Belgocontrol	69
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	70
Programme 44.55.1 – Remboursement des frais médicaux à la Caami (MediPrima)	70
Section 51 – SPF Finances pour la dette publique	71
Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts	71
CHAPITRE III	72
Dépenses de la sécurité sociale	72
1 Évolution générale des dépenses	72
2 Projet de budget ajusté des IPSS	73
3 Examen des mesures budgétaires	73
3.1 Dépenses non ventilées	73
3.2 Indemnités d'incapacité de travail	73
3.3 Allocations de chômage, allocations pour interruption de carrière et crédit-temps et allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise	74
3.4 Pensions	75
3.5 Inami-Soins de santé	75

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 2016¹. L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants les 25 et 27 mai, soit après la date du 30 avril prévue par la loi².

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation éventuellement erronée de données budgétaires, la ministre du Budget et le ministre des Finances ont reçu au préalable un aperçu des principales observations de la Cour des comptes³, auxquelles leurs représentants ont répondu lors de deux réunions organisées le 3 juin 2016.

La Cour des comptes signale qu'elle n'a examiné les informations fournies après le dépôt des documents budgétaires précités au Parlement que dans la mesure où cet examen ne retardait pas l'envoi du rapport budgétaire à la Chambre.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001 (exposé général), *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1804/001 (budget des voies et moyens), *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001 à 002 (budget général des dépenses).

² Article 45 de la loi du 22 mai 2003.

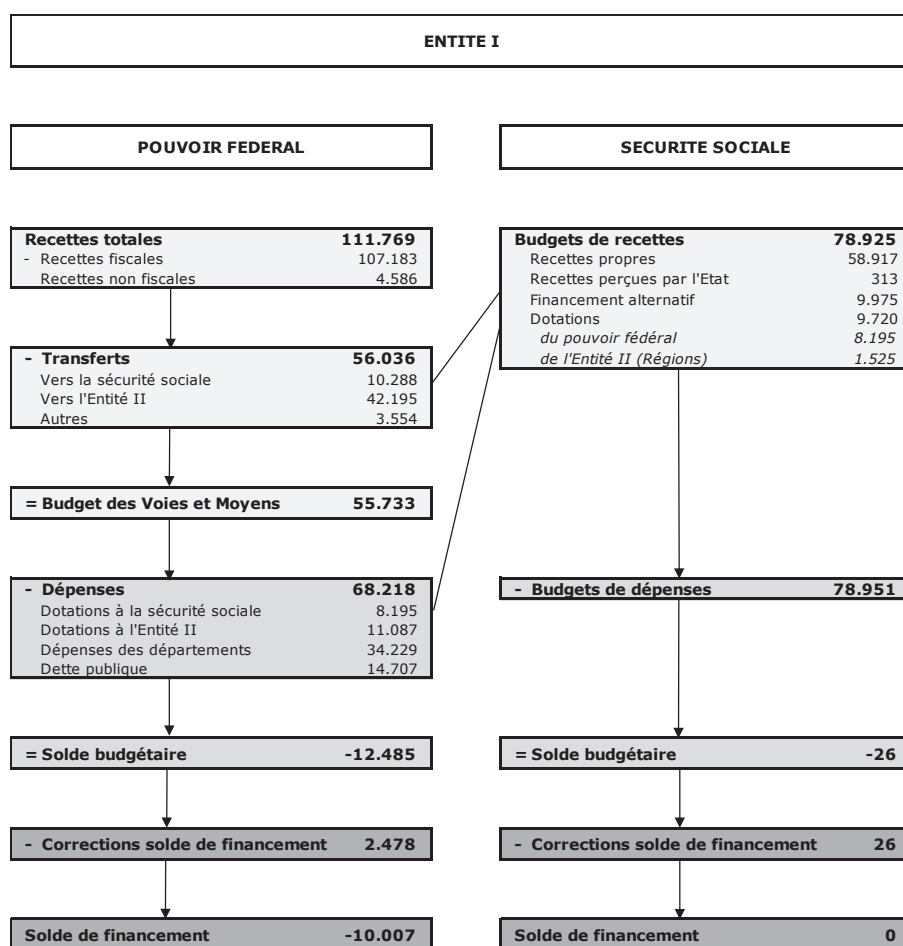
³ Cf. les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A5-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 6

PARTIE I

Exposé général

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2016 ajusté, le gouvernement s'est appuyé sur les estimations du comité de monitoring du 8 mars 2016, élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et basées sur le budget économique du 11 février 2016 publié par le Bureau fédéral du plan, dénommé ci-après BFP. Ce dernier estime la croissance économique de la Belgique en 2016 à 1,2 % du PIB⁴.

Tant la Commission européenne⁵ que le Fonds monétaire international, dénommé ci-après FMI⁶ ont confirmé récemment l'estimation de la croissance à 1,2 % du PIB belge en 2016⁷.

Dans sa dernière estimation, la Commission européenne souligne qu'elle tient compte d'une incidence négative temporaire sur la croissance des attentats terroristes perpétrés au mois de mars en Belgique. Le BFP a expliqué à la Cour qu'il tenait aussi compte d'une incidence négative et temporaire des attentats sur la croissance. Il prévoit toutefois une croissance plus élevée au quatrième trimestre 2016 et considère dès lors qu'il n'y a pas lieu pour le moment de remettre en cause l'évolution de la croissance ni l'estimation de celle-ci à 1,2 % du PIB.

Le comité de monitoring a élaboré son estimation dans l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en juillet 2016. Au moment du dépôt du budget ajusté, le BFP s'attendait à un dépassement de l'indice-pivot en mai 2016⁸, soit deux mois plus tôt. Après le conclave budgétaire, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a estimé l'incidence de ce dépassement sur le budget à -112,7 millions d'euros. Le SPF a apporté les corrections nécessaires au budget⁹. Cependant, le SPF ne tient pas compte d'une augmentation des dépenses en matière de soins de santé, parce que le gouvernement avait déjà décidé en conclave budgétaire de compenser cette augmentation par une sous-utilisation plus importante. Le SPF ne tient pas davantage compte des recettes supplémentaires du précompte professionnel qui découleront de l'augmentation des salaires et des allocations sociales. Il précise qu'une marge estimée pour le moment à +113 millions d'euros sera ainsi disponible.

⁴ Le BFP a publié ses prévisions économiques 2016-2021 le 31 mars 2016, dans lesquelles il confirme son estimation de la croissance à 1,2 % du PIB. Dans le budget économique de début septembre 2015, il avait encore estimé cette croissance à 1,3 % du PIB.

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

⁶ *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*, April 2016, p. 36.

⁷ Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (novembre 2015) et de la BNB (décembre 2015), la croissance économique de la Belgique était encore estimée à un niveau un peu plus élevé (respectivement 1,5 % et 1,3 %) ; voir aussi les Indicateurs économiques de la BNB, n° 2016-20 du 20 mai 2016.

⁸ Chaque premier mardi du mois, le BFP actualise ses prévisions de l'inflation. La prochaine actualisation aura lieu le mardi 7 juin 2016.

⁹ Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime qu'en raison du dépassement anticipé de l'indice-pivot :

- les dépenses du budget général des dépenses augmenteront de 66,3 millions d'euros (essentiellement les dépenses de personnel et de pensions). Le SPF augmente dès lors la provision interdépartementale destinée aux dépenses diverses (allocation de base 03.41.10.01.00.01).
- les dépenses de la sécurité sociale (hors soins de santé) augmenteront de 153 millions d'euros et les recettes de 107 millions d'euros. Le SPF apporte dès lors une correction SEC (non ventilée) (-46,4 millions d'euros).

3 Conformité du budget 2016 ajusté avec le programme de stabilité 2016-2019

Le programme de stabilité 2016-2019 de la Belgique prévoit un équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des administrations publiques en 2018. 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 le 29 avril 2016, mais ne l'a pas approuvé. Le conseil des ministres fédéral a quant à lui approuvé le trajet fédéral du programme de stabilité 2016-2019 (également le 29 avril 2016), confirmant ainsi son intention de mettre en œuvre le trajet fédéral dans son intégralité.

Le programme de stabilité 2016-2019 reprend les objectifs préconisés en avril 2016 par le Conseil supérieur des Finances (ci-après dénommé CSF)¹⁰, ce qui implique d'améliorer le solde structurel successivement de 0,6 % du PIB en 2016, 0,9 % du PIB en 2017 et 0,8 % du PIB en 2018 afin que la Belgique atteigne l'équilibre structurel en 2018¹¹.

Par rapport au projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015, l'amélioration structurelle à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel passe de 2,0 % à 2,3 % du PIB. Pour les années 2017 et 2018, l'effort à fournir passe de 1,2 % à 1,7 % du PIB.

D'après le programme de stabilité, le taux d'endettement augmenterait en 2016 en passant de 106,0 % à 106,2 % du PIB.

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

Généralités

Les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre structurel des finances publiques en 2018. Le tableau suivant mentionne les pourcentages préconisés du solde structurel et du solde de financement.

Tableau – Solde structurel et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)¹²

Année	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,0%

¹⁰ Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019, Conseil supérieur des Finances, section Besoin de Financement des Pouvoirs publics, avril 2016.

¹¹ Le CSF a aussi formulé un trajet alternatif acceptable prévoyant une amélioration un peu plus lente du solde structurel afin que la Belgique atteigne l'équilibre structurel en 2019 (amélioration de successivement 0,6 %, 0,8 %, 0,6 % et 0,3 % du PIB). La Belgique a toutefois choisi d'atteindre l'équilibre structurel en 2018.

¹² La somme du solde de financement 2016 des entités I et II s'écarte de 0,1 % du total suite à des arrondis.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 9

Entité I	-2,1%	-1,6%	-0,7%	0,0%	0,0%
Entité II	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-2,6%	-2,5%	-1,4%	-0,4%	-0,2%
Entité I	-2,3%	-2,4%	-1,2%	-0,1%	-0,1%
Entité II	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%

Source : Programme de stabilité de la Belgique 2016-2019, p. 21 et Exposé général, p. 10

Le gouvernement prévoit une amélioration du solde structurel de 0,61 % du PIB en 2016 (0,57 % pour l'entité I et 0,04 % pour l'entité II). Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement atteindraient au maximum 1,7 % et 2,5 % du PIB, pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) soit 1,6 % et 2,4 % du PIB, et 0,1 % et 0,2 % du PIB, pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Pour l'entité I, le gouvernement prévoit un équilibre de la sécurité sociale.

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

- les effets estimés de mesures *one shot* et d'autres mesures temporaires (-0,3 % du PIB). Il s'agit de :
 - l'ajout d'un certain nombre de dépenses uniques et la prise en compte d'une réduction unique des recettes représentant au total -0,2 % du PIB (principalement la dépense relative à un retard du financement de l'Union européenne, le versement de la contribution des banques belges au fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne¹³ et la diminution des recettes relatives à l'impôt des personnes physiques à la suite de la modification du rythme d'enrôlement en 2015) ;
 - la prise en compte d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II représentant -0,2 % du PIB (versements et décomptes, tels que déterminés par le CSF) ;
 - l'ajout d'un certain nombre de recettes uniques représentant +0,1 % du PIB (prélèvement anticipé sur l'épargne-pension, bonus de liquidation et remboursement des tour-opérateurs).
- la neutralisation de la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production (output gap) négatif comprise dans le solde structurel (-0,5 % du PIB)¹⁴.

¹³ Voir aussi partie I, point 4 et partie III, chapitre I, point 1.

¹⁴ La composante cyclique pour l'entité I dont il est tenu compte dans l'exposé général s'élève à 40 % de l'écart de production (négatif) (-1,2 % du PIB en 2016). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/10

Tableau – Passage du solde structurel au besoin de financement de l'entité I (en pourcentage du PIB)

Année	2015	2016
Solde structurel – Entité I	-2,15%	-1,59%
Mesures <i>one shot</i> et transferts	0,29%	-0,30%
Composante cyclique	-0,44%	-0,49%
Solde de financement – Entité I	-2,30%	-2,38%

Source : Exposé général, p. 14

Conclave

D'après les estimations du comité de monitoring du 8 mars 2016, un effort structurel supplémentaire de 2.247 millions d'euros était nécessaire pour l'entité I afin de garantir une amélioration du solde structurel de 0,6 % du PIB (de -1,83 % à -1,23 % du PIB). Lors du conclave d'avril 2016, le gouvernement a pris en conséquence des mesures structurelles pour ce même montant¹⁵, sans alors intégrer les 1.112 millions d'euros¹⁶ de crédits budgétaires destinés à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme¹⁷.

Programme de stabilité et exposé général

En comparaison avec le rapport du comité de monitoring, le programme de stabilité et l'exposé général ajustent le solde structurel 2015 de -0,32 % et le fixent à -2,15 % du PIB¹⁸ (voir le tableau ci-dessous), tenant compte du solde de financement 2015 définitif (-0,03 % du PIB), de l'adaptation de la composante cyclique sur la base des prévisions 2016-2021 du BFP (-0,07 % du PIB), de la révision des mesures *one shot* et des transferts sur la base notamment de l'avis du CSF et du BFP (-0,19 % du PIB, dont -0,15 % pour les versements à l'entité II¹⁹ et -0,04 % du PIB pour les autres adaptations des

¹⁵ Exposé général, p. 10-13, point 2.2 – Les lignes de force du budget ajusté 2016.

¹⁶ Le gouvernement s'était alors appuyé sur la clause de flexibilité prévue dans le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 concernant le pacte de stabilité. La clause permet à la Commission européenne de n'éventuellement pas prendre en compte les dépenses liées à des événements exceptionnels (dépenses exceptionnelles) lorsqu'elle évalue l'amélioration du solde structurel. Cette évaluation a toutefois toujours lieu a posteriori. Ce n'est que lorsqu'un État n'atteint pas l'objectif fixé qu'elle en examinera les raisons.

¹⁷ Il s'agit des crédits provisionnels pour la lutte contre le terrorisme (400 millions d'euros), pour la sécurité (95 millions d'euros) et pour l'asile (650 millions d'euros) et de quelques crédits supplémentaires pour la poursuite de l'intégration sociale (66 millions d'euros). En ce qui concerne les crédits destinés à l'asile, le gouvernement a déjà tenu compte du fait qu'une partie de ces dépenses exceptionnelles deviendront structurelles en 2016 (*phasing-in* de 99 millions d'euros).

¹⁸ Exposé général, p. 13-15, point 2.4 – Le solde structurel.

¹⁹ Les corrections pour mesures *one shot* diminuent à cet égard de 682 millions d'euros (cependant que les transferts augmentent de 44 millions d'euros). L'autorité fédérale tient en effet compte de l'avis du CSF, à savoir :

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ **11**

mesures *one shot*²⁰). Par ailleurs, le gouvernement prend désormais aussi en compte les dépenses 2015 relatives à la crise migratoire (-0,03 % du PIB).

Tableau – Passage du besoin de financement au solde structurel pour l'entité I – Différences entre le rapport du comité de monitoring (CM) et l'exposé général (EG) pour l'année budgétaire 2015 (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Rapport CM		EG		Différence	
	Montant	% du PIB	Montant	% du PIB	Montant	% du PIB
Solde de financement	-9.304	-2,27%	-9.412	-2,30%	-108	-0,03%
Mesures <i>one shot</i>	-687	-0,17%	-1.522	-0,37%	-835	-0,20%
Composante cyclique	2.076	0,51%	1.801	0,44%	-275	-0,07%
Correction pour transferts	295	0,07%	339	0,08%	44	0,01%
Solde structurel	-7.620	-1,86%	-8.794	-2,15%	-1.174	-0,29%
Dépenses en matière d'asile	134	0,03%	0	0,00%	-134	-0,03%
Solde structurel après correction éventuelle pour les dépenses en matière d'asile	-7.486	-1,83%	-8.794	-2,15%	-1.308	-0,32%

Source : Cour des comptes

Le calcul du solde structurel 2016 repris dans l'exposé général (voir le tableau ci-dessous) intègre également l'adaptation de la composante cyclique sur la base des prévisions 2016-2021 du BFP (-0,05 % du PIB) ainsi que de la révision des mesures *one*

- l'effet *one shot* du facteur d'autonomie passe de +23 millions d'euros à +315 millions d'euros ;
- la fin de la prise en compte de la correction liée à l'effet unique du tax shift 1 (charges sociales forfaitaires) avec pour conséquence une diminution de la correction *one shot* de 139 millions d'euros ;
- la prise en compte complémentaire de la (nouvelle) méthode de décomptes pour -409 millions d'euros ;
- la fin de la prise en compte de la correction liée aux effets de la réforme de l'État sur les dépenses fiscales, qui diminue la correction pour mesures *one shot* de 157 millions d'euros.

²⁰ Le gouvernement tient également compte de corrections supplémentaires pour *one shot* pour -152,8 millions d'euros. Ces corrections concernent :

- la neutralisation de la contribution des banques belges au bénéfice du fonds de résolution unique « Single Resolution Fund » de l'Union européenne. Par ce fait, le solde de financement est influencé négativement à hauteur de 234,8 millions d'euros ou 0,06% du PIB. Voir aussi partie I, point 4 et partie III, point 1 ;
- une diminution de +82 millions d'euros de la correction négative à l'effet de la régularisation des impôts pour atteindre -162 millions d'euros.

*shot*²¹ et des transferts sur la base notamment de l'avis du CSF et du BFP (-0,03 % du PIB, principalement pour les versements à l'entité II²²). La provision initiale en matière d'asile (0,15 % du PIB) et les autres dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme (0,11 % du PIB) sont également prises en considération.

En d'autres termes, le solde structurel 2016 tient effectivement compte des dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme (1.112 millions d'euros ou -0,26 % du PIB). Le gouvernement précise toutefois qu'il demande une exception à cet effet dans le cadre de la clause de flexibilité prévue dans le règlement européen n° 1466/97²³ sur le pacte de stabilité (que la Commission européenne peut accepter lors de l'évaluation de l'amélioration du solde structurel).

Enfin, le gouvernement inscrit aussi un certain nombre de crédits supplémentaires pour le dépassement de l'indice-pivot en mai (-112,7 millions d'euros ou -0,03 % du PIB)²⁴. Le solde structurel 2016 s'élève ainsi à -1,59 % du PIB, soit 0,56 % de mieux qu'en 2015.

Tableau – Passage du besoin de financement au solde structurel pour l'entité I – Différences entre le rapport du comité de monitoring, le conclave et l'exposé général pour l'année budgétaire 2016 (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Comité de Monitoring et conclave				Exposé général		Différences	
	Comité Monitoring	Mesures	Conclave	En % du PIB	Montants	En % du PIB	Montants	En % du PIB
Solde de financement	-11.325	1.661	-9.664	-2,29%	-10.007	-2,38%	-343	-0,09%
Composantes cycliques	2.264		2.264	0,54%	2.060	0,49%	-204	-0,05%
Mesures <i>one shot</i>	873	124	997	0,24%	1.118	0,27%	121	0,03%
Corrections pour transferts	125		125	0,03%	114	0,03%	-11	0,00%

²¹ Le gouvernement tient également compte du versement puis de la neutralisation de la contribution des banques belges au bénéfice du fonds de résolution unique « Single Resolution Fund » de l'Union européenne. Le solde de financement est ainsi influencé négativement à hauteur de 234,8 millions d'euros ou 0,06% du PIB, tandis que la correction pour mesures *one shot* est influencée positivement du même montant. Voir également Partie I, point 4 et Partie II, point 1.

²² Les corrections pour mesures *one shot* diminuent de 114 millions d'euros et les transferts de 11 millions d'euros. Le gouvernement tient en effet compte de l'avis du CSF selon lequel :

- l'effet *one shot* du facteur d'autonomie passe de +25 millions d'euros à +324 millions d'euros ;
- la fin de la prise en compte de la correction liée à l'effet unique du tax shift 1 (charges sociales forfaitaires) et 2, avec pour conséquence que la correction pour effet *one shot* diminue de 307 millions et 124 millions d'euros ;
- la prise en compte complémentaire de la nouvelle méthode de décompte pour +292 millions d'euros.

²³ Les articles 5.1 et 6.3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

²⁴ Voir le point 2.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/13

Solde structurel	-8.063	1.785	-6.278	-1,49%	-6.715	-1,59%	-437	-0,11%
Dépenses pour l'asile et lutte contre le terrorisme	650	462	1.112	0,26%	0	0,00%	-1.112	-0,26%
Solde structurel après application de la clause de flexibilité	-7.413	2.247	-5.166	-1,23%	-6.715	-1,59%	-1.549	-0,37%

Source: Cour des comptes

La Cour estime que le passage du solde de financement au solde structurel n'est pas suffisamment expliqué. Le calcul de la composante cyclique et la composition des mesures *one shot* et des transferts ne figure pas dans l'exposé général de sorte que la composition complète du solde structurel et son amélioration éventuelle font défaut. De même, l'exposé général ne contient pas d'explication sur l'impact de l'adaptation de la méthodologie suivie par le CSF dans son dernier avis²⁵, quant au traitement des décomptes des sommes dues aux communautés et régions²⁶.

La Cour des comptes constate que la présentation des dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme n'est pas claire. Ainsi, le point 2.2 de l'exposé général (Les lignes de force du budget ajusté 2016) n'intègre pas les dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme dans le calcul des soldes et de l'amélioration structurelle entre 2015 et 2016, alors que les points 2.3 (Le solde nominal) et 2.4 (Le solde structurel) les intègrent effectivement.

La Cour des comptes relève également que dans son estimation du solde structurel pour l'année 2016, le gouvernement n'a pas repris une recette *one shot* de 116,0 millions provenant de la réforme des fonds d'investissement immobilier²⁷.

En vue d'améliorer l'information parlementaire, la Cour des comptes recommande dès lors que l'exposé général contienne dans l'avenir un aperçu des principales différences d'estimation du solde structurel, ainsi que des éléments qui influencent celui-ci, tel qu'établi selon les méthodologies utilisées par le BFP, le CSF, ainsi que par le comité de monitoring.

²⁵ Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019*, op. cit., p. 96.

²⁶ Les décomptes correspondent aux différences (positives ou négatives) constatées entre les moyens calculés au cours de l'année t-1 sur la base des paramètres provisoires et les montants définitivement dus l'année t sur la base des paramètres définitifs. Désormais, l'opération *one shot* correspond à la différence entre le solde du décompte de l'année t-1 et le solde du décompte de l'année t.

²⁷ Voir Partie II, point 2.4.

Incidence non récurrente de l'introduction anticipée de certaines mesures fiscales sur le solde structurel

Afin de réduire la différence entre le solde structurel prévu dans le budget initial 2016 et le solde réestimé par le comité de monitoring, le gouvernement a décidé en conclave budgétaire du 22 avril 2016 d'anticiper l'entrée en vigueur de deux mesures fiscales. Il entend notamment augmenter les accises sur le tabac à partir du deuxième semestre 2016, ce qui devrait avoir une incidence positive de 39,0 millions d'euros. L'État devrait aussi percevoir environ 75 millions d'euros supplémentaires grâce à la hausse des accises sur le diesel à partir du deuxième semestre 2016, laquelle sera en partie compensée par une diminution des accises sur l'essence.

La Cour fait observer que l'introduction anticipée de ces mesures fiscales n'aura une incidence favorable sur le solde structurel qu'en 2016, puisque les recettes similaires perçues en 2017 et les années suivantes contribuent déjà à la réalisation des objectifs budgétaires pluriannuels, tels que définis lors de l'élaboration du budget initial. Ces nouvelles recettes ne couvriront donc pas la différence supplémentaire en 2017. Celle-ci devra être prise en compte lors de l'actualisation des objectifs budgétaires à moyen terme dans le cadre de la confection du prochain budget de l'État.

Commission européenne

Dans ses prévisions de printemps, la Commission européenne estime le solde structurel de la Belgique à -2,3 % du PIB (au lieu de -1,7 % du PIB), le solde de financement à -2,8 % du PIB (au lieu de -2,5 %) et le taux d'endettement à 106,4 % du PIB (au lieu de 106,2 % du PIB – voir le point 4.2).

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

	Programme de stabilité	Amélioration estimée	Prévisions de printemps UE 2016	Amélioration estimée
Déficit structurel 2015	-2,3	0,3	-2,6	0,2
Besoin de financement 2015	-2,6	0,5	-2,6	0,5
Déficit structurel 2016	-1,7	0,6	-2,3	0,3
Besoin de financement 2016	-2,5	0,1	-2,8	-0,2

Source : Cour des comptes

En fait, la correction pour la composante cyclique compensant l'écart de production négatif appliquée par la Commission européenne pour l'ensemble des pouvoirs publics belges est systématiquement inférieure d'environ 0,3 % du PIB et, partant, le solde structurel est plus bas à raison de 0,3 % du PIB.

La Commission européenne estime dès lors que le solde de financement et le solde structurel 2016 de la Belgique sont moins favorables de 0,3% du PIB²⁸.

Elle relève également que le comité de concertation n'a pas approuvé le programme de stabilité ni la répartition des efforts structurels. Elle considère finalement que la fiabilité du programme de stabilité est compromise et qu'il existe un risque quant à sa mise en œuvre.

3.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification relative à la procédure de déficit excessif, la Banque nationale de Belgique a estimé la dette publique 2015 à 409,8 milliards d'euros, soit 106,0 % du PIB²⁹.

L'augmentation endogène de la dette en 2016 est inférieure à l'augmentation du PIB, de sorte que le taux d'endettement diminue de 0,3 %. Cependant, la baisse est plus que compensée par les facteurs exogènes (+0,5 %).

4 Solde budgétaire et solde de financement

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

Dans l'exposé général du budget 2016 ajusté, le gouvernement estime le solde budgétaire à -12.485 millions d'euros³⁰ et le solde de financement à -10.007 millions d'euros (-2,4 % du PIB). Le tableau 13 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement³¹. 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. En revanche, l'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse et fait ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Pour clarifier l'exposé général, le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et solde de financement de manière schématique.

²⁸ Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium, Europese Commissie, 16 mai 2016 p. 10, 11 et 19.

²⁹ *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 2016.

³⁰ Exposé général, p. 5.

³¹ Exposé général, p. 31.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/16

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

Description	Budget initial 2016		Budget ajusté 2016	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	110.742	110.742	110.325	110.325
- Dispense précompte professionnel	-2.963	-2.963	-2.945	-2.945
- Différence entre SEC et caisse		199		-197
Sous-total : recettes fiscales, y compris dispense précompte professionnel	107.779	107.978	107.380	107.183
- Transferts de recettes fiscales	-55.291	-55.291	-56.021	-56.021
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	-4		-25	
Recettes fiscales	52.484	52.687	51.334	51.162
Recettes non fiscales estimées en base caisse	4.405	4.405	4.586	4.586
- Transferts de recettes non fiscales	-17	-17	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-727		-593	
- Correction moment d'enregistrement	+330		+74	
Recettes non fiscales	3.991	4.388	4.052	4.571
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-52.783	-52.783	-53.511	-53.511
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+54		+56	
- Sous-utilisation	+874		+910	
- Contribution RNB (section 52) ³²	-3.798		-3.809	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-30	-30	-30	-30
- Correction dépenses code SEC 8	+1.933		+1.948	
- Correction investissements hôpitaux et maximum à facturer ³³	-815		-815	
- Correction moment d'enregistrement	+106		+74	
Dépenses primaires	-54.459	-52.813	-55.177	-53.541
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-10.316	-10.316	-10.087	-10.087
- Correction intérêts d'autres sections	-54		-56	
- Correction intérêts des institutions à consolider	-4		-25	

³² La contribution RNB (section 52) n'est pas une dépense budgétaire dans cette présentation, à tort. Le pouvoir fédéral tient quand même compte de cette dépense dans le solde des opérations de trésorerie pour déterminer le solde net à financer de -11.552,8 millions d'euros (exposé général, p. 5).

³³ Le gouvernement opère cette correction sur les dépenses primaires pour les compétences qu'il continue à assumer pour le compte des communautés moyennant une diminution à due concurrence des dotations aux communautés. La sécurité sociale a supporté ces dépenses jusqu'en 2015.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/17

Charges d'intérêts	-10.374	-10.316	-10.168	-10.087
Solde primaire des institutions à consolider	110		123	
Corrections non ventilées	165		-171	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.401		-3.844
Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)		-753		-746
Solde pouvoir fédéral	-8.083	-8.208	-10.007	-12.485

Source : Exposé général et Cour des comptes

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

Par rapport au budget initial 2016, la Cour des comptes signale que le gouvernement a augmenté de 36 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires pour 2016, laquelle atteint désormais 910 millions d'euros. En 2015, cette sous-utilisation a été de 960 millions d'euros (hors dépenses codes SEC 8 et 9 et dotations aux communautés)³⁴. Le comité de monitoring du 8 mars 2016 a toutefois estimé que le gouvernement a pu réaliser cette sous-utilisation grâce à des circonstances particulières. Il a donc, par prudence, proposé de limiter la sous-utilisation 2016 à 650 millions d'euros. Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a malgré tout décidé de fixer la sous-utilisation à 910 millions d'euros en 2016. À cet effet, il bloque à nouveau les dépenses sur les crédits aux dépenses incompressibles et a déjà bloqué les crédits 2016 à hauteur de 403 millions d'euros³⁵.

La Cour des comptes constate par ailleurs que l'exposé général n'explique pas la composition des corrections non ventilées (-171,3 millions d'euros) :

- les gains d'efficacité provenant du *redesign* de l'entité I : +100 millions d'euros ; montant inchangé par rapport au budget initial³⁶ ;
- la correction supplémentaire pour le solde de certaines institutions fédérales : +45 millions d'euros ; montant inchangé par rapport au budget initial³⁷ ;
- le versement de la contribution des banques belges au fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne³⁸ : -234,8 millions d'euros.

³⁴ Comité de monitoring, estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016 (p. 47). À l'occasion de la confection du budget initial 2016, le gouvernement avait estimé la sous-utilisation pour 2015 à 833 millions d'euros. À cet effet, il avait limité les dépenses dès le 12 octobre 2015 aux dépenses incompressibles (circulaire du 12 octobre 2015 relative à la prudence budgétaire pour la fin de l'année budgétaire 2015).

³⁵ Circulaire relative au mécanisme renforcé de prudence budgétaire (telle qu'adoptée en conseil des ministres du 20 mai 2016). Voir aussi Partie III – Chapitre I – point 2 – Prudence budgétaire, du présent rapport.

³⁶ Voir aussi Partie III – chapitre I – point 3 – Optimisation des pouvoirs publics, du présent rapport.

³⁷ Lors de l'élaboration des comptes nationaux, l'Institut des comptes nationaux tient compte du solde SEC de certaines institutions fédérales pour lesquelles le SPF Budget et Contrôle de la gestion ne dispose pas des données d'exécution. La correction supplémentaire prévue dans le budget 2016 correspond au solde SEC moyen réalisé par ces institutions au cours des années précédentes.

Cette contribution a été comptabilisée en recette dans les comptes de l'État fédéral 2015, mais elle doit toutefois être reversée en 2016. Étant donné qu'aucun crédit n'a été inscrit à cet effet dans le budget général des dépenses, le gouvernement a prévu une correction SEC (négative)³⁹ ;

- la correction pour le décompte des accises dans le cadre des paiements UEBL : -81,5 millions d'euros.

Enfin, en ce qui concerne les recettes non fiscales, la Cour constate que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés⁴⁰. L'estimation de ces derniers est globalement inférieure de 9,8 millions d'euros :

- 172,3 millions d'euros de moins au niveau des recettes non fiscales courantes en droits constatés, dont 173,9 millions d'euros pour les recettes d'amendes imposées par l'Autorité belge de la concurrence (BMA). Le gouvernement apporte une correction SEC négative à cet égard⁴¹ ;
- 162,5 millions d'euros de plus au niveau des recettes de capital non fiscales, dont 157,5 millions d'euros pour la récupération de créances alimentaires. Par précaution, le gouvernement estime ces recettes sur la base des encaissements.

4.2 Solde de financement de la sécurité sociale

Le tableau 19 de l'exposé général donne un aperçu des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour passer au solde de financement de la sécurité sociale⁴². Le budget de la sécurité sociale exprimé en termes SEC est en équilibre en 2016.

4.3 Solde de financement de l'entité I

Le solde de financement de l'entité I est estimé à -10.007 millions d'euros (-2,4 % du PIB), ce qui correspond au solde de financement du pouvoir fédéral⁴³.

4.4 Solde de financement de l'entité II

Pour l'entité II, le programme de stabilité 2016-2019 prévoit un solde de financement de -0,2 % du PIB en 2016⁴⁴. Le CSF a conseillé de limiter ce solde à -0,17 % du PIB⁴⁵.

³⁸ Voir aussi Partie III, chapitre I, point 1 - Introduction.

³⁹ Pour déterminer le solde structurel, le pouvoir fédéral neutralise tant les recettes de 2015 que les dépenses de 2016.

⁴⁰ Selon la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il est probable qu'une partie ne pourra être perçue, les corrections nécessaires peuvent être apportées. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime que l'application stricte des droits constatés estimés dans le budget des voies et moyens pour les recettes non fiscales est irréaliste pour différentes raisons. Les pouvoirs publics sont notamment parfois confrontés au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et la procédure destinée à en mesurer l'incidence n'est pas encore au point.

⁴¹ Exposé général, p. 30.

⁴² Exposé général, p. 42-46.

⁴³ Exposé général, p. 13.

⁴⁴ Programme de stabilité, p. 25.

⁴⁵ Avis du CSF, p. 21, p. 22 et p. 26-27.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/19

La Cour constate que l'exposé général ne contient pas d'information quant à l'intention de l'entité II de réaliser ces objectifs budgétaires. Il n'aborde pas davantage la répartition de l'objectif budgétaire de l'entité II entre les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

Il ressort du programme de stabilité que les budgets des communautés et des régions visent pour le moment à atteindre un besoin de financement de -0,28 % (1.183 millions d'euros – voir tableau) du PIB⁴⁶. Ces chiffres contiennent toutefois un certain nombre de dépenses pour lesquelles les communautés et les régions souhaitent encore faire appel à la clause de flexibilité (minimum 0,03 % du PIB pour les dépenses relatives à la crise migratoire et à la sécurité).

⁴⁶ Programme de stabilité, p. 35-53.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/20

Tableau – Solde de financement des communautés et des régions – Solde de financement préconisé par le CSF et objectif budgétaire actuels (en millions d'euros)

		Avis CSF	Programme de stabilité	Différence
Communauté flamande		-180,0	-463,0	-283,0
Région wallonne		-239,7	-388,0	-148,3
Région de Bruxelles-Capitale		19,9	0,0	-19,9
Communauté française		-50,1	-285,5	-235,4
Communauté germanophone		-29,5	-44,4	-14,9
Commission française	communautaire	-2,1	-2,1	0,0
Commission flamande	communautaire	8,1	n.d.	n.d.
Commission commune	communautaire	-19,4	0,0	19,4
Total		-492,8	-1.183,0	-682,1

Source : Avis CSF et programme de stabilité

La Cour constate que ni l'exposé général ni le projet de plan budgétaire ne contiennent d'informations au sujet du mode d'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux et des éléments pris en compte dans ce solde (par exemple, chiffres budgétaires récents). Les communautés et les régions doivent veiller à ce que les pouvoirs locaux réalisent leur objectif.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes sur base de caisse estimées dans le budget ajusté 2016 reculent de 613,9 millions d'euros (-0,5 %) par rapport au budget initial pour s'établir à 111.769,3 millions d'euros. En revanche, les transferts augmentent de 728,5 millions d'euros (+1,32 %) pour atteindre 56.035,9 millions d'euros, de sorte que le solde imputé au budget des voies et moyens est désormais fixé à 55.733,4 millions d'euros, soit -1.342,4 millions d'euros ou -2,4 % par rapport au budget initial 2016.

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

	Réalisation	Initial	Ajusté
	2015	2016	2016
Recettes totales	109.026,1	112.383,2	111.769,3
<i>Recettes fiscales</i>	<i>103.931,1</i>	<i>107.978,2</i>	<i>107.183,3</i>
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>5.095,0</i>	<i>4.405,0</i>	<i>4.586,0</i>
Total des transferts	54.856,3	55.307,4	56.035,9
<i>Union européenne</i>	<i>2.924,4</i>	<i>2.848,5</i>	<i>2.958,4</i>
<i>Régions</i>	<i>19.059,4</i>	<i>18.423,4</i>	<i>18.712,3</i>
<i>Communautés</i>	<i>22.725,2</i>	<i>23.287,2</i>	<i>23.482,3</i>
<i>Sécurité sociale</i>	<i>9.532,0</i>	<i>10.140,7</i>	<i>10.289,7</i>
<i>Divers</i>	<i>615,3</i>	<i>607,6</i>	<i>593,2</i>
Budget des voies et moyens	54.169,8	57.075,8	55.733,4
<i>Recettes fiscales</i>	<i>49.095,6</i>	<i>52.687,5</i>	<i>51.162,3</i>
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>5.074,2</i>	<i>4.388,3</i>	<i>4.571,1</i>
Pourcentage des voies et moyens	49,69%	50,79%	49,86%

Source : Exposé général⁴⁷ et Cour des comptes

⁴⁷ Exposé général, tableau 11 (p. 26) et tableau 12 (p. 28).

Les recettes provenant de la dette publique (emprunts et remboursements de titres en portefeuille) sont estimées à 46.421,5 millions d'euros⁴⁸. Ces recettes sont intégralement imputables à la gestion de la dette publique et n'influencent pas le solde de financement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Comme le mentionne le tableau ci-dessus, les recettes fiscales reculent de 794,90 millions d'euros (-0,74 %) dans le budget ajusté par rapport au budget initial 2016. Elles dépassent toutefois de 3.252,2 millions d'euros les réalisations 2015.

Depuis 2014, les recettes fiscales sont estimées en base SEC. Dès lors que les voies et moyens reposent sur le concept de caisse, les recettes fiscales en base SEC sont transposées par le biais de « corrections de caisse »⁴⁹, qui sont le pendant des « corrections SEC ». La différence entre les deux estimations s'explique surtout par les recettes des impôts directs et, en particulier, du précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (45.224 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. Cette correction est estimée à 2.945 millions d'euros. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement⁵⁰ et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

La détermination des transferts et du budget des voies et moyens est fondée sur les recettes en base caisse et non en base SEC.

2.2 Méthode d'estimation utilisée

Depuis 2014, le SPF Finances estime les recettes fiscales en base SEC. Pour les quatre catégories principales de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), il utilise pour ce faire une méthode macro-économique désagrégée, qui s'appuie sur les paramètres du budget économique élaboré par le BFP⁵¹.

Les autres recettes (de moindre ampleur) sont estimées par les administrations compétentes⁵². Pour déterminer les recettes fiscales totales, il convient d'y ajouter l'incidence complémentaire des mesures fiscales et les corrections techniques.

Dans sa note du 1^{er} mars, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en vue du contrôle budgétaire 2016⁵³. Le SPF s'est basé sur les recettes réalisées en 2015

⁴⁸ Exposé général, tableau 1 Budget des voies et moyens, Produits d'emprunts et opération assimilées sans influence sur le solde net à financer (*Doc. parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001 p.54).

⁴⁹ En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel sont comptabilisées en dépenses en base SEC, voir Exposé général, p.31.

⁵⁰ La correction relative au moment d'enregistrement a pour effet de prendre en compte la différence de délai entre l'enrôlement de l'impôt (SEC) et sa perception effective (caisse). Ce délai peut aller de un à deux mois selon l'impôt concerné.

⁵¹ Budget économique, février 2016, Bureau fédéral du plan.

⁵² 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).

pour effectuer cette estimation et a considéré que les paramètres utilisés intégraient tant les effets négatifs du *lockdown* à Bruxelles (novembre 2015) que les effets retour positifs et les effets de substitution du tax shift (respectivement 132,7 et 101,4 millions), repris dans le budget initial 2016.

Dans le cadre de l'estimation de l'impôt des personnes physiques, le SPF Finances a utilisé des données de base actualisées pour calculer les dépenses fiscales et les mesures dans le cadre des tax shift I et II⁵⁴, ce qui donne lieu respectivement à une hausse de 91 millions d'euros des recettes et à une baisse de 121,8 millions d'euros⁵⁵ du coût.

En ce qui concerne le calcul des impôts selon la méthode macro-économique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes qui pourraient avoir une incidence négative sur les recettes fiscales 2016 :

- les conséquences des attentats de mars 2016 : le BFP tient compte d'une incidence négative temporaire sur la croissance (et donc probablement sur les recettes fiscales). Il souligne toutefois que cette baisse est intégralement compensée par une croissance plus élevée au quatrième trimestre 2015, de sorte que le point de départ de l'estimation de la croissance économique est meilleur ;
- une décision de la Commission européenne concernant la baisse du taux de TVA pour la construction de bâtiments scolaires⁵⁶ et la taxe diamant ;
- les arrêts de la Cour constitutionnelle concernant l'impôt des sociétés à la charge des intercommunales et la *fairness tax*⁵⁷.

Alors que le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime l'incidence positive sur les recettes fiscales de l'anticipation de l'indexation (de juillet à mai 2016) à 113 millions d'euros⁵⁸, le SPF Finances n'en tient pas compte.

2.3 Recettes fiscales (base SEC)

Dans le rapport du comité de monitoring du 8 mars 2016 ayant servi à la confection du budget 2016 ajusté, les recettes totales sont réestimées à 109.350,6 millions d'euros⁵⁹. En ce qui concerne l'estimation des recettes fiscales, le comité de monitoring s'est appuyé sur la note du 1^{er} mars 2016 précitée.

⁵³ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV-TL/2016/064, du 1^{er} mars 2016.

⁵⁴ Le contrôle budgétaire a été effectué à partir des revenus 2013, alors que le budget 2016 initial s'appuyait sur les revenus 2011 et 2012.

⁵⁵ À savoir : l'augmentation des frais professionnels en 2015 pour le tax shift I (-61,8 millions d'euros) ainsi que l'augmentation des frais professionnels en 2016 et l'élargissement de la tranche d'impôt à raison de 25 % pour le tax shift II (-60 millions d'euros).

⁵⁶ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, p. 32.

⁵⁷ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, p. 28.

⁵⁸ Voir Partie I – point 2 – paramètres macro-économiques, du présent rapport.

⁵⁹ Ce chiffre ne tient pas compte de la correction technique pour les amendes régionales à hauteur de 53,4 millions d'euros.

Fin mars 2016⁶⁰, le SPF Finances a procédé à un calcul définitif des recettes réalisées en 2015. Par rapport à l'estimation de début mars, les recettes 2015 reculent de 79 millions d'euros. Ce montant comprend certes une diminution d'environ 5,7 millions d'euros de recettes pour les régions, mais est surtout lié au retard des enrôlements 2015 (62,3 millions d'euros). Étant donné que, d'un point de vue SEC, il s'agit d'un glissement de recettes de 2016 à 2015, cette diminution n'a pas d'incidence sur l'effort budgétaire à fournir tel que calculé par le comité de monitoring. Le gouvernement a en outre décidé de ne pas intégrer les 11 millions d'euros restants dans l'effort à fournir.

Lors du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a pris des mesures qui devraient rapporter 974,4 millions d'euros de recettes supplémentaires. Elles concernent un certain nombre de corrections techniques (248 millions d'euros), des réévaluations de mesures existantes (45,1 millions d'euros) et des mesures supplémentaires (681,3 millions d'euros)⁶¹. La Cour des comptes souligne que ces révisions sont expliquées de manière et peu cohérente dans l'exposé général, ce qui ne favorise pas la transparence⁶².

La principale correction technique concerne l'ajout d'une incidence positive de la modification du taux d'intérêt pour la déduction des intérêts notionnels (+196 millions). Après analyse des versements anticipés, le SPF Finances avait toutefois considéré que, par souci de prudence, il convenait de ne pas tenir compte de cette incidence sur les recettes, constatant qu'il n'existait pas de lien univoque entre la modification du taux d'intérêt et le montant des versements anticipés⁶³. Le comité de monitoring a d'ailleurs suivi cette analyse dans son rapport⁶⁴. Le gouvernement n'a pas suivi le comité de monitoring sur ce point.

Dans le cadre du contrôle budgétaire 2016, les recettes fiscales en base SEC sont donc estimées à 110.325,0 millions d'euros, soit 417,4 millions d'euros (-0,4%) de moins que dans le budget initial.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées dans le budget ajusté 2016 s'élève à 1.990,2 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de la révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire de mesures prises auparavant

⁶⁰ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV-TL/2015/122, du 25 mars 2016.

⁶¹ Exposé général, p. 67 et 68.

⁶² Il s'agit surtout de la notion de « correction technique ». Le SPF Finances définit cette notion comme étant la correction de la situation de départ ou finale des recettes fiscales tandis que le gouvernement utilise une définition plus large, permettant de considérer certaines réestimations comme une correction technique. Ainsi, dans l'exposé de sa politique budgétaire (première partie de l'exposé général), le gouvernement considère notamment l'augmentation de la taxe caïman à raison de 70 millions d'euros comme une correction technique (cf. p. 21). Par contre, dans la partie sur les recettes fiscales, le SPF Finances reprend ce montant dans le tableau relatif à l'incidence complémentaire des mesures fiscales (mesure du conclave d'octobre 2014).

⁶³ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV/2015/089, du 25 mars 2016.

⁶⁴ Comité de monitoring, estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016, p. 29.

(1.308,9 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (681,3 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2016.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2016 » inclus dans l'exposé général (p. 68) dresse un relevé de ces mesures. Elles ont été estimées en base SEC.

La Cour des comptes souligne que les administrations fiscales du SPF Finances (en particulier le service d'encadrement Expertise stratégique) et les cellules stratégiques du ministre des Finances lui ont transmis ou expliqué les données de calcul sous-jacentes ou les paramètres pris en considération pour la plupart de ces mesures.

Si les notes de calcul s'appuient lorsque c'est possible sur des données historiques, la Cour des comptes fait observer qu'elles ne tiennent compte de l'élasticité des prix ou de la modification des comportements des contribuables que dans une mesure limitée, ce qui est susceptible d'avoir un impact sur la validité des estimations budgétaires.

2.4.1. Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures prises auparavant (+1.308,9 millions d'euros) résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 26

Tableau – Aperçu des principales réévaluations budgétaires de mesures fiscales existantes

Mesure fiscale existante	Initial 2016	Ajusté 2016
Croissance des dépenses fiscales	15,5	106,5
Augmentation des frais forfaitaires 2015 (préc. prof.), y compris les centimes additionnels (tax shift I)	-481,0	-419,2
Augmentation des frais forfaitaires 2016 et hausse du plafond de la tranche à 25 % (préc. prof.), y compris les centimes additionnels (tax shift II)	-1.219,0	-1.158,9
Réforme du cadre réglementaire des SICAFI immobilières	250,0	0,0
Contrôles ciblés de l'application du taux de TVA réduit sur l'électricité	188,0	41,5
Plan anti-fraude et recettes complémentaires de la lutte contre la fraude	0,0	124,8
Assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés	120,0	256,4
Taxe de transparence	340,0	410,0
Prolongation de la régularisation fiscale et sociale	66,0	172,4
TVA sur les bâtiments scolaires	0,0	-100,0
Effet-retour	132,7	0,0
Effets de substitution	101,4	0,0
Mesure pour les activités de technologie de pointe	-40,0	-55,0

Source : Exposé général du budget initial 2016⁶⁵ et du budget ajusté 2016⁶⁶

Sur la base des informations qui lui ont été fournies, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de ces révisions est suffisamment étayée ou documentée. Elle formule toutefois les observations suivantes :

- Les recettes de la réforme des sicafis immobilières (-250 millions d'euros) ont été inscrites en tant que « nouvelle » mesure du conclave d'avril 2016 (voir 2.4.2.). Or, il s'agit d'une réforme existante ayant une incidence identique.
- Le SPF Finances a revu à la baisse l'estimation de la recette provenant du contrôle de l'usage abusif du taux de TVA réduit sur l'électricité, qui passe de 188 millions d'euros à 41,5 millions d'euros. En effet, les assujettis mixtes à la TVA peuvent faire valoir leur droit à la déduction de la TVA lors de la révision du taux de TVA. La

⁶⁵ Doc. parl., Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, p. 99 (tableau 5).

⁶⁶ Exposé général, tableau 4, p. 68.

Cour souligne que 40,1 millions d'euros de la nouvelle estimation sont encore contestés.

- Le gouvernement maintient la recette du nouveau régime de régularisation fiscale et sociale⁶⁷ à 250 millions d'euros en 2016⁶⁸, alors que les dispositions légales nécessaires n'ont pas encore été adoptées⁶⁹.
- L'incidence complémentaire de 70 millions d'euros pour la taxe de transparence concerne une correction administrative par rapport au budget initial 2016 et non une réévaluation. Selon les renseignements fournis par le SPF Finances, seul un montant de 50 millions d'euros (au lieu des 120 millions d'euros annoncés par le gouvernement dans ses notifications du 28 août 2015) avait été prévu comme base dans le budget initial 2016, de sorte que l'incidence a dû être augmentée à 410 millions pour atteindre une recette totale de 460 millions d'euros. La Cour souligne que les tableaux de l'exposé général ne sont pas suffisamment transparents pour éviter de telles erreurs.

En ce qui concerne la réalisation de cette recette, la Cour remarque encore que, malgré l'introduction d'un champ d'application élargi⁷⁰, la recette pourrait s'avérer inférieure en 2016. En effet, les contribuables concernés feront sans doute largement appel à un mandataire pour introduire leur déclaration et bénéficieront ainsi d'un délai de dépôt prolongé jusqu'au 27 octobre 2016. Par conséquent, il est probable que peu d'enrôlements pourront avoir lieu en 2016. Hormis les versements anticipés et le précompte mobilier, une partie de la recette relative à la taxe de transparence sera dès lors réalisée en 2017. Il sera d'ailleurs difficile de déterminer a posteriori le montant des recettes de la taxe de transparence, parce qu'il n'y a pas de code distinct à cet effet dans la déclaration fiscale.

- Bien que la Cour constitutionnelle ne se soit pas encore prononcée sur l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés, la mesure est applicable et le SPF Finances devra procéder à l'enrôlement de l'impôt de l'exercice d'imposition 2016 (132,8 millions d'euros). En outre, le SPF Finances part aussi de l'hypothèse que les intercommunales feront des versements anticipés pour l'exercice d'imposition 2017 (153,8 millions d'euros). L'incidence supplémentaire pour 2016 est donc estimée à 256,4 millions d'euros⁷¹. La Cour des comptes souligne le caractère incertain de ces recettes.
- Par ailleurs, la mesure relative au taux de TVA réduit sur les bâtiments scolaires (-100 millions d'euros) correspond au calcul du service d'étude du SPF Finances

⁶⁷ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1738/001.

⁶⁸ L'incidence pour 2016 a été relevée de 172,4 millions d'euros, parce que les recettes se sont avérées inférieures en 2015 et qu'un montant plus bas avait donc été repris dans la base.

⁶⁹ En outre, dans l'état actuel, le déclarant pourra faire sa déclaration au plus tôt à partir du 1^{er} juillet 2016 et il dispose en outre d'un délai de six mois à compter du dépôt de sa déclaration pour fournir tous les documents justificatifs au Point de contact-régularisations chargé de calculer les impôts dus. Il n'apparaît pas non plus clairement si le Point de contact-régularisations doit respecter ce délai ni s'il dispose de moyens suffisants pour traiter les demandes (nombreuses ou complexes) en un court laps de temps.

⁷⁰ Loi du 26 décembre 2015 et arrêté royal du 18 décembre 2015.

⁷¹ Un montant de 30 millions figurait dans la base.

dans le cadre du projet de budget initial. Lors de l'examen de celui-ci, la Cour des comptes avait souligné que la construction de bâtiments scolaires ne figurait pas sur la liste européenne pour l'application du taux réduit (voir le point 2.2).

Enfin, la Cour souligne que les effets-retour et les effets de substitution du *taxshift* (132,7 et 101,4 millions d'euros) sont compris dans la méthode d'estimation utilisée (voir le point 2.2), ce qui explique pourquoi le montant n'apparaît plus comme une incidence complémentaire d'une mesure fiscale existante.

2.4.2. Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales dont l'incidence budgétaire estimée s'établit à 681,3 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016. Ces mesures concernent :

- la réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier (250 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale - Panama (67,8 millions d'euros) ;
- la réforme de la taxe bancaire (207,5 millions d'euros) ;
- la contribution du secteur du diamant (50 millions d'euros) ;
- l'anticipation de la modification des accises sur le diesel et l'essence (75 millions d'euros) ;
- l'anticipation et l'augmentation des accises sur le tabac (74 millions d'euros) ;
- le *tax shelter* pour les entreprises qui débutent / réduction starters (-5,0 millions d'euros) ;
- la dispense de versement du précompte professionnel pour les entreprises qui débutent (5 millions d'euros)⁷² ;
- la TVA sur les jeux et paris (39 millions d'euros) ;
- l'économie collaborative (20 millions d'euros) ;
- une recette supplémentaire (précompte mobilier) provenant de la rente de monopole de la Banque nationale (27 millions d'euros) ;
- la réserve de liquidation exceptionnelle (-124,0 millions d'euros) ;
- les mesures pour les activités de technologie de pointe (-55 millions d'euros).

La Cour des comptes a reçu pour toutes ces mesures des notes de calcul et des informations complémentaires du service d'études du SPF Finances et de la cellule stratégique du ministre des Finances. Elle s'interroge toutefois sur le réalisme de certaines mesures et attire l'attention sur les points suivants :

Réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier (250 millions d'euros)

Tant le moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions que leur contenu peuvent avoir une influence sur les recettes de 2016. D'après le SPF Finances, ces dispositions seront mises en œuvre dans la deuxième loi programme.

⁷² Cette mesure n'est pas reprise dans le tableau 4 précité. Elle est comprise dans la dispense du précompte professionnel (voir le point 2.1).

La note de calcul part d'un certain nombre d'hypothèses, parmi lesquelles la conversion de 7% des projets existants et un montant annuel de 2 milliards d'euros de nouveaux projets, qui sont difficilement vérifiables pour le moment.

La Cour des comptes constate également que sur les 250 millions d'euros prévus, 116,0 millions d'euros se rapportent à la transformation d'investissements déjà existants et ont dès lors un caractère *one shot*⁷³.

Lutte contre la fraude fiscale – Panama (67,8 millions)

Cette mesure contient une douzaine de sous-mesures hétérogènes qui doivent rapporter globalement 67,8 millions d'euros en 2016 :

1. la documentation relative aux prix de transfert (Beps 13) (80 millions d'euros) ;
2. le prolongement des délais d'investigation et d'imposition en cas de réception d'informations de l'étranger (5 millions d'euros) ;
3. le *cloud computing* (2,5 millions d'euros) ;
4. l'accès au Point de contact central élargi (PCC) (5 millions d'euros) ;
5. le renforcement des sanctions liées à la taxe de transparence ;
6. la conclusion des *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) avec le Panama ;
7. la simplification de la saisie-arrêt ;
8. la mise à disposition de plus de fonctionnaires au service des parquets et de plus de substituts spécialisés en matière fiscale ;
9. l'efficacité de l'article 307 CIR 92 en ce qui concerne les paradis fiscaux et la liste de pays qui en découle ;
10. l'effet suspensif de l'exécution de décisions en matière de mesures de recouvrement ;
11. l'obligation de communication pour les institutions financières ;
12. la création d'une *task force* chargée d'analyser la lutte contre l'évasion fiscale.

La Cour des comptes n'a reçu des informations concernant l'incidence budgétaire que pour quatre mesures. Ces estimations sont peu étayées. La cellule stratégique signale qu'il s'agit de recettes récurrentes pour lesquelles l'incidence en 2016 a été limitée à 67,8 millions d'euros par prudence et par la prise en compte des frais supplémentaires dus à l'introduction des mesures. Il n'est toutefois pas évident de savoir s'il a été suffisamment tenu compte d'une date d'exécution retardée en 2016.

La principale mesure concerne l'introduction de l'obligation légale de documentation des prix de transfert. Elle contribue à combler une lacune dans la législation fiscale belge⁷⁴. Les prix de transfert sont appliqués par les entreprises internationales afin de réduire leur base imposable et de transférer des bénéfices vers des pays au régime fiscal le plus avantageux (en anglais les *BEPS*⁷⁵). Selon la cellule stratégique, l'introduction de cette obligation produit un double effet, qui assure des recettes supplémentaires : d'une part, un meilleur respect des règles par les entreprises et,

⁷³ Voir Partie I, point 3.1.

⁷⁴ Jusqu'à présent, l'administration fiscale ne dispose que d'une circulaire administrative non contraignante, ce qui limite dans une large mesure les activités de contrôle en matière de prix de transfert.

⁷⁵ *Base Erosion and profit Shifting*.

d'autre part, une meilleure analyse des risques par les administrations fiscales. La Cour des comptes relève que 80 millions d'euros sont prévus, alors que la note de calcul transmise ne prévoit aucune recette au cours de l'année budgétaire 2016.

La mesure 5 n'entrera en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2017 parce que l'alourdissement des sanctions ne peut pas avoir d'effet rétroactif. Pour la mesure 6, le Panama a déjà fait savoir qu'un échange d'informations ne sera pas possible avant 2018.

Réforme de la taxe bancaire (207,5 millions d'euros)

La Cour des comptes constate que ces 207,5 millions d'euros se composent d'une part, d'une augmentation des recettes budgétaires de 55 millions d'euros et, d'autre part, d'un transfert de 152,5 millions d'euros du fonds de résolution des recettes non fiscales vers les recettes fiscales.

Le gouvernement fusionne donc les taxes bancaires⁷⁶ en une seule taxe et prévoit une recette totale de 805 millions d'euros en 2016, soit 55 millions d'euros de plus qu'en 2015. Il augmente les recettes, notamment à cause de la suppression de plusieurs plafonds qui avaient été imposés aux banques, comme la limitation de la déductibilité des intérêts notionnels, la déductibilité des investissements et la déduction des pertes reportées. La Cour des comptes observe que seules les recettes supplémentaires sont inscrites. L'incidence négative de cette mesure, comme la réduction des recettes à la suite de la suppression des limitations, n'est pas prise en compte.

Contribution du secteur diamantaire (50 millions d'euros)

En l'absence d'une réponse de la Commission européenne, le régime diamant n'a pas pu entrer en vigueur⁷⁷. Le gouvernement envisage dès lors une solution alternative afin de réaliser la recette initialement prévue (50 millions d'euros). L'impôt devrait être prélevé sur la marge brute plutôt que sur l'assiette imposable comme le prévoit la loi-programme du 10 août 2015.

Bien que toutes les modalités de ce régime alternatif ne soient pas encore connues, la Cour des comptes observe que l'estimation de la recette s'appuie sur des hypothèses de croissance insuffisamment étayées (7 % de croissance organique et 10 % de croissance supplémentaire). En outre, il n'est pas clairement précisé si la recette budgétée pourra être réalisée par le biais des versements anticipés, ni dans quel délai la Commission européenne se prononcera sur ce régime alternatif.

Tax shelter pour les PME et microentreprises qui débutent (-5 millions d'euros)

La réduction *tax shelter*, introduite par la loi-programme du 10 août 2015, est une mesure destinée à aider au financement des petites sociétés qui débutent en accordant à l'investisseur privé une réduction d'impôt de 30 ou 45 % du montant investi dans la

⁷⁶ En particulier, la taxe relative à la DCR, la taxe d'abonnement, la taxe annuelle sur les établissements de crédit et la contribution au fonds de stabilité financière.

⁷⁷ Les articles 67 à 72 de la loi-programme du 10 août 2015 ont introduit un « régime diamant » basé sur une fixation forfaitaire de l'assiette imposable pour les négociants en diamant enregistrés.

société (avec un maximum de 100.000 euros par personne et de 250.000 euros par société pour toute la période). L'attrait de la mesure est encore accentué par l'application du précompte mobilier réduit de 15 ou 20 % sur les dividendes⁷⁸.

Cette mesure est applicable aux investissements à partir du 1^{er} juillet 2015⁷⁹. Son incidence budgétaire ne sera cependant perceptible qu'à partir de 2016 parce qu'elle est intégrée dans l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. En 2015, le SPF Finances a procédé à diverses estimations de coût, qui variaient de 10 à 182 millions d'euros. Le coût maximal doit cependant être ramené à 60 millions d'euros en raison d'une erreur de calcul. Le gouvernement a décidé de limiter le coût budgétaire à 20 millions d'euros. La loi devrait toutefois être adaptée pour que ce chiffre soit réaliste, en limitant les montants à investir ou en diminuant les pourcentages de réduction d'impôt. En l'absence de toute disposition légale en ce sens, l'inscription d'un coût de 5 millions d'euros dans le budget ajusté pour l'année 2016 risque d'être sous-estimée⁸⁰. Certes, le budget initial n'avait prévu aucun montant pour ce coût.

TVA sur les jeux de hasard et paris en ligne autres que les loteries (39 millions d'euros)

À partir du 1^{er} juillet 2016, l'exonération de la TVA sur les paris et autres jeux de hasard et d'argent, autres que les loteries sera supprimée. La Cour des comptes considère que les recettes sont surestimées. Le calcul repose en effet sur un rapport erroné entre les recettes en ligne et les recettes totales, sans intégrer le fait que la mesure n'entrera en application qu'au 1^{er} juillet. La Cour des comptes observe subsidiairement que cette mesure est susceptible de faire l'objet de procédures judiciaires (double imposition, égalité de traitement et principe de proportionnalité).

Mesures pour les activités de technologie de pointe (-55 millions d'euros)

L'estimation de cette déduction pour investissement repose sur une série d'hypothèses, dont l'administration reconnaît l'incertitude.

La Cour souligne que cette mesure aura un coût croissant qui pèsera sur les exercices budgétaires ultérieurs, lequel n'est pas mentionné dans les notifications budgétaires.

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales inscrites au présent ajustement du budget des voies et moyens s'élèvent à 4.571,1 millions d'euros⁸¹, soit une augmentation de 182,8 millions d'euros par rapport aux montants inscrits au budget initial 2016. Elles se répartissent

⁷⁸ Pour conserver le droit à une réduction d'impôt, les dividendes ne peuvent être versés qu'après 4 ans.

⁷⁹ Cette mesure est encore provisoirement limitée aux investissements directs. Des arrêtés d'exécution doivent encore être pris pour les investissements effectués par le biais de fonds Starters ou le *crowd funding*.

⁸⁰ Compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} juillet 2015 et sous réserve du rythme d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et de la réglementation SEC.

⁸¹ Le montant total des recettes non-fiscales se monte à 4.586 millions d'euros, dont il faut déduire 15 millions au titre de recettes non fiscales transférées aux régions (intérêts de retard et intérêts moratoires sur les impôts transférés aux régions). Voir exposé général, *doc.parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.86.

entre recettes courantes et recettes de capital à hauteur de, respectivement, 3.830,0 millions d'euros⁸² et 741,1 millions d'euros.

Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse de l'estimation des recettes courantes (+332,1 millions d'euros), due principalement aux produits des amendes infligées par l'Autorité belge de la concurrence⁸³ (+177,8 millions d'euros) et aux dividendes de participations de l'État dans les institutions financières⁸⁴ (+148,5 millions d'euros).

L'estimation des recettes non fiscales de capital est en baisse (-149,4 millions d'euros), suite à la diminution des recettes afférentes à des produits dérivés⁸⁵ (-133,8 millions d'euros).

Selon l'exposé général, les recettes non-fiscales ayant un impact sur le solde de financement s'élèvent, à 4.052,0 millions d'euros, en hausse de 62,0 millions d'euros par rapport au budget initial⁸⁶. Des corrections de passage, à hauteur de 519,0 millions d'euros, sont effectuées pour se conformer à la méthodologie SEC (notamment le moment d'imputation des versements⁸⁷ et la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation⁸⁸) et éviter les doubles comptages.

3.1 Contributions diverses du secteur énergétique

Plusieurs recettes non fiscales importantes inscrites au budget des voies et moyens sont financées par le secteur énergétique. Celles-ci se répartissent essentiellement entre trois contributions différentes :

Contribution du secteur énergétique - SPF Économie

En vertu de la loi du 28 juin 2015⁸⁹, le prolongement jusqu'en 2025 de la durée de vie des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2 était conditionné par la conclusion, avant le 30 novembre 2015, d'une convention avec le propriétaire. Cette convention a été signée en date du 30 novembre 2015 entre l'État belge, Electrabel et Engie. Electrabel, propriétaire des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, s'est engagé à payer une redevance annuelle forfaitaire de 20,0 millions d'euros⁹⁰ pour la période 2015-2026, en

⁸² Compte tenu des 15 millions d'euros transférés aux régions (voir infra).

⁸³ Titre I, section II, chapitre 32, article 38.10.09.

⁸⁴ Titre I, section II, Chapitre 18, §1, article 28.20.01.

⁸⁵ Titre II, section II, chapitre 51, article 86.70.04.

⁸⁶ Voir exposé général, *doc.parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.81.

⁸⁷ C'est plus particulièrement le cas pour l'imputation d'une amende de 174,0 millions d'euros infligée en 2015 par l'Autorité belge de la concurrence, mais dont le versement n'a eu lieu qu'en 2016. En raison de son caractère exceptionnel, cette recette n'exerce pas non plus d'effet sur le solde structurel.

⁸⁸ Soit les opérations de code 8.

⁸⁹ Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique.

⁹⁰ Titre I, section II, chapitre 32, article 36.90.05.

contrepartie de la prolongation de la durée d'autorisation de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires⁹¹. Cette recette est affectée intégralement au fonds de transition énergétique⁹².

Plusieurs incertitudes subsistent néanmoins quant à la réalisation de cette recette :

- Cette convention est assortie d'une condition suspensive et sera réputée ne jamais avoir sorti ses effets, si, la loi qui fixe cette redevance n'est pas entrée en vigueur au 31 juillet 2016 (ou à toute autre date convenue par écrit entre les parties)⁹³.
- La Commission européenne a ouvert une enquête et demandé des éclaircissements sur cette convention et la possibilité d'une assimilation à une aide d'État⁹⁴.

La Cour constate par ailleurs qu'aucun article spécifique n'est inscrit au projet d'ajustement du budget des voies et moyens pour les recettes issues de la prolongation de Tihange 1, alors que des articles sont inscrits pour celle de Doel 1 et Doel 2.

Elle relève néanmoins qu'une somme de 7,2 millions d'euros a bien été versée en 2016 par les propriétaires de la centrale de Tihange mais sur un compte inadéquat du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie au titre de recettes de Tihange 1 pour l'année 2015⁹⁵.

La loi du 15 mai 2014⁹⁶ avait prévu la création de deux fonds budgétaires, un fonds « production flexible d'électricité » (fonds 32-21) et un fonds « production éolienne en Mer du Nord » (fonds 32-22) qui devaient être alimentés annuellement par respectivement un tiers et deux tiers de la redevance provenant de Tihange 1⁹⁷.

En attendant la mise sur pied effective de ces deux fonds budgétaires, ce montant est toujours disponible sur ce compte du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Contribution du secteur énergétique - SPF Finances

⁹¹ L'article 4 de la convention reprend le montant de la redevance ainsi que les dates de paiement.

⁹² Section 32 SPF Économie, PME, classes moyennes et énergie – Division 42 Administration de l'Énergie - Programme 9 Transition énergétique.

⁹³ Le projet de loi a été adopté en seconde lecture en date du 18 mars par la commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture.

⁹⁴ Courrier de la Commission européenne daté du 3 février 2016.

⁹⁵ Sur le compte « recettes diverses ».

⁹⁶ Articles 3 à 6 de la loi du 15 mai 2014 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité en ce qui concerne la procédure d'appel d'offres pour l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité et le financement de mesures relatives à la production d'électricité et modifiant la loi organique du 27 décembre 1999 créant des fonds budgétaires.

⁹⁷ Versée à l'État dans le cadre de l'article 4/1 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

Au présent ajustement du budget des voies et moyens, le rendement de la contribution du secteur énergétique (également appelée « contribution de répartition ») a été évalué à 130,0 millions d'euros pour 2016⁹⁸. Celui-ci a un caractère structurel⁹⁹. Le calcul du montant, qui est fixé pour le parc nucléaire belge (à l'exception de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2)¹⁰⁰, intègre les indisponibilités des unités de production pour l'année 2015. L'engagement de paiement de la redevance par Electrabel est prévu, entre autres, dans la convention précitée¹⁰¹. Les incertitudes qui touchent la convention (voir infra) sont également valables dans ce cas.

Redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés - SPF Finances

Le 28 août 2015¹⁰², le conseil des ministres a fixé la redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés à 100,0 millions d'euros en 2015 et à 20,0 millions d'euros en 2016¹⁰³. La signature de la convention susmentionnée entre l'État belge, Electrabel et Engie conditionne également ces recettes. Dans l'attente de la parution des textes légaux, le montant de 100,0 millions d'euros prévus a été versé en 2015 à titre transitoire auprès de la Caisse des dépôts et consignations et n'a donc pu être imputé sur le budget des voies et moyens au cours de la même année. En conséquence, cette somme a été de nouveau inscrite dans le présent projet d'ajustement. La Cour des comptes signale que les incertitudes évoquées ci-dessus conditionnent également la réalisation de cette recette.

3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières

Lors de l'élaboration du budget initial, une recette de 75,0 millions d'euros avait été prévue au titre de dividende en provenance du groupe bancaire Belfius¹⁰⁴. Un montant supplémentaire de 75,0 millions d'euros a également été inscrit à ce titre dans le présent projet d'ajustement, ce qui porte le montant global des dividendes attendus à 150,0 millions d'euros. Il correspond au versement cette année par Belfius d'un dividende intermédiaire sur les résultats de l'année en cours, soit un montant équivalant aux recettes structurelles attendues pour les années 2017-2020¹⁰⁵.

⁹⁸ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.02.

⁹⁹ La Cour constitutionnelle a rejeté en date du 17 septembre 2015 le recours introduit par les producteurs d'électricité (Electrabel, EDF Luminus et EDF Belgium) pour contester la taxe nucléaire 2013. Elle estime que la contribution est légitime et relève de l'intérêt général. Une décision identique a été rendue pour les années antérieures (p. ex. le 17 juillet 2014 pour la taxe nucléaire 2012). De plus, Electrabel et Engie se sont engagés, sous certaines conditions, à ne plus contester la contribution de répartition et d'en honorer le paiement.

¹⁰⁰ Sont donc concernées, les centrales de Tihange 2&3 ainsi que Doel 3&4.

¹⁰¹ Article 5.2 de la convention.

¹⁰² Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.1.

¹⁰³ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.01.

¹⁰⁴ Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

¹⁰⁵ Selon les notifications du conseil des ministres du 28 août 2015 relatives au contrôle budgétaire 2015 et au budget initial 2016 (p.18 et annexe 2), un montant annuel de 150 millions d'euros est prévu pour la période 2017-2020.

Selon les normes comptables du SEC, les dividendes intermédiaires ne peuvent être enregistrés comme revenu de la propriété qu'à trois conditions¹⁰⁶ :

- le versement est fondé sur deux trimestres ;
- la société doit rendre public ses comptes à court terme ;
- le versement intermédiaire doit être en proportion des dividendes versés les années précédentes, en cohérence avec le taux de rendement habituel pour l'actionnaire¹⁰⁷ et avec la tendance de croissance de la société.

Étant donné que toutes ces conditions ne semblent pas remplies à l'heure actuelle, ce versement devrait être comptabilisé comme une avance financière dans les comptes jusqu'à ce que le résultat annuel soit définitivement déterminé. Par conséquent, il n'est pas certain que l'ICN tiendra compte des dividendes visés pour déterminer le solde de financement de l'année 2016.

¹⁰⁶ Système européen des comptes, SEC2010, Eurostat, pp.498-499.

¹⁰⁷ Belfius, détenu à 100% par l'État fédéral, avait décidé l'an passé de rémunérer son unique actionnaire pour la première fois depuis son rachat en 2011.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le budget ajusté 2016, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors sécurité sociale)¹⁰⁸ sont estimées à 78.925,0 millions d'euros, soit 478,9 millions d'euros (0,61 %) de plus que les estimations 2016 initiales. Les recettes sont ainsi environ équivalentes aux recettes provisoires de 2015 (78.923,9 millions d'euros).

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	Recettes 2015	Estimations initiales 2016	Estimations ajustées 2016
Cotisations	55.497,4	54.420,1	54.635,9
Subventions de l'État	9.659,9	9.692,8	9.720,2
Financement alternatif	9.249,0	9.836,6	9.975,3
Autres recettes	4.517,6	4.496,5	4.593,6
Total	78.923,9	78.446,0	78.925,0

Source : Exposé général du budget 2016 ajusté (p.111)

2 Recettes des IPPS

2.1 Recettes non ventilées

Les estimations reprises dans le budget ajusté tiennent compte d'un montant de 149 millions d'euros de recettes non ventilées, dont 139 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 10 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale. Ces recettes concernent des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale qui doivent encore être concrétisées ou dont les recettes doivent encore être ventilées entre les institutions.

Le montant de 149 millions d'euros comprend l'incidence estimée des mesures prévues dans le budget initial et lors du contrôle budgétaire 2015 (93,7 millions d'euros) et celle des deux nouvelles mesures décidées lors du contrôle budgétaire 2016 (55,3 millions d'euros) :

¹⁰⁸ Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

- Le plan de lutte contre le dumping social et la fraude sociale (30,3 millions d'euros).

Le gouvernement a arrêté un plan de lutte contre le dumping social. Construit autour de trois axes, il entend notamment mieux coordonner et renforcer l'action des services d'inspection¹⁰⁹, lutter contre les détachements frauduleux dans les secteurs à risques et combattre les faux statuts d'indépendant.

Le rendement global de ce plan est estimé à 30,3 millions d'euros, dont 27,1 millions d'euros pour la gestion globale des travailleurs salariés et 3,2 millions d'euros pour la gestion globale des indépendants. Après prise en compte des coûts de mise en œuvre de ces mesures (5,3 millions d'euros), le rendement net s'élèverait donc à 25 millions d'euros.

- Une augmentation globale et générale des recettes provenant de la lutte contre la fraude sociale (25 millions d'euros).

En 2015, les institutions de sécurité sociale ont récolté au total 180 millions d'euros de recettes provenant de la lutte contre la fraude sociale. Comme ces recettes – qui, d'après les commentaires, concernent des montants réellement perçus – sont plus élevées que les estimations (107 millions d'euros pour 2015), les recettes estimées pour 2016 ont été relevées à raison de 25 millions d'euros.

La Cour des comptes n'a pu obtenir d'informations précises permettant d'apprécier la pertinence de ces estimations.

De manière générale, la Cour constate que des plans de lutte contre la fraude se succèdent, présentant à chaque fois de nouveaux rendements et que l'estimation des recettes attendues ne repose pas toujours sur un calcul détaillé. La Cour constate qu'il est également malaisé d'évaluer le rendement de ces plans d'actions, faute à la fois d'un système de suivi efficace mais aussi de la difficulté de prévoir les changements de comportement de la population ciblée par la mise en œuvre de ces mêmes plans.

2.2 Cotisations des employeurs à l'ONSS

Afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé de réduire le pourcentage nominal des cotisations patronales. La Cour a exposé les grandes lignes de cette mesure dans son rapport sur le budget initial 2016¹¹⁰.

La première phase de cette diminution des cotisations a été entamée le 1^{er} avril 2016. Pour les employeurs du secteur marchand (qui représentent la plus grande partie des employeurs affiliés à l'ONSS), la mesure consiste à réduire la cotisation de base¹¹¹ de 24,93 % à 22,66 % et à augmenter les réductions de cotisation structurelles. Ces dernières sont aussi réparties différemment : le forfait diminue et des réductions plus importantes sont accordées pour les bas salaires. Les employeurs du secteur non-

¹⁰⁹ Il est prévu d'engager 96 ETP contrôleurs. Ceux-ci seront répartis entre divers services d'inspection.

¹¹⁰ Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Partie I - Chapitre II - point 2.1, *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC. 54 1351/002.

¹¹¹ Outre cette cotisation de base, les employeurs payent également une cotisation de modération salariale (7,48 %), qui demeure inchangée.

marchand et du secteur des ateliers protégés bénéficient de mesures spécifiques via le Maribel social (mécanisme qui vise à promouvoir l'emploi dans le secteur).

Outre ces réductions générales des cotisations, les indépendants et les PME peuvent bénéficier d'une exonération spécifique (limitée dans le temps) des cotisations patronales pour les six premiers employés qu'ils recrutent.

L'ONSS estime l'incidence des réductions de cotisations à 1.682 millions d'euros en 2016. Ce montant se rapproche fortement de l'enveloppe de 1.685,1 millions d'euros¹¹² engagée par le gouvernement. L'ONSS a réalisé son estimation à partir des données les plus récentes concernant les cotisations et des hypothèses de l'évolution des salaires et de l'emploi publiées par le BFP en février. L'incidence réelle sur les recettes ne sera connue qu'une fois que les déclarations relatives au deuxième trimestre 2016 auront été rentrées et traitées.

3 Financement alternatif de la sécurité sociale

Le total des recettes fiscales attribuées à la sécurité sociale pour l'année 2016 se chiffre dans le présent projet d'ajustement¹¹³ à 10.289,8 millions d'euros¹¹⁴. Ce montant est en augmentation de plus de 149,1 millions par rapport au budget initial 2016.

À titre principal, ces recettes se composent de ressources TVA (6.528,5 millions d'euros) et de moyens prélevés sur le précompte mobilier (2.137,3 millions d'euros).

Dans l'attente de la réforme prévue du financement alternatif, le montant global provenant des recettes TVA a été calculé de manière à ce que le résultat de la sécurité sociale en termes SEC soit nul. À cet effet, l'article 66, § 3^{onies}, de la loi-programme du 2 janvier 2001 stipule pour 2016 que ces moyens sont réduits de 5.271,7 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour rappelle que, outre l'attribution récurrente d'un montant équivalent à 15 % des recettes du précompte mobilier, un prélèvement complémentaire de 1.304,7 millions d'euros est prévu à partir de cette année¹¹⁵. Cette mesure représente la contrepartie du coût du tax shift pour la sécurité sociale.

¹¹² Il s'agit d'une enveloppe de 1.585 millions d'euros (l'incidence pour trois trimestres de l'enveloppe totale de 2.114 millions d'euros, dont la composition est explicitée dans le rapport précité de la Cour des comptes sur le budget initial 2016), les moyens supplémentaires pour la réduction des cotisations des indépendants et des PME lors des six premiers recrutements (49,1 millions d'euros) et les effets-retour des réductions des cotisations (50,5 millions d'euros).

¹¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/002, p.677-678.

¹¹⁴ Il s'agit précisément d'un montant de 9.976,9 millions d'euros en financement alternatif et d'un montant de 312,9 millions d'euros de recettes perçues par l'État pour le compte de l'ONSS. Néanmoins, l'exposé général reprend p. 111 un montant de 9.975,3 millions d'euros au titre de financement alternatif.

¹¹⁵ L'article 66, § 15, de la loi du 2 janvier 2001 prévoit un prélèvement de 1.256,0 millions d'euros du précompte mobilier accordé à l'ONSS-Gestion globale et de 48,7 millions d'euros accordé à la gestion financière globale du statut des travailleurs indépendants.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 39

La Cour constate toutefois que les montants repris tant dans l'exposé général¹¹⁶ que dans les tableaux des fonds d'attribution pour la sécurité sociale sont surévalués de 78,0 millions d'euros pour la TVA et de 43,9 millions d'euros pour le précompte mobilier par rapport aux mécanismes de calcul de la loi-programme du 2 janvier 2001.

La Cour constate également que, sur la base des réalisations précédentes (188,7 millions d'euros en 2014 et 168,6 millions d'euros en 2015), le montant des cotisations spéciales de sécurité sociale¹¹⁷ pour l'année 2016 (215,3 millions d'euros) semble surévalué.

¹¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.115.

¹¹⁷ Fonds d'attribution 66.38.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses -
Introduction1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement
du budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (109.306,5 millions d'euros) inscrits dans le projet d'ajustement du budget augmentent de 3.057,8 millions d'euros par rapport aux crédits du budget initial 2016 (106.248,7 millions d'euros) :

- Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 728,5 millions d'euros (+ 1,4%) pour s'établir à 53.511,0 millions d'euros. Cette progression concerne surtout les provisions interdépartementales pour les dépenses diverses (+291,8 millions d'euros) et pour l'asile et la migration (+300 millions d'euros).
- Les crédits de liquidation de la section 51 – Dette publique augmentent de +2.329,2 millions d'euros pour atteindre 51.997,8 millions d'euros. La hausse s'explique surtout par un nouveau crédit de 1.636 millions d'euros inscrit pour les octrois de crédits aux institutions de l'Union européenne¹¹⁸. À la section 51, seuls les intérêts et les crédits de fonctionnement ont une incidence sur le solde de financement (de respectivement -229 millions d'euros et +0,6 million d'euros).
- La contribution RNB, inscrite à la section 52, reste inchangée.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget initial 2016, répartis selon la classification économique (SEC).

¹¹⁸ Il s'agit d'octrois de crédits (éventuels) au Fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne en vue de créer une ligne de crédit de 1.870 millions d'euros pour les banques belges. À ce jour, les banques belges ont déjà constitué elles-mêmes 234 millions d'euros de la ligne de crédit. Pour plus d'explications, la Cour renvoie à la justification de la nouvelle allocation de base 51.45.40.84.11.01 (*Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, *Projet de loi contenant le premier ajustement*, p. 214-215).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ **41**

Tableau – Évolution des crédits de liquidation (en millions d'euros)

Description	Budget initial 2016	Ajustement	Budget ajusté 2016
Personnel (code SEC 11)	5.933,4	12,7	5.946,1
Fonctionnement (code SEC 12)	1.753,9	-1,2	1.752,7
Investissements (code SEC 7)	199,0	22,5	221,5
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	41.833,2	84,3	41.917,5
Intérêts (code SEC 21)	54,2	3,4	57,6
Provisions (code SEC 0)	1.075,8	591,8	1.667,6 ¹¹⁹
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	1.933,0	15,0	1.948,0 ¹²⁰
Sous-total des sections 1 à 46	52.782,5	728,5	53.511,0
Fonctionnement (code SEC 12)	29,5	0,6	30,1
Intérêts (code SEC 21)	11.068,7	-235,7	10.833,0 ¹²¹
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	8.567,6	2.411,0	10.978,6 ¹²²
Amortissement de la dette (code SEC 9)	30.002,7	153,4	30.156,1
Sous-total de la section 51	49.668,5	2.329,3	51.997,8
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	3.797,7	0,0	3.797,7
Sous-total de la section 52	3.797,7	0,0	3.797,7
Total	106.248,7	3.057,8	109.306,5

Source : Budget général des dépenses

¹¹⁹ Il s'agit essentiellement des provisions interdépartementales pour les dépenses diverses, la sécurité, l'asile et la migration et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme (programme 03.41.1 : 1.644,9 millions d'euros).

¹²⁰ Il s'agit essentiellement de l'inscription de la Belgique auprès du FMI (allocation de base 18.61.17.84.23.01 : 1.847,7 millions d'euros) et des octrois de crédits et des participations de la coopération au développement (division organique 14.54 : 96 millions d'euros).

¹²¹ Il s'agit essentiellement des charges de la dette (activité 51.45.10 : 10.086,7 millions d'euros) et des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (également activité 51.45.10 : 746,3 millions d'euros).

¹²² Cela concerne :

- les dépenses d'amortissement de la dette (activité 51.45.11 : 9.169,3 millions d'euros), dont essentiellement 7.134 millions d'euros pour l'achat de titres. Bien que l'achat de titres soit comptabilisé sous le code SEC 8, cette opération fait partie de la gestion de la dette publique ;
- les divers octrois de crédits (programme 51.45.4 : 1.809,3 millions d'euros), dont essentiellement un (nouveau) crédit de 1.636 millions d'euros pour les octrois de crédits aux institutions de l'Union européenne.

2 Prudence budgétaire

Depuis plusieurs années, le gouvernement intègre dans ses mesures d'économie un objectif de sous-utilisation des crédits inscrits au budget général des dépenses ainsi qu'aux budgets des organismes d'intérêt public et des institutions publiques de sécurité sociale.

Dans son estimation du mois de mars 2016, le comité de monitoring avait estimé¹²³ que, sur la base des réalisations de l'année 2015, la prudence imposerait de revoir l'objectif de sous-utilisation et de le porter à 650 millions d'euros pour les crédits du budget général des dépenses. À ce montant, s'ajoutait un objectif de sous-utilisation pour les organismes d'intérêt public et organismes assimilés consolidés avec l'État fédéral (140 millions d'euros) et pour les institutions publiques de sécurité sociale (94 millions d'euros). Globalement, l'objectif de sous-utilisation recommandé était donc de 884 millions d'euros.

En conclave budgétaire du 22 avril dernier, le gouvernement a estimé que, moyennant la mise en place d'une politique de prudence budgétaire renforcée, cet objectif pouvait encore être rehaussé. Il s'établit désormais à 1.144 millions d'euros, dont 910 millions d'euros à réaliser sur les crédits inscrits au budget général des dépenses, soit une augmentation de 260 millions d'euros par rapport aux recommandations du comité de monitoring.

Ce montant est supérieur au montant repris lors du budget initial 2016 (873,6 millions d'euros) et lors du budget 2015 (832 millions d'euros)¹²⁴.

La Cour des comptes relève à cet égard que par une circulaire datée du 20 mai 2016, le gouvernement a informé les départements ministériels et les organismes publics des modalités de ce mécanisme de prudence budgétaire renforcée. Ces mesures se concrétisent entre autres par :

- la mise en place immédiate de blocages de crédits par département¹²⁵ pour un montant global de 402,7 millions d'euros ;
- l'obligation pour les organismes d'intérêt public et assimilés d'obtenir l'accord de l'inspecteur des finances (ou du commissaire du gouvernement) pour les dépenses supérieures à 31.000 euros ainsi que celui de la ministre du Budget lorsque la dépense est supérieure à 50.000 euros ;
- la mise en place d'un monitoring mensuel ;
- l'obligation pour les organismes de sécurité sociale, de réaliser en 2017 les sous-utilisations qui ne seraient pas réalisées en 2016.

Un certain nombre de SPF ou de dépenses particulières ne sont toutefois pas soumis à la mesure de blocage susmentionnée. Ces dérogations concernent le SPF Justice, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (Ocam), le Centre de crise et la Police fédérale. Il en est de même des dotations aux communautés et régions, de

¹²³ Comité de monitoring. Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016.

¹²⁴ *Doc.parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, p. 20.

¹²⁵ Essentiellement auprès du SPF Finances (138,5 millions d'euros), du SPF Affaires étrangères (29,1 millions) et à la Coopération au Développement (125,0 millions d'euros).

certaines dépenses sociales (allocations aux personnes handicapées, pensions) ainsi que des fonds budgétaires.

La sous-utilisation touchant les organismes d'intérêt public et organismes assimilés consolidés avec l'État fédéral et les institutions publiques de sécurité sociale, à hauteur de 234 millions d'euros, sera quant à elle effectuée au sein même des organismes.

La Cour des comptes estime que, pour permettre au législateur d'appréhender en connaissance de cause les moyens effectivement mis en œuvre par le gouvernement pour l'exercice de ses missions publiques, il serait plus indiqué d'adapter directement les montants des crédits inscrits dans le projet de budget général des dépenses ajusté ainsi que les budgets des organismes concernés.

Elle souligne également que la sous-utilisation des crédits projetée ne s'applique pas aux dépenses incompressibles ou difficilement compressibles, autrement dit aux dépenses liées à l'existence d'une obligation juridique ou aux dépenses jugées indispensables au fonctionnement régulier du service public.

Le tableau ci-dessous reprend un aperçu non exhaustif des dépenses qui répondent à priori à l'une de ces deux conditions.

Tableau – Aperçu de la répartition entre dépenses incompressibles ou difficilement compressibles et autres dépenses

Nature des dépenses	Crédits de liquidation (en millions d'euros)
Dépenses incompressibles ou difficilement compressibles	
Dettes publiques (section 51)	51.997,5
Dotations aux organismes publics et assimilés (code 41)	12.449,0
Subventions globales aux régimes de la sécurité sociale des salariés et indépendants	7.845,3
Autres grandes subventions sociales (GRAPA, personnes handicapées, CPAS et OSSOM)	3.340,5
Moyens dus aux entités fédérées en raison des lois de financement	11.621,6
Subsides à la SNCB et à bpost en raison de leurs contrats de gestion (programme 33.41.1 et 33.51.1)	3.031,6
Financement de l'Union européenne (section 52)	3.797,7
Contribution au FMI	1.847,7
Dotations aux zones de police	718,8
Provisions interdépartementales (dotation FEDASIL)	300,0
Total	96.949,7

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ 44

Dépenses de fonctionnement de l'administration (compressibles)

Personnel (code 11)	5.946,1
Fonctionnement (code 12)	1.752,5
Investissement (code 7)	221,5
Provisions (hors dotation FEDASIL)	1.344,9
Autres (essentiellement subsides)	3.091,7
Total	12.356,8
Montant total des crédits de liquidation	109. 306,5

Source : Cour des comptes et Tableau des crédits du budget général des dépenses ajusté 2016.

L'objectif de sous-utilisation rend dès lors indisponibles environ 7,4%¹²⁶ des crédits prévus pour le fonctionnement courant de l'administration.

3 Provisions interdépartementales

Les crédits provisionnels inscrits au présent ajustement budgétaire se répartissent entre quatre allocations de base et représentent globalement 1.644,9 millions d'euros, soit une hausse de 591,9 millions d'euros par rapport au budget initial. Selon le gouvernement, ce montant trouve en grande partie son origine dans les événements exceptionnels liés à la crise des réfugiés et à la menace terroriste.

La Cour des comptes rappelle que le recours à la technique des crédits provisionnels constitue une dérogation au principe de spécialité budgétaire. Ce principe prévoit que les crédits inscrits au budget sont accordés pour des dépenses clairement déterminées. Or, la constitution de provisions a pour effet d'octroyer au pouvoir exécutif des crédits pour des dépenses peu différenciées, et pour lesquels le gouvernement dispose d'une large marge d'appréciation¹²⁷. Aussi, il est d'usage que ce type de crédits soit réservé, d'une part, au cas où le gouvernement poursuit un objectif déterminé sans connaître l'affectation définitive des crédits et, d'autre part, au cas où le gouvernement ne souhaite en autoriser l'usage que moyennant le respect de certaines conditions de surveillance budgétaire.

¹²⁶ 910 millions d'euros par rapport à 12.356,8 millions d'euros.

¹²⁷ Cette marge d'appréciation découle à la fois de l'intitulé de l'allocation de base (notamment par la mention « et autres dépenses diverses ») et du caractère non-contraignant des informations reprises dans l'exposé général quant à la répartition probable de ces crédits, en dehors des dépenses liées à l'indexation.

3.1 Crédit provisionnel général

Les crédits inscrits au sein de la provision interdépartementale traditionnellement reprise dans le budget général des dépenses¹²⁸ sont augmentés de 291,9 millions d'euros par rapport au budget initial pour atteindre 500,0 millions d'euros. Cette augmentation importante se justifie à titre principal (282,8 millions d'euros), selon l'exposé général, par l'indexation des salaires de la fonction publique, des allocations sociales et de certaines dotations, par suite du dépassement de l'indice-pivot en mai 2016¹²⁹.

La Cour constate que le recours au crédit provisionnel pour l'indexation ne se fonde sur aucun des deux cas susmentionnés et qu'il aurait pu, par conséquent, être évité. En effet, les conséquences du dépassement de l'indice-pivot en mai 2016 étaient connues avant le dépôt du projet de budget à la Chambre.

D'après les informations reçues de l'administration, le crédit provisionnel serait également influencé par la réduction, à hauteur de 31 millions d'euros, des prévisions initiales de dépenses d'investissement militaires qui s'établissent ainsi à 69 millions d'euros. A l'inverse, des moyens supplémentaires sont prévus, entre autres, pour l'engagement de gardiens de la paix (10,2 millions d'euros), la mise en œuvre du *redesign* de l'administration (+10,0 millions d'euros), les établissements pénitentiaires (8,0 millions d'euros), les travaux d'aménagement du SHAPE (7,1 millions d'euros) et, enfin, pour une campagne de communication (4,0 millions d'euros).

3.2 Provisions destinées à l'asile et à la migration ainsi qu'à la sécurité, et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme

Outre les crédits provisionnels traditionnellement repris d'année en année dans le budget¹³⁰, le présent projet d'ajustement budgétaire contient trois provisions destinées à la couverture des dépenses concernant l'asile et la migration¹³¹, à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme¹³². Ensemble, ces trois provisions représentent un montant de 1.145,0 millions d'euros.

Compte tenu du caractère exceptionnel de ces dépenses, le gouvernement belge a demandé à la Commission européenne, par lettre du 17 mars dernier, qu'il soit fait usage à son égard de la clause de flexibilité. Cette clause¹³³ prévoit que « *lors d'une circonstance inhabituelle, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.* » La Commission a indiqué à cet égard qu'elle proposera de faire usage de la clause de flexibilité lors de la prise en considération des dépenses

¹²⁸ Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

¹²⁹ *Doc.parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC. 54 1803/001, p.93.

¹³⁰ Voir *doc. parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, ajustement du budget général des dépenses 2016, p. 41.

¹³¹ Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

¹³² Allocations de base 03.41.10.01.00.02 et 03.41.10.01.00.04.

¹³³ Article 1a 5.1 du règlement européen 1466/97 tel que modifié en 2011 par le Six-Pack.

supplémentaires directement liées à ces événements, et ce en raison de la sévérité de la menace à laquelle doit faire face l'Union européenne ¹³⁴.

La Cour des comptes constate que l'exposé général précise, dans le chapitre consacré aux dépenses du pouvoir fédéral¹³⁵, que le gouvernement a tenu compte de cette possibilité et a retiré en conséquence les trois provisions de l'effort à fournir en 2016 pour la fixation de l'objectif d'amélioration du solde structurel. La présentation du calcul du solde structurel au sein de ce même exposé général¹³⁶ précise à l'inverse que « toutes les dépenses liées à la crise de l'asile et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme sont prises en compte dans le calcul des soldes et de l'amélioration structurelle entre 2015 et 2016 ».

La Cour rappelle que l'application de la clause de flexibilité implique que le gouvernement belge soit en mesure de démontrer à la Commission européenne l'existence d'un lien direct entre les dépenses concernées et les événements exceptionnels de la crise de l'asile et de la menace terroriste. Aucune disposition spécifique n'a toutefois été introduite dans le présent projet d'ajustement budgétaire pour éviter que ces crédits ne soient utilisés en cours d'exercice à d'autres fins que celles pour lesquelles ils sont actuellement prévus. Selon les informations reçues, des mesures spécifiques de contrôle interne devraient toutefois être mises en œuvre au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion afin de limiter l'utilisation de ces crédits à la crise de l'asile et à la lutte contre la menace terroriste.

Par ailleurs, les montants des trois provisions inscrites dans le présent projet d'ajustement ont été établis sur la base de réestimations faites au cours du premier trimestre de l'année 2016. Ces dernières ont cependant été revues à la baisse depuis lors : les dépenses attendues s'élèvent désormais à 316,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme¹³⁷ et à 496,1 millions d'euros pour l'accueil des réfugiés¹³⁸. Le gouvernement a toutefois estimé nécessaire de maintenir les estimations initiales pour faire face au risque de réapparition de ces événements exceptionnels.

En application du principe de spécialité budgétaire, le gouvernement ne pourra toutefois pas utiliser les moyens devenus disponibles pour couvrir des dépenses non liées à la lutte contre le terrorisme et à l'accueil des réfugiés. La Cour renvoie à cet

¹³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, COM(2016) 230 final, 20/04/2016.

¹³⁵ *Doc.Parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.94.

¹³⁶ *Doc.Parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.14-15.

¹³⁷ Ce montant se répartit essentiellement entre la Police fédérale (112,0 millions d'euros), le SPF Justice (73,4 millions d'euros), la Défense nationale (21,8 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères (18,0 millions d'euros) ainsi que des dépenses en matière de cybersécurité (17,9 millions d'euros) et de coopération avec la France (10,3 millions d'euros).

¹³⁸ Ce montant se répartit essentiellement entre Fedasil (300 millions d'euros), le SPP Intégration sociale (120,7 millions d'euros) et le SPF Intérieur (36,1 millions d'euros).

égard aux commentaires qu'elle a émis quant à l'usage impropre qui a été fait de la provision « sécurité » au cours de l'exercice 2015¹³⁹.

Enfin, elle remarque que la provision relative à l'accueil des réfugiés¹⁴⁰ (650,0 millions d'euros) contient une somme de 300,0 millions d'euros pour permettre à Fedasil d'assurer les missions qui lui ont été confiées à ce titre. Les raisons qui ont conduit à inscrire cette dépense au sein d'une provision plutôt que dans le budget de Fedasil ne sont pas suffisamment expliquées. La Cour des comptes est donc d'avis que l'inscription de cette somme dans cette provision aurait également pu être évitée.

De même, par un arrêté royal du 4 mai dernier, la provision « sécurité » de 95,0 millions d'euros a fait l'objet d'une répartition des crédits entre divers départements ministériels. La Cour estime à cet égard que l'adaptation dans le présent projet de budget des crédits impactés par cette répartition aurait permis de donner une image plus conforme des moyens affectés à la réalisation des missions publiques en rapport avec la sécurité.

4. Optimisation des pouvoirs publics (*redesign*)

Le gouvernement souhaite augmenter l'efficacité des services publics fédéraux et améliorer le service aux citoyens et aux entreprises par le biais d'une optimisation de la structure organisationnelle et de la révision des processus de travail¹⁴¹. Lors de la confection du budget initial, le gouvernement avait estimé les gains d'efficacité provenant de ce *redesign* à 100 millions d'euros¹⁴².

Le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé six projets-pilotes : achats fédéraux coordonnés de façon centralisée, perception des recettes publiques, gestion des actifs immobiliers du gouvernement, excellence opérationnelle dans le domaine de la sécurité, excellence opérationnelle dans le domaine de la santé et intégration des processus de services au sein des SPF verticaux et d'autres services publics fédéraux (intégration horizontale)¹⁴³. D'autres projets d'amélioration du fonctionnement des services publics seront lancés dans des phases ultérieures.

Ces projets n'étant pas suffisamment concrets, le comité de monitoring n'a plus tenu compte du gain d'efficacité estimé à 100 millions d'euros dans son rapport du 8 mars 2016¹⁴⁴. Lors du conclave budgétaire du 22 avril 2016, le gouvernement a cependant décidé de maintenir ce chiffre. Il a également réservé un crédit de dépenses de

¹³⁹ En 2015, l'insuffisance des autres crédits budgétaires avaient conduit le gouvernement à prélever sur la provision « sécurité » des crédits pour les frais de justice, pour le fonctionnement de Belgocontrol et pour diverses charges de l'ONDRAFT. Voir à ce sujet ses commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, *Doc. parl.*, Chambre DOC 54 1351/002, p. 47 et 142.

¹⁴⁰ Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

¹⁴¹ *Doc. parl.*, Chambre, 14 octobre 2014, DOC 54 0020/001, Accord de gouvernement, p. 182-188.

¹⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, p. 15.

¹⁴³ Le conseil des ministres du 27 mai 2016 a pris acte de la note relative au rapportage sur le programme de *redesign* de l'administration fédérale.

¹⁴⁴ Comité de monitoring, Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016, p. 11 (cf. www.budget.be).

10 millions d'euros de la provision interdépartementale pour une expertise externe (marchés de consultance)¹⁴⁵.

La Cour des comptes a reçu des notes pour quatre projets, lesquelles ne mentionnent toutefois aucun calcul, en ce qui concerne les gains d'efficacité ou les crédits de dépenses¹⁴⁶, exception faite d'une économie en 2016 de 1,7 millions d'euros pour des achats coordonnés de façon centralisée de certains biens et services.

5. Moyens transférés aux communautés et régions

5.1 Aperçu global

L'ensemble des moyens transférés aux communautés et régions par le présent ajustement budgétaire s'élèvent à 50.198,5 millions d'euros, soit une hausse de 463,8 millions par rapport au montant prévu au budget initial de l'année 2016. Ces moyens se répartissent entre moyens attribués (29.477,8 millions d'euros), IPP additionnels (9.008,6 millions d'euros) et moyens inscrits au sein du budget général des dépenses, soit au titre des compétences nouvelles attribuées aux communautés (11.086,6 millions d'euros), soit en ressources diverses (625,4 millions d'euros)¹⁴⁷.

La détermination de ces ressources financières a été effectuée au vu de notamment l'actualisation faite par le BFP, dans son budget économique de février dernier, des prévisions d'inflation (1,4%) et de croissance réelle du PIB (1,2%) pour l'année 2016. Cette façon de procéder est conforme au prescrit de la loi spéciale de financement¹⁴⁸.

La Cour des comptes indique toutefois que depuis lors, le BFP et la Commission européenne ont revu à la hausse les prévisions d'inflation pour l'année 2016. Ce taux est désormais évalué à 1,7%. Il en résulte qu'à l'occasion de la présentation du prochain budget général des dépenses de l'État, celui-ci pourrait être redevable envers les communautés et les régions d'un montant supplémentaire global d'environ 126,1 millions d'euros.

La Cour des comptes mentionne en outre que, tout comme dans le budget initial, le gouvernement fédéral a déduit des moyens inscrits à la section 01 du budget général des dépenses, au profit des entités communautaires, un montant de 809,6 millions d'euros¹⁴⁹. En effet, conformément à l'article 47/9, §4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, l'autorité fédérale assure pour le compte des communautés, sous certaines

¹⁴⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, p. 12-13.

¹⁴⁶ Lors de l'examen du budget initial 2016, la Cour n'avait pas davantage reçu d'informations sur le *redesign* (*Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 115).

¹⁴⁷ En ce compris une dotation spéciale à la ville de Bruxelles, prévue par l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. À l'inverse, ce montant ne reprend pas les sommes inscrites au budget général des dépenses au titre de la mainmorte, soit en contrepartie de la non-perception par les régions et les communes du précompte immobilier pour les propriétés qui en sont immunisées sur leur territoire (article 63). Les montants repris pour cet objet au programme 13.40.4 s'élèvent à 107,9 millions d'euros.

¹⁴⁸ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

¹⁴⁹ Budget des voies et moyens, *doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1804/001, p. 4-12.

conditions, le financement des investissements des infrastructures et des services médico-techniques des hôpitaux qui leur ont été transférés en vertu de la sixième réforme de l'État. Le même article prévoit qu'en contrepartie de ce financement, les dotations respectives de ces entités sont réduites chaque année à due concurrence.

Lors du comité de concertation du 28 octobre 2015, les entités concernées ont contesté l'interprétation donnée par l'État fédéral quant au mode de détermination de ce financement. En conséquence, elles n'ont pas tenu compte dans leurs budgets respectifs de la réduction opérée par l'État¹⁵⁰.

5.2 IPP régional

Jusqu'en 2015, le financement des régions ne dépendait pas du rendement de l'IPP perçu par l'État. En effet, ces entités bénéficiaient de montants nominalement fixés par la loi spéciale et adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle du PIB.

Cette situation a été fondamentalement modifiée par l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État. En effet, les régions sont désormais compétentes pour établir, si elles le souhaitent, des centimes additionnels sur le produit de l'IPP localisé sur leur territoire¹⁵¹.

A ce jour aucune des régions n'a encore fait usage de cette faculté.

La loi spéciale de financement, telle que modifiée, prévoit que les ressources perçues au titre de centimes additionnels sont calculées en partant d'un pourcentage de l'impôt État¹⁵², aussi appelé « facteur d'autonomie » (voir ci-dessous). Le financement des entités régionales est donc sensible non seulement à la situation économique globale, qui conditionne l'évolution du rendement effectif de l'impôt État, mais également aux décisions discrétionnaires prises par le pouvoir fédéral en matière de fiscalité. Cette sensibilité est d'autant plus forte que l'IPP régional représente plus de la moitié des moyens mis à la disposition de ces entités par l'État¹⁵³.

Ainsi, la mise en œuvre du tax shift I et II générera, en 2016, une diminution probable des recettes dues aux trois régions de l'ordre de 114 millions d'euros. Cette diminution s'accroîtra au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des dispositions attendues, pour représenter 1.140 millions d'euros à partir de 2020¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Voir notamment à cet égard les observations de la Cour des comptes sur les projets de décrets contenant les projets de budgets de la Communauté flamande (chambre flamande du 16 novembre 2015) et de la Communauté française (chambre française du 20 novembre 2015).

¹⁵¹ Sous réserve toutefois de certaines conditions, comme le respect de la progressivité de l'impôt.

¹⁵² L'impôt État est défini dans l'article 5/2 §2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

¹⁵³ Sur la base des paramètres de calculs utilisés pour la détermination des centimes additionnels de l'année 2016, la part de celui-ci s'élève à 58,1%.

¹⁵⁴ Sur la base d'un calcul effectué par le SPF Finances. L'impact sur les communes se chiffrerait pour sa part à 8 millions d'euros en 2016 et 325 millions d'euros à partir de 2021.

5.3 Impact de la détermination définitive du « facteur d'autonomie »

Pour établir le pourcentage de l'impôt État qui est transféré aux régions, le législateur a pris comme point de départ deux éléments (« juste retour » et « terme négatif »¹⁵⁵) qui, à législation inchangée, auraient influencés les dotations versées aux entités régionales en 2015. À ces deux montants, a été adjointe une partie (40%) des dépenses fiscales¹⁵⁶ nouvellement transférées aux régions. Le pourcentage de l'IPP régional (appelé « facteur d'autonomie ») est le rapport, en 2015, entre, d'une part, la somme de ces trois éléments et, d'autre part, le rendement de l'impôt État pour la même année.

L'IPP régional qui est transféré annuellement correspond à la différence entre, d'une part, les centimes additionnels, déterminés par l'application de ce pourcentage sur l'impôt État, et d'autre part les dépenses fiscales régionales¹⁵⁷.

Au moment de l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État, il n'était pas possible de déterminer précisément la valeur des trois éléments mentionnés ci-dessus. En effet :

- les sommes correspondantes au « juste retour » et au « terme négatif » ne pouvaient être arrêtées qu'au moment de la fixation définitive des paramètres d'inflation et de croissance réelle du PIB pour 2015, soit en février 2016 ;
- le total des dépenses fiscales à politique inchangée ne pourra être déterminé qu'après le dépôt par la Cour des comptes, au plus tard le 31 décembre 2016, du rapport prévu à cet effet par l'article 81ter de la loi du 16 janvier 1989.
- enfin, le rendement de l'IPP ne sera définitivement arrêté, comme le prévoit la loi spéciale de financement, qu'au 30 avril 2017. En attendant, une simulation sert de base à la détermination de ce rendement.

Dans l'attente des montants définitifs, le pourcentage dont il est question ci-dessus avait été provisoirement établi, à 25,99%¹⁵⁸. Ce taux est applicable aux années 2015, 2016 et 2017. L'article 54, 7° et 8° alinéas, de la loi spéciale a cependant prévu qu'une régularisation aurait lieu avec effet rétroactif au cours de l'année 2018. Les montants actuellement versés aux régions (soit un montant global de 9.008,6 millions d'euros pour l'année 2016) ne le sont donc que sous la forme d'avances.

Même s'ils ne sont pas encore totalement arrêtés, les montants qui servent de base à l'établissement du facteur d'autonomie ne devraient cependant plus varier de façon significative dans l'avenir¹⁵⁹. Il est désormais possible d'approcher de façon satisfaisante le facteur d'autonomie qui sera appliqué en 2018. Sur la base des éléments aujourd'hui connus, il apparaît d'ores et déjà que le pourcentage de 25,99% est trop élevé et qu'il devrait finalement s'établir à un niveau légèrement inférieur (25,35%).

¹⁵⁵ Articles 33 et 33bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

¹⁵⁶ Évaluée à législation inchangée.

¹⁵⁷ À ce résultat est appliqué un coefficient dit de perception, de nature technique.

¹⁵⁸ Sur la base des données disponibles au cours des travaux préparatoires de la loi.

¹⁵⁹ Les paramètres du « juste retour » et du « terme négatif » sont en effet définitivement fixés. Il en est quasiment de même pour l'impôt État exercice 2015 et les dépenses fiscales 2015 à législation inchangée.

Il découle de ce qui précède qu'à l'issue de la période transitoire, les moyens transférés aux trois régions devront être amputés d'une partie des sommes trop versées au titre d'avances. En termes absolus, l'écart entre ces avances et les montants définitifs représenteraient environ 286,1 millions d'euros en 2015, 293,6 millions d'euros en 2016 et 303,1 millions d'euros en 2017, soit un montant cumulé de 882,8 millions d'euros¹⁶⁰.

5.4 Impact de la détermination définitive des « dépenses fiscales »

En l'absence d'éléments suffisants pour apprécier *a priori* les montants transférés aux régions au titre des dépenses fiscales, la loi spéciale du 16 janvier 1989 a prévu un mécanisme provisoire. Plus précisément, au cours de la période 2015-2017, un montant fixe de 3.048,0 millions d'euros sert de base au calcul des moyens transférés à ce titre aux trois régions¹⁶¹.

Conformément à l'article 81ter de la loi spéciale, la Cour des comptes est chargée de faire un rapport avant la fin de l'année 2016 sur la fixation définitive des dépenses fiscales 2015 à législation inchangée. Sur la base des estimations actuellement disponibles, il apparaît que le montant des dépenses fiscales transférées devrait s'élever à 2.749,5 millions d'euros.

L'intégration de ce nouveau montant dans les mécanismes du financement des régions conduira à une diminution des moyens qui seront définitivement dus par l'État fédéral, à savoir 178,0 millions pour l'année 2015, 183,0 millions pour 2016 et 189,4 millions pour 2017. La régularisation de ces écarts impliquera une réduction supplémentaire des moyens transférés aux régions en 2018 de quelque 550,5 millions d'euros.

¹⁶⁰ Cette correction est prise en compte dans le calcul du solde structurel de l'État fédéral pour les années concernées. Les chiffres cités partent en outre de l'hypothèse que les régions ne feront pas usage d'ici là de leur faculté de fixer elles-mêmes le taux de leurs centimes additionnels.

¹⁶¹ Ce montant global de 3.048,0 millions d'euros se répartit à concurrence de 60 % en moyens IPP attribués (article 35decies), et de 40% sous la forme d'IPP régional (article 5/2). Il intervient également dans les modalités d'établissement du mécanisme de solidarité nationale (article 48) et du mécanisme de transition (article 48/1, §2, 5°, 6° et 8°).

CHAPITRE II

Budget général des dépenses -
Sections

Section 12 – SPF Justice

1 Dépenses de personnel

Par rapport au budget initial, le présent ajustement accroît les crédits de personnel, y compris le personnel détaché, d'un montant de 8,1 millions d'euros¹⁶², les portant ainsi à un total de 1.279,4 millions d'euros.

Les hausses les plus significatives concernent la rémunération du personnel non confessionnel¹⁶³ (+4,2 millions d'euros) et du culte islamique (+1,3 million d'euros). Dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale, les crédits relatifs à la rémunération du personnel statutaire des juridictions ordinaires comprennent un supplément de 970.000 euros¹⁶⁴, afin de permettre l'augmentation¹⁶⁵ du nombre de substituts spécialisés en matière fiscale. De plus, 15 fonctionnaires fiscaux supplémentaires sont détachés auprès des juridictions ordinaires. Les crédits alloués pour le personnel du SPF Finances détaché auprès des juridictions ordinaires augmentent dès lors de 1,3 million d'euros (allocation de base 12.56.02.12.21.48)¹⁶⁶.

Les crédits supplémentaires octroyés à la Sûreté de l'État¹⁶⁷ intègrent la restitution des crédits correspondant à cinq mois de traitement des assistants de protection de la Justice (soit 909.000 euros), suite au retard de l'intégration de ces derniers au sein de la Police fédérale¹⁶⁸.

De même, l'enveloppe destinée au financement du Service fédéral d'audit interne, a été diminuée d'un montant de 746.000 euros. Provenant à l'origine des crédits de

¹⁶² Cette augmentation tient compte de la diminution de 1,3 million d'euros des sommes affectées au financement du secrétariat social fédéral Persopoint, secrétariat social fédéral qui reprend notamment les tâches du SCDF. La contribution du SPF justice est ainsi proportionnellement la plus importante (voir à ce propos les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, p.14).

¹⁶³ Sous-financée depuis 2010 (Voir les Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour 2016, *doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, p.150).

¹⁶⁴ Voir le projet d'ajustement du budget général des dépenses, *doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p.48.

¹⁶⁵ De 15 personnes.

¹⁶⁶ Voir à ce sujet les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, point 15, p. 25.

¹⁶⁷ Division organique 55 - Administration de la Sûreté de l'État.

¹⁶⁸ Voir à ce propos les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, point 15, p. 17.

personnel du SPF Justice, soit 650.000 euros pour le personnel de l'ordre judiciaire¹⁶⁹ et 96.000 euros pour le personnel des cultes, cette somme est réintégrée au sein des crédits de personnel du SPF Justice¹⁷⁰.

Les crédits de personnel font l'objet d'un monitoring du risque de dépassement conformément aux circulaires 644 et 650¹⁷¹. Compte tenu des possibilités de redistribution ainsi que des transferts à partir de la provision Optifed, les crédits de personnel seraient suffisants en 2016, à politique inchangée¹⁷².

2 Dépenses de fonctionnement

Arriérés 2011-2014

Le premier ajustement du budget 2015 avait accru les crédits de fonctionnement d'un montant de 101,1 millions d'euros, afin d'apurer des factures des années 2011 à 2014. Ces arriérés concernaient principalement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police (36 millions d'euros), ainsi que des frais médicaux aux détenus et aux internés (39,1 millions d'euros).

En juin 2015, le montant de ces arriérés avait été réévalué à 145,8 millions d'euros et majoré d'un montant de 6,2 millions d'euros de dépenses de téléphonie réalisées en 2014 (mais facturées en 2015). Ce montant avait été couvert par un transfert de la provision interdépartementale. À propos de ces mêmes dépenses, la Cour rappelle que, le 16 octobre 2015¹⁷³, le conseil des ministres avait chargé les ministres de la Justice et du Budget de proposer, avant le contrôle budgétaire 2016, un arrangement pour les factures contestées et non encore contrôlées de l'opérateur de téléphonie Mobistar¹⁷⁴. La Cour n'a toutefois pas reçu d'information quant à l'issue de ce dossier.

Arriérés 2015

Le SPF Justice a réalisé un inventaire des frais de fonctionnement relatifs à l'année 2015 qui n'ont pas été engagés. À la fin du premier trimestre 2016, ces arriérés étaient évalués à 33,6 millions d'euros au minimum, ce montant étant susceptible d'évoluer à la hausse au cours de l'année.

Les insuffisances de crédit intervenues en 2015 concernent principalement des dépenses de fonctionnement de l'organisation judiciaire et des établissements pénitentiaires (respectivement 16,4 et 17,2 millions d'euros). Afin d'engager ces factures à charge du budget 2016 et dans le but de les liquider sans délais, une disposition légale nouvelle (2.12.2) est inscrite, à l'occasion du présent ajustement, au

¹⁶⁹ Le département estime que le Service fédéral d'audit interne ne peut être compétent pour l'ordre judiciaire. Cette compétence relèverait en effet des collèges des cours et tribunaux et du ministère public en vertu des articles 183 et 185 du Code judiciaire.

¹⁷⁰ Voir le projet d'ajustement du budget général des dépenses, *doc.parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p.39.

¹⁷¹ Circulaires n° 644 du 12 mai 2015 et n° 650 du 15 décembre 2015.

¹⁷² Aucun dépassement des crédits alloués n'a été observé en 2015 et un solde de 22,1 millions d'euros en crédits de liquidation restait disponible au terme de l'exercice.

¹⁷³ Conseil des ministres du 16 octobre 2015, notification point 15.

¹⁷⁴ Environ 24.000 factures concernant les années 2011 à 2014.

dispositif du budget général des dépenses. Celle-ci porte dérogation aux règles de rattachement des opérations prévues par la loi du 22 mai 2003¹⁷⁵ pour trois allocations de base¹⁷⁶ en autorisant l'imputation à charge du budget 2016 de dépenses relatives à des années antérieures.

Parmi les arriérés ne faisant pas l'objet de ce cavalier budgétaire, on peut citer ceux relatifs aux dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services des établissements pénitentiaires¹⁷⁷ (1,2 million d'euros) et de l'organisation judiciaire¹⁷⁸ (2,0 millions d'euros), pour l'engagement et la liquidation desquels rien n'est prévu.

La Cour des comptes constate en outre qu'aucun crédit supplémentaire, sauf partiellement pour les établissements pénitentiaires (voir ci-dessous), n'a été inscrit au présent ajustement budgétaire. Il n'est donc pas exclu que de nouvelles insuffisances de crédits puissent apparaître en 2016.

Les arriérés 2015 sont principalement constitués par :

Les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police

Une part significative des arriérés 2015 est constituée de frais de justice en matière pénale criminelle, correctionnelle et de police¹⁷⁹. Ceux-ci étaient estimés à 14,4 millions d'euros au 7 avril 2016 (7,0 millions d'euros pour la téléphonie, 0,9 million pour les commissions rogatoires et 6,5 millions pour les expertises).

Afin d'éviter la création récurrente d'arriérés en matière de frais de justice, le montant annuel de base des crédits devrait s'élever, selon l'administration, à 106,0 millions d'euros. Toutefois, au cours de l'année 2015, trois mesures ont été prises en vue de limiter ces frais : elles concernent les tarifs pour les prestations des huissiers de justice¹⁸⁰, les expertises pour l'analyse génétique¹⁸¹ et l'analyse salivaire et le prélèvement sanguin dans le cadre de la conduite sous influence¹⁸². Dès lors, le

¹⁷⁵ Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹⁷⁶ Il s'agit des allocations de base 12.56.03.12.11.40 (concernant notamment les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police), 12.51.31.12.11.01 (concernant les dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services en matière d'expertises médicales et médico-psychosociales) et 12.51.32.12.11.31 (concernant les frais médicaux au profit des détenus, la nourriture et l'entretien des récidivistes et anormaux internés en vertu de la loi sur la défense sociale).

¹⁷⁷ Allocation de base 12.51.02.12.11.01.

¹⁷⁸ Allocation de base 12.56.02.12.11.01.

¹⁷⁹ Allocation de base 12.56.03.12.11.40.

¹⁸⁰ Arrêté royal du 23 août 2015 fixant le tarif des prestations des huissiers de justice en matière répressive sur réquisition des autorités judiciaires.

¹⁸¹ Arrêté royal du 27 novembre 2015 portant exécution de l'article 6 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006 fixant les tarifs pour les expertises en matière pénale pour l'analyse génétique requises par une autorité judiciaire.

¹⁸² Arrêté royal du 27 novembre 2015 portant exécution de la loi relative à la police de la circulation routière en ce qui concerne l'analyse salivaire et le prélèvement sanguin dans le cadre de la conduite sous l'influence de certaines substances psychotropes ainsi que l'agrément des laboratoires.

montant de base pourrait être diminué de 11,8 millions d'euros¹⁸³, et ramené à 94,2 millions d'euros. Ce dernier montant pourrait encore être revu à la baisse en fonction de la réalisation progressive du plan d'action du ministre en matière de frais de justice, notamment en ce qui concerne les frais de téléphonie¹⁸⁴. Quoiqu'il en soit, 73,6 millions d'euros en crédits de liquidation ont été inscrits au budget ajusté 2016.

La Cour rappelle toutefois que ce crédit n'inclut pas les conséquences de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la loi du 5 mai 2014¹⁸⁵ qui prévoit, sur décision judiciaire, des expertises psychiatriques ou psychologiques médico-légales, alors que le coût supplémentaire de cette mesure est estimé par l'administration à 8,1 millions d'euros.

La Cour indique néanmoins qu'en vue de réduire la constitution d'arriérés, le directeur général de l'organisation judiciaire a, en décembre 2014 et en février 2016, fait parvenir aux autorités judiciaires deux circulaires¹⁸⁶ relatives à l'enregistrement sans délai des états de frais dans l'application comptable du département (CGAB) « *afin que chaque état de frais en matière répressive soit connu au plus tôt dans le déroulement du processus* ».

Les frais de fonctionnement en matière d'expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé

Les arriérés¹⁸⁷ concernent, d'une part, les dépenses en matière de frais de bureaux, d'honoraires des médecins indépendants, d'énergie, d'entretien, d'indemnités, de jetons de présence, de téléphonie (220.000 euros) et, d'autre part, les frais médicaux au profit des détenus, nourriture et entretien des récidivistes et anormaux internés en vertu de la loi de défense sociale (15,7 millions d'euros). Les mesures prises dans le cadre de cette loi sont structurellement sous-financées, surtout celles liées aux soins des personnes internées placées dans un établissement externe non attaché à l'administration pénitentiaire¹⁸⁸.

3 Dépenses à charge du crédit provisionnel « Lutte contre le terrorisme et le radicalisme »

Sous réserve d'acceptation dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire, plusieurs initiatives ont été proposées par le ministre qui visent à augmenter, de manière récurrente, les moyens en personnel et en fonctionnement du département et

¹⁸³ L'impact de ces mesures a été évalué à -5,4 millions d'euros pour les prestations des huissiers, -5,1 pour les analyses ADN et -1,2 pour les analyses salivaires (voir les notifications du conseil des ministres du 24 juillet 2015, point 15).

¹⁸⁴ Voir la note de politique générale, 10 nov. 2015, *doc. parl.*, Chambre, DOC 54 1428/008, point II.4 Politique budgétaire durable et frais de justice. Le plan 'Frais de justice' contient 32 actions.

¹⁸⁵ Loi du 5 mai 2015 relative à l'internement des personnes.

¹⁸⁶ Circulaires n°236 du 17 décembre 2014 et n°251 du 19 février 2016.

¹⁸⁷ Allocations de base 12.51.31.12.11.01 et 12.51.32.12.11.31.

¹⁸⁸ L'Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI) s'acquitte d'un montant forfaitaire directement auprès des prestataires de soins des internés placés dans un hôpital ou un établissement psychiatrique. Les factures relatives aux soins qui excèdent la limite de l'enveloppe INAMI sont prises en charge par le SPF Justice, pour un montant annuel estimé à environ 18 millions d'euros. Le ministre de la Justice étudierait avec la ministre chargée de la Santé publique de quelle manière l'INAMI pourrait prendre à son compte tous les frais concernant les soins de santé de ce groupe de personnes internées (Source : Note de politique générale du ministre de la Justice du 10 novembre 2015, *doc. parl.* Chambre, DOC 54 1428/008).

sont mises à charge du crédit provisionnel destiné à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme¹⁸⁹ : le recrutement de magistrats du siège et du parquet et de personnel judiciaire¹⁹⁰, le renforcement de la « Cellule extrémisme » des établissements pénitentiaires, la création de deux sections pour détenus radicalisés et l'accroissement des moyens nécessaires en matière de frais de justice¹⁹¹.

¹⁸⁹ Allocation de base 03.41.10.01.00.04 ; voir à ce propos les commentaires de la partie I.

¹⁹⁰ 62 magistrats et 276 collaborateurs.

¹⁹¹ 10 millions d'euros pour Bruxelles (Plan Canal) et 16 millions d'euros pour les autres ressorts judiciaires.

Section 14 - Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement

Par le biais de la circulaire relative au mécanisme renforcé de prudence budgétaire, le conseil des ministres du 20 mai 2016 a bloqué les crédits d'engagement et de liquidation de la coopération au développement¹⁹² pour l'année 2016 à raison de 125 millions d'euros¹⁹³. Le département de la Coopération au développement doit fournir pour le 30 mai 2016 une ventilation des blocages entre toutes les allocations de base. Comme le budget des dépenses de la coopération au développement se compose surtout de crédits destinés aux transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)¹⁹⁴, les blocages concerneront surtout ces crédits.

Dans le budget initial 2016, le département de la Coopération au développement avait estimé la sous-utilisation de ses crédits à 186,9 millions d'euros¹⁹⁵, soit 61,9 millions de plus que le blocage actuellement imposé. Pour l'année budgétaire 2015, le gouvernement avait aussi bloqué les crédits de la coopération au développement à hauteur de 187,6 millions d'euros¹⁹⁶. Le département précise toutefois qu'il a pu honorer toutes les dépenses obligatoires en 2015, même si certaines actions prévues ont enregistré du retard ou ont été entamées ultérieurement.

Le département estime qu'il pourra aussi réaliser toutes ses dépenses obligatoires en 2016. Il devra toutefois limiter un certain nombre de contributions volontaires et ne pourra pas mener à bien l'ensemble des actions prévues¹⁹⁷.

Si l'objectif est de ne pas utiliser les crédits de la coopération au développement sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande de réduire effectivement ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer administrativement en cours d'année. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues.

¹⁹² Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

¹⁹³ Ce chiffre représente plus de 30 % du montant total du blocage imposé à l'ensemble des départements (402,655 millions d'euros).

¹⁹⁴ Les crédits de liquidation totaux de la coopération au développement prévus dans le budget 2016 ajusté s'élèvent à 1.270,7 millions d'euros, répartis comme suit :

- 5,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement (code SEC 12) ;
- 1.169 millions d'euros de transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6) ;
- 96 millions d'euros d'octrois de crédits et de participations (code SEC 8, sans incidence sur le solde de financement).

¹⁹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, *Exposé général du budget initial 2016 – Note de solidarité*, p. 147.

¹⁹⁶ La sous-utilisation effective des crédits de la coopération au développement a ainsi atteint 189,6 millions d'euros en 2015 (sans tenir compte de la sous-utilisation des dépenses de code SEC 8).

¹⁹⁷ Le SPF décrit ces actions :

- pour le budget initial 2016, dans le *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1353/009, *Justification*, p. 67-257 ;
- pour les adaptations à la suite de l'ajustement du budget 2016, dans le *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, *Projet de loi contenant le premier ajustement*, p. 75-92.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ **58**

Section 16 – Défense

1 Principaux changements par rapport au budget initial

Si les crédits de liquidation totaux restent quasiment identiques à ceux inscrits au budget initial 2016 (2.339,2 millions d'euros), il a été procédé à un certain nombre de transferts de crédits importants¹⁹⁸.

Les principaux transferts de crédits (57,7 millions d'euros) concernent les quatre fonds organiques. Lors du conclave budgétaire du 1^{er} octobre 2015, le gouvernement avait décidé de fusionner ces fonds en un seul nouveau fonds budgétaire global¹⁹⁹. Le budget ajusté répartit à nouveau les crédits variables entre les fonds budgétaires conformément à l'encours estimé. L'incidence de ces transferts est neutre sur le plan budgétaire.

Les crédits de personnel (1.576,6 millions d'euros) progressent légèrement (+3,6 millions d'euros). La Cour attire l'attention sur les transferts de crédits au sein du groupe des crédits de personnel. En raison de l'affectation accrue de militaires à des missions de surveillance, la Défense doit réduire sa capacité d'entraînement. C'est la raison pour laquelle les crédits prévus pour les entraînements diminuent de 3,2 millions d'euros²⁰⁰. Le département consacre l'intégralité de la marge budgétaire libérée au recrutement de 200 militaires supplémentaires en sus des 700 initialement prévus. Pour atteindre l'objectif d'un effectif de 25.000 unités en 2030, le département devra maintenir les années suivantes l'effort accru de recruter au minimum 900 personnes par an²⁰¹.

Le département opère aussi une nouvelle ventilation des crédits au sein des crédits de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, le crédit prévu pour l'acquisition de carburant diminue de 11,3 millions d'euros (allocation de base 16.50.1.3.12.11.01) au profit du crédit destiné à résorber la dette relative à l'appareil de transport militaire A400M (allocation de base 16.50.2.2.74.10.01).

¹⁹⁸ Ces transferts s'inscrivent dans le cadre du principe de l'enveloppe budgétaire (cf. conclave budgétaire du 15 octobre 2014 - p. 15). Ce principe prévoit que les normes des instructions budgétaires sont d'application pour déterminer l'enveloppe globale et que la Défense peut décider elle-même de l'allocation des crédits dans les différentes phases de la confection du budget.

¹⁹⁹ À savoir les fonds budgétaires 16.1 (Prestations pour tiers), 16.2 (Recettes provenant de la vente de matériel, matières ou munitions excédentaires) et 16.3 (Recettes provenant de la vente de biens immobiliers). À partir de l'année budgétaire 2016, le gouvernement prévoit la disparition progressive de ces fonds et la création d'un seul nouveau fonds 16.4 (Recettes provenant des prestations pour tiers, de la vente de matériel, de matières ou de munitions et de l'aliénation de biens immobiliers). Les crédits variables inscrits aux fonds 16.1, 16.2 et 16.3 ne servent plus qu'à liquider l'encours (14,5 millions d'euros). Le solde des crédits d'engagement et de liquidation est transféré au fonds budgétaire 16.4.

²⁰⁰ Le ministère de la Défense réduit la capacité d'entraînement à raison de 30.000 heures-hommes (de 440.000 heures à 410.000). Une réduction supplémentaire n'est pas exclue en fonction d'une nouvelle augmentation de l'affectation de militaires.

²⁰¹ Le gouvernement s'est entendu le 22 décembre 2015 sur le plan stratégique de la Défense 2030. Selon cet accord, l'effectif devrait atteindre 25.000 ETP. Ce plan stratégique n'est pas encore approuvé par le conseil des ministres.

2 Utilisation de la provision interdépartementale

La provision interdépartementale prévoit un crédit d'engagement de 69 millions d'euros et un crédit de liquidation de 100 millions d'euros pour la Défense.

Le crédit d'engagement servira intégralement à financer les investissements les plus urgents²⁰². Quant aux crédits de liquidation, ils seront entièrement utilisés pour financer l'encours de la dette relative au renouvellement du matériel militaire et de l'infrastructure²⁰³. La Cour des comptes souligne le caractère nécessaire de ces dépenses. Ces crédits devraient dès lors être repris dans les programmes budgétaires respectifs et non dans la provision interdépartementale. Ainsi, l'encours à amortir pour l'année budgétaire 2016 aux programmes 16.50.2 (Renouvellement de l'équipement) et 16.50.03 (Renouvellement de l'infrastructure) s'élève à 188,8 millions d'euros. La Défense financera cette dette avec des moyens budgétaires propres à concurrence de 88,8 millions d'euros et aura recours à la provision interdépartementale pour le montant restant (100 millions d'euros). Moins de 50 % de la dette est donc amortie à l'aide de moyens budgétaires propres pour le moment.

²⁰² Dont 29 millions d'euros pour le matériel courant et 40 millions d'euros pour l'infrastructure.

²⁰³ Dont 77,8 millions d'euros pour l'achat de véhicules de transport (allocations de base 16.50.2.1.74.10.01 et 16.50.2.2.74.10.01), 14 millions d'euros pour des investissements de capital spécifiques (allocation de base 16.50.2.2.74.70.01) et 6,5 millions d'euros pour des travaux d'infrastructure à des bâtiments.

Section 18 – SPF Finances

1 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement - Subsistance

Le projet d'ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 prévoit, tout comme le budget initial, un crédit de 26,6 millions d'euros pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires²⁰⁴.

La loi du 12 mai 2014²⁰⁵ a relevé de 1.400 euros à 1.800 euros le plafond des ressources mensuelles en-dessous desquelles un créancier d'aliments peut demander une avance sur pension alimentaire. La Cour des comptes estime, sur la base des montants liquidés au cours du premier quadrimestre, que le crédit précité de 26,6 millions d'euros pourrait s'avérer insuffisant. Elle souligne toutefois que l'article 2.18.3 §2 du dispositif du budget initial autorise une redistribution interne de certains crédits, ce qui devrait permettre de couvrir l'ensemble des avances sur pension alimentaire.

2 Programme 18.40.0 Services d'encadrement et services - Subsistance

Un montant supplémentaire exceptionnel de 4 millions d'euros est prévu à l'allocation destinée aux dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique²⁰⁶. Ce montant est attribué en compensation de la suppression d'un fonds virtuel qui trouvait son origine dans la mise à disposition par le SPF Finances de son infrastructure informatique et de son imprimerie pour d'autres organismes publics fédéraux.

Les recettes et dépenses relatives à ces prestations de service sont actuellement comptabilisées sur un compte d'ordre de la Trésorerie créé spécialement à cette fin, dont le solde s'élevait à 5,1 millions d'euros au 31 décembre 2015. Comme la Cour des comptes l'a déjà fait remarquer préalablement²⁰⁷, le recours à des comptes d'ordre n'est plus prévu par la loi du 22 mai 2003²⁰⁸. Cette pratique contrevenait en effet au principe de transparence budgétaire, car les comptes d'ordre peuvent donner lieu à une utilisation injustifiée des crédits et à la constitution de réserves qui échappent au contrôle budgétaire normal²⁰⁹.

²⁰⁴ Allocation de base 18.53.03.53.20.02.

²⁰⁵ Loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires.

²⁰⁶ Allocation de base 18.40.02.12.11.04.

²⁰⁷ 171^e cahier de la Cour des comptes, p. 94. et 172^e cahier de la Cour des comptes, p. 85.

²⁰⁸ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

²⁰⁹ Voir également Cour des comptes, « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2012 », *Doc. parl.*, Chambre, 24 avril 2012, DOC 53 2112/005, p. 60.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière immobilière²¹⁰.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

1 Dépenses locatives et travaux d'aménagement standard

Les crédits destinés à financer les dépenses relatives à la location de biens immobiliers par la Régie pour le compte de l'État²¹¹ et les travaux d'aménagement standard inhérents à cette location sont inscrits aux articles 537.01, 537.03, 537.05 et 537.13 du budget de la Régie. Cette dernière perçoit les moyens nécessaires à cet effet via l'allocation de base 19.55.22.41.40.01 (dotation loyer). La dotation s'élève à 475,8 millions d'euros dans l'ajustement du budget 2016.

La Régie estime cependant ces dépenses à 485,7 millions d'euros (+13,5 millions d'euros par rapport au budget initial). Cette augmentation est due à de nouveaux contrats de location (+2,3 millions d'euros), à de nouveaux travaux d'aménagement standard (+2,9 millions d'euros), à l'encours des travaux d'aménagement actuels (+4,6 millions d'euros) et aux surcoûts des charges d'occupation de l'immeuble WTCII (+3,7 millions d'euros)²¹². La Régie a tenu compte de l'économie de 6,5 millions d'euros décidée lors de la concertation bilatérale au sujet du budget initial 2016²¹³. La justification relative au projet d'ajustement du budget ne précise pas comment la Régie réalisera cette économie.

L'insuffisance de la dotation accordée à la Régie pour la location des biens immobiliers locative s'élèverait donc à 9,9 millions d'euros. La Régie la financerait par le biais des produits de la vente de son patrimoine (voir également le point 3). En outre, le déficit pourrait encore augmenter si la Régie ne parvenait pas à réaliser l'économie précitée de 6,5 millions d'euros.

²¹⁰ La Régie des bâtiments est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La Régie a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments. Les moyens fédéraux octroyés à la Régie dans le cadre de la section 19 du budget sont subdivisés en treize allocations de base, chacune d'entre elles représentant une dotation spécifique.

²¹¹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, articles 2, 19, 2^o, et 20, § 1^{er} 2^o.

²¹² La Régie préfinance les charges d'occupation de l'immeuble WTCII à Bruxelles et les récupère ensuite auprès des occupants. Les charges pour ce bâtiment sont toutefois nettement plus élevées que dans d'autres bâtiments et les occupants ne peuvent libérer les crédits nécessaires pour rembourser tous les frais à la Régie. Un crédit supplémentaire est dès lors inscrit dans le présent projet d'ajustement du budget afin que la Régie puisse payer toutes les factures.

²¹³ Lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2014, le gouvernement a imposé une économie de 5 % sur les loyers.

2 Fonds de financement

La Régie peut utiliser les produits de la vente de ses biens immobiliers²¹⁴. Les produits non utilisés à la fin de l'année budgétaire doivent être reportés à l'année budgétaire suivante où ils se confondent avec les recettes propres à cette dernière²¹⁵.

La Cour des comptes constate que la situation du Fonds de financement n'est pas reprise dans le tableau de la loi, ni dans le programme de justification.

L'évaluation des recettes provenant de la vente de biens immobiliers (article 414.09) a été relevée de 5,5 millions d'euros pour atteindre 57 millions d'euros. Cette augmentation est due à la vente de biens en Flandre et en Wallonie (27 millions d'euros), ainsi qu'à la vente des terrains des casernes d'Ixelles à la Région de Bruxelles-Capitale (30 millions d'euro), financée par le Fonds Beliris²¹⁶.

Ces recettes supplémentaires permettront notamment à la Régie de réaliser un solde SEC positif de 20 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016, comme imposé lors de la concertation bilatérale relative au budget ajusté 2016.

3 Affectation de la réserve financière (excédents budgétaires)

Au 31 décembre 2015, la Régie disposait d'une réserve financière de 88,2 millions d'euros. Elle résulte de la non-affectation d'une partie des dotations annuelles et des produits de la vente de biens immobiliers (voir le point 2).

Hormis les recettes provenant de la vente de biens immobiliers, il n'est pas spécifié dans quelle mesure la Régie des bâtiments peut affecter cette réserve ni à quelles fins. L'autorité budgétaire²¹⁷ décide chaque année au cas par cas quelles dépenses seront couvertes par ce biais et quand elles le seront.

En 2016, la Régie utilisera cette réserve pour :

- apurer le déficit des dépenses locatives et des dépenses relatives aux travaux d'aménagement standard (9,9 millions d'euros – voir le point 1) ;
- couvrir les dépenses d'investissement au Musée royal de l'Afrique centrale (39,3 millions d'euros) ;

²¹⁴ L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 stipule qu'un fonds de financement est créé à la Régie des bâtiments. Par dérogation aux articles 60 et 68 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ce fonds est alimenté par le produit de toutes les opérations immobilières relatives aux biens de l'État qui relèvent de la compétence du ministre qui a la Régie des bâtiments dans ses attributions. L'article 335, § 4, de la loi-programme précitée, dispose que les ressources du fonds de financement sont affectées au financement des missions dévolues à la Régie des bâtiments.

²¹⁵ Loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, article 2.19.6.

²¹⁶ Programme 33.55.2 (SPF Mobilité et Transports). Le conseil des ministres du 17 mars 2016 a approuvé l'avenant n°12 qui adapte et étend le programme de l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Beliris achètera les terrains et les assainira.

²¹⁷ Il peut s'agir du conseil des ministres, de la concertation bilatérale, du ministre du Budget, du ministre de tutelle, etc.

- couvrir les dépenses provenant des décomptes pour le centre de psychiatrie médicale de Gand (FPC Gent, à hauteur de 1,5 million d'euros)²¹⁸ ;
- acquérir les hangars de l'ancien lavoir à charbon à Péronnes-lez-Binche (16,3 millions d'euros).

La Cour des comptes observe que le projet de budget de la Régie des bâtiments ne fait pas ou pas suffisamment apparaître que ces dépenses seront financées par la réserve financière. Ainsi, les opérations pour le Musée royal de l'Afrique centrale et le FPC Gent sont encore reprises en tant que projets à financer par des emprunts et le budget des recettes n'indique pas que l'achat des hangars du lavoir à charbon sera financé sur fonds propres.

Pour une meilleure transparence, la Cour des comptes recommande que le tableau de la loi et la note de justification fassent clairement état de la reprise et de l'utilisation de la réserve financière²¹⁹. Il est également souhaitable qu'une disposition réglementaire soit adoptée pour déterminer dans quelle mesure et pour quelles dépenses la Régie est habilitée à utiliser la réserve ou doit la reverser au Trésor.

²¹⁸ Il s'agit en l'occurrence du décompte des dépenses supplémentaires dans le cadre des marchés publics relatifs à la construction du FPC Gent.

²¹⁹ Dans le budget des recettes, la reprise de la réserve financière peut être considérée comme une opération interne et, dans le budget des dépenses, l'utilisation de la réserve peut être inscrite en tant que dépense de fonctionnement ou d'investissement.

Section 21 – Pensions

La section 21 comprend les dotations allouées au Service des pensions du secteur public (SdPSP)^{220 221}. Elles doivent lui permettre de payer les pensions de retraite et de survie du secteur public, les pensions de la SNCB, les pensions de réparation, les rentes de guerre et les rentes d'accident du travail.

La Cour vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget ajusté du SdPSP (et de la justification y afférente ainsi que de la subdivision en articles)²²². Au vu de la justification sommaire et imprécise de la « *dotation 1 : pensions du secteur public* », la Cour ne peut pas vérifier si les crédits de dépenses et les recettes seront suffisants pour respecter toutes les obligations.

Le SdPSP justifie ainsi la diminution des dépenses de pensions de presque 44 millions d'euros (pour les pensions de retraite et les pensions de survie) en indiquant simplement que les dépenses sont à présent estimées à partir de chiffres plus récents²²³. Cette affirmation n'est pas étayée par un calcul précis ou une comparaison avec le budget initial. Les tableaux habituels donnant un aperçu du nombre de « nouvelles pensions » escomptées par allocation de base font également défaut dans les justifications de l'ajustement du budget.

L'estimation des dépenses supplémentaires liées à la suppression des limites de travail autorisé pour les retraités âgés de plus de 65 ans et ayant une carrière d'au moins 42 ans proposées lors de cet ajustement est inférieure de 4,6 millions d'euros par rapport à l'estimation prévue au budget initial. La justification mentionne uniquement qu'une « nouvelle estimation » est à la base de l'ajustement.

Lors du conclave budgétaire du 22 avril 2016, le gouvernement a pris des mesures pour maîtriser les dépenses en matière de pensions publiques. Le rendement d'un certain nombre de ces mesures de pensions devrait encore donner lieu cette année à une économie de quelque 11 millions d'euros :

- l'adaptation des règles relatives à la bonification pour diplôme dans le cadre du calcul de la pension ;
- l'abandon de la prise en considération des années de carrière en tant que membre du personnel contractuel dans le calcul de la pension du secteur public (pension mixte) ;

²²⁰ À partir du 1^{er} avril 2016, les compétences du SdPSP ont été intégrées dans le Service fédéral des pensions en exécution de la loi du 18 mars 2016 portant modification de la dénomination de l'Office national des pensions en Service fédéral des pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des pensions du secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

²²¹ Jusqu'au 1^{er} avril 2016, le SdPSP était un organisme public autonome de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

²²² *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/002, partie 5 (Budgets des organismes d'intérêt public), p.715

²²³ Selon la justification « *sur la base des dépenses de pensions effectivement réalisées et connues jusqu'à janvier 2016* »

- le report de 60 à 63 ans de la pension d'office après 365 jours de maladie²²⁴.

La Cour n'a pas obtenu d'information sur le rendement de ces mesures. Comme elles doivent encore être transposées en dispositions légales, il n'est en outre pas certain qu'elles pourront conduire à toutes les économies attendues en 2016.

Dans son rapport sur le budget initial 2016, la Cour avait déjà souligné que l'estimation des recettes provenant des transferts des cotisations de pension de l'Office national des pensions (ONP) au SdPSP en application de la loi du 5 août 1968²²⁵ (article budgétaire 420.4701) était peu fiable²²⁶. Dans le budget ajusté, la recette estimée à cet article augmente de 15 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 20%, mais sans aucune explication.

La Cour des comptes rappelle en outre que, dans son audit de juillet 2008 sur les transferts de cotisations de pension entre le secteur privé et le secteur public, elle avait attiré l'attention sur le problème du rythme irrégulier du transfert au SdPSP des retenues de pension par l'ONP²²⁷. Elle constate que le SdPSP n'a toujours pas donné suite à sa recommandation visant à améliorer la procédure de perception régulière de ces cotisations de pension.

²²⁴ D'après la notification du conclave budgétaire (notification point 1, p. 34), l'âge de la pension d'office passerait à 62 ans en 2016 et à 63 ans en 2018.

²²⁵ Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

²²⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 71. Dans la justification du budget initial, le SdPSP avait indiqué que « l'évolution de cette recette est plutôt irrégulière et dépend du moment auquel l'Office national des pensions fait ses versements ».

²²⁷ Cour des comptes, *Transferts de cotisations de pension du secteur privé au secteur public*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juillet 2008. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

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

1 Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »

Fonds responsabilisation climat

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation en matière climatique.

La LSF fixe les principes de ce mécanisme. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est fixée pour chaque région²²⁸. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral²²⁹. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier²³⁰.

Le fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé pour permettre la mise en place de ce mécanisme de bonus/malus²³¹. Ce fonds figure sous le programme 25.55.9 « Mécanisme de responsabilisation climat ». Les recettes du fonds se composent comme suit :

1. la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission ;
2. le mali lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

Afin que la Belgique respecte ses obligations européennes et internationales en matière de climat et d'énergie, l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu le 4 décembre 2015 un accord politique, qui répartit les efforts à fournir entre ces entités et devait être formalisé dans un accord de coopération dans les deux mois²³². L'accord politique requiert également une adaptation de l'accord de coopération relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système d'enregistrement standardisé et normalisé.

Si la concertation au sujet des projets de texte pour les deux accords de coopération est bien dans la dernière phase, la procédure d'approbation formelle par les différents acteurs n'est pas encore entamée²³³. Par conséquent, les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission ne peuvent toujours pas être utilisées par l'État fédéral

²²⁸ Article 65quater, § 2, de la LSF.

²²⁹ Le bonus est prélevé sur la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission (article 65quater, § 5, 1°, de la LSF).

²³⁰ Ce malus est déduit des moyens attribués à la région, tels que prévus au titre IV, chapitre II, section 4, de la LSF.

²³¹ Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

²³² En vertu de la LSF, les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre sont réparties entre l'autorité fédérale et les régions, selon les modalités fixées par un accord de coopération conclu entre ces entités (LSF, article 65quater, § 7).

²³³ Cette procédure comprend successivement l'approbation par la Commission nationale Climat et par le Comité de concertation État fédéral-régions, l'avis de l'Inspection des finances et du Conseil d'État, la signature par les quatre gouvernements, l'approbation formelle par les quatre parlements et la publication au Moniteur.

ou reversées aux régions. Elles sont dès lors bloquées sur un compte d'ordre géré par le SPF Santé publique. Le solde de ce compte s'élevait à près de 393 millions d'euros fin avril 2016.

2 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé

La dotation versée à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)²³⁴ doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions visant à assurer la qualité, la sécurité et l'efficacité des médicaments et des produits de santé. Cette dotation (allocation de base 25.59.02.41.40.01) s'élève à 16,8 millions d'euros et reste inchangée par rapport au budget initial 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Le budget des recettes et des dépenses de l'AFMPS reste inchangé par rapport au budget initial (74,7 millions d'euros). Toutefois, il a été procédé à des glissements importants dans le budget des recettes. Ainsi, les recettes provenant de l'exercice de la mission statutaire diminuent de 4,1 millions d'euros (chapitre 41), et cette réduction est compensée par l'utilisation de la réserve financière (chapitre 45), laquelle constitue toutefois une opération interne qui n'est pas prise en considération pour déterminer le solde SEC. Dès lors, le solde SEC estimé dans le budget est négatif à hauteur de 6 millions d'euros²³⁵. Par lettre du 18 février 2016, le ministre du Budget a marqué son accord sur ce solde à condition que le solde SEC réalisé en fin d'année ne soit pas négatif²³⁶. Par conséquent, l'AFMPS devra réaliser un excédent de recettes ou une sous-utilisation de dépenses de 6 millions d'euros (8% des dépenses) d'ici la fin de l'année budgétaire.

La Cour constate également que les dépenses inscrites au budget 2016 sont plus élevées que les réalisations de 2015 (+13,9 millions d'euros ou 23%). Les crédits de personnel augmentent de 5,4 millions d'euros (17%) et les crédits de fonctionnement de 8,1 millions d'euros (28%). La note justificative ne mentionne pas d'actions ou de mesures qui expliqueraient une telle augmentation.

La Cour en déduit que le projet de budget 2016 ajusté est peut-être surestimé.

²³⁴ L'AFMPS est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

²³⁵ Le budget initial 2016 a été élaboré avec un solde SEC négatif de 1,9 million d'euros. Ce solde SEC négatif continue à grimper pour atteindre 6 millions d'euros en raison de la diminution de 4,1 millions d'euros des recettes provenant de l'exercice des missions statutaires.

²³⁶ Décisions du conseil des ministres du 15 octobre 2014 et 28 août 2015.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

Programme 33.52.2 - Belgocontrol

Dans le projet de budget ajusté, aucun crédit n'a été prévu pour le financement de Belgocontrol pour le service à la navigation aérienne dans les aéroports belges. Par ailleurs, en application d'un accord de coopération daté du 30 novembre 1989, les missions assurées par Belgocontrol sont fournies gratuitement aux aéroports régionaux dans la mesure où elles étaient déjà prestées en 1989. Selon la ministre du budget, « l'accord ... n'est plus adapté. La seule alternative serait de renégocier avec les régions les modes de financement des investissements et donc aussi les coûts d'exploitation »²³⁷. Dès lors, le financement de Belgocontrol pour l'année 2015²³⁸ était réputé transitoire dans l'attente de cette renégociation. Selon le SPF Mobilité et Transports, il n'y aurait pas d'avancée significative sur ce plan, même si des contacts ont été pris avec les autorités régionales.

La Cour constate néanmoins que l'arrêté royal du 26 décembre 2015 fixe, pour l'année 2016, les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges. Les articles 5 §2 et 10 §2 y déterminent les coûts pour les cinq aéroports concernés, qui s'élèvent au total à 24,9 millions d'euros.

²³⁷ Doc. Parl. Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1351/004, p. 248.

²³⁸ Sur la base de l'arrêté royal du 19 décembre 2014, à l'allocation de base 33.52.20.31.21.01-Financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges.

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

Programme 44.55.1 – Remboursement des frais médicaux à la Caami (MediPrima)

L'allocation de base 44.55.12.34.32.00 comprend le crédit destiné au remboursement des frais médicaux à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami). Dans le budget initial, ce crédit s'élevait à 53,8 millions d'euros, mais il a été ramené à 46,5 millions d'euros en raison de paramètres plus récents.

Depuis le 1^{er} janvier 2014²³⁹, les hôpitaux doivent transmettre par voie électronique²⁴⁰ à la Caami leurs prestations en faveur des personnes prises en charge par le CPAS et ne disposant pas d'une assurance maladie (parmi lesquelles les demandeurs d'asile légaux et illégaux). La Caami rembourse ensuite les hôpitaux et facture à son tour ces frais mensuellement au SPP Intégration sociale (ci-après SPP IS)²⁴¹.

En 2014, la facturation annuelle adressée par la Caami au SPP IS s'élevait à 20,9 millions d'euros. En 2015, elle a atteint 44,4 millions d'euros. Le système atteindra sa vitesse de croisière en 2016 parce qu'entre-temps, tous les hôpitaux auront adopté la facturation électronique. Les avances accordées en 2014 pour donner aux hôpitaux le temps nécessaire pour mettre en marche ce circuit électronique seront aussi bientôt épuisées. Au cours des premiers mois de 2016, la facturation mensuelle s'est élevée à 6,2 millions d'euros en moyenne.

La Cour des comptes souligne que le budget ajusté n'intègre pas suffisamment cette augmentation. Il est donc possible que le crédit ne puisse pas garantir un remboursement complet à la Caami. Si le rythme de facturation de 6,2 millions d'euros par mois est maintenu, le SPP IS chiffre la sous-estimation à 30 millions d'euros²⁴². Une fois le crédit épuisé, la Caami ne pourra plus être remboursée et ne pourra donc plus assurer le paiement des factures des hôpitaux.

Un crédit provisionnel est prévu pour financer la crise de l'asile (allocation de base 03.41.10.01.00.03). La Cour relève toutefois qu'une partie de la facturation mensuelle de la Caami concerne des prestations médicales en faveur de demandeurs d'asile arrivés avant 2015.

²³⁹ Avant le 1^{er} janvier 2014, les frais médicaux étaient récupérés par le biais d'une intervention des CPAS.

²⁴⁰ Via l'outil informatique MediPrima. Cette application permet de simplifier la facturation des soins médicaux et d'améliorer le contrôle de ces dépenses.

²⁴¹ Articles 32 et 36 de la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière d'accessibilité aux soins de santé.

²⁴² Ce montant comprend probablement un mouvement de rattrapage des prestations 2014 et 2015 des hôpitaux connectés récemment à l'application.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts

Lors du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a décidé de réduire de 80 millions d'euros l'estimation des charges d'intérêts pour les ramener à 10.086,7 millions d'euros. Cette baisse s'ajoute à la diminution de 149 millions d'euros par rapport au budget initial 2016, proposée par l'Agence de la dette lors de la rédaction du rapport du comité de monitoring du 8 mars 2016 sur la base de ses propres estimations.

Dans la justification du projet de budget, l'Agence indique qu'elle a recalculé les charges d'intérêts à l'aide de la même méthode d'estimation que celle utilisée dans le rapport budgétaire précédent et en tenant compte des taux *forward* les plus récents, à savoir ceux du 21 mars 2016²⁴³. Cette réévaluation donne lieu à une diminution supplémentaire de 32,4 millions d'euros et n'explique donc qu'en partie la réduction supplémentaire des charges d'intérêts à raison de 80 millions d'euros.

²⁴³ Budget général des dépenses, *doc. parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p. 214.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Dans le budget 2016 ajusté, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)²⁴⁴ sont estimées à 78.950,7 millions d'euros, soit 322,3 millions d'euros (0,41 %) de plus que les estimations reprises dans le budget initial 2016 et 676,3 millions d'euros (0,86 %) de plus que les dépenses provisoires 2015.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	Dépenses 2015	Estimations initiales 2016	Estimations ajustées 2016
Prestations	69.772,3	70.298,6	70.635,7
Frais de fonctionnement	2.165,1	2.187,6	2.166,4
Autres dépenses	6.336,9	6.142,2	6.148,6
Total	78.274,3	78.628,4	78.950,7

Source : Exposé général du budget 2016 ajusté

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 70.635,7 millions d'euros (89,47 %) est consacré au paiement des indemnités et au remboursement des dépenses en matière de soins de santé. Ce montant augmente de 337,1 millions d'euros (0,48 %) par rapport aux estimations initiales pour 2016. Les dépenses 2016 dépassent aussi de 863,1 millions d'euros (1,24 %) les dépenses attendues pour 2015.

Les dépenses relatives aux prestations progressent de 337,2 millions d'euros, principalement en raison de la modification des prévisions en matière d'indexation. Le budget ajusté tient compte d'une indexation des prestations en août 2016. En ce qui concerne le régime des pensions (travailleurs salariés et indépendants) et les indemnités de chômage, le nombre d'ayants droit est en recul, de sorte que l'effet de l'indexation sera quelque peu atténué dans ces branches.

Le SPF Économie a signalé le 30 mai 2016 que l'indice a été dépassé en mai. Les prestations seront dès lors indexées en juin. Les dépenses supplémentaires liées à cette indexation anticipée sont reprises dans les corrections SEC pour la sécurité sociale (151,1 millions d'euros).

²⁴⁴ Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

2 Projet de budget ajusté des IPSS

En raison de la transmission tardive des budgets ajustés des IPSS, il est difficile de se faire une idée générale des opérations financières de l'entité I (dont les IPSS font partie). La Cour demande que les mesures nécessaires soient prises pour qu'elle puisse disposer des projets de budget ajusté en temps voulu.

3 Examen des mesures budgétaires

3.1 Dépenses non ventilées

Les ministres de l'Emploi, des Pensions et des Indépendants doivent se concerter pour prendre des mesures visant à :

- permettre aux demandeurs d'emploi indemnisés de commencer une activité comme indépendant à titre complémentaire ;
- étendre le contrôle de la condition de carrière pour l'application de l'interruption de carrière au secteur public ;
- permettre d'imposer une durée de résidence minimum en Belgique pour les personnes souhaitant prétendre à la garantie de revenus aux personnes âgées.

La Cour des comptes ignore quelles mesures seront prises pour réaliser l'économie de 17,1 millions d'euros imposée. Provisoirement, une économie de 5,7 millions d'euros a été prévue au niveau des dépenses relatives à la garantie de revenus aux personnes âgées et une économie de 3,9 millions d'euros au niveau des dépenses relatives aux indemnités de chômage. Le solde (7,5 millions d'euros) n'a pas encore été ventilé. La Cour souligne que cette méthode risque d'avoir pour conséquence que les mesures soient exécutées tardivement ou ne le soient pas.

3.2 Indemnités d'incapacité de travail

Contrôle ciblé (économie : 23,1 millions d'euros)

Le gouvernement propose de donner la possibilité au Conseil médical de l'invalidité de l'Inami (CMI) de mettre fin à l'incapacité de travail à partir du septième mois. Les allocataires sociaux entrant en considération pour cette évaluation seront sélectionnés au moyen d'une analyse de risques.

D'après l'explication de la cellule stratégique, l'objectif de cette mesure est d'améliorer la qualité de l'évaluation initiale effectuée par les médecins conseils. Le nombre d'allocataires sociaux étant en incapacité de travail pendant une longue durée devrait ainsi diminuer (en raison de l'effet dissuasif de la mesure) de 4 %.

La Cour estime que les dépenses relatives à l'assurance indemnité diminueront grâce à cette mesure, mais elle ne peut pas déterminer sur la base des informations fournies si l'hypothèse d'une diminution de 4 % du nombre de nouveaux allocataires est réaliste. En outre, il n'apparaît pas clairement si toutes les démarches ont été entreprises au

plan administratif et technique pour que la mesure puisse encore être exécutée en 2016²⁴⁵.

Responsabilisation des employeurs et des travailleurs (économie : 33 millions d'euros)

Le gouvernement annonce que, dans le courant du mois de juin 2016, il soumettra aux partenaires sociaux une proposition visant à responsabiliser les employeurs et les travailleurs. La Cour ne dispose pas d'information quant au contenu concret de cette proposition. Elle ne peut donc pas évaluer si l'économie prévue est réaliste.

3.3 Allocations de chômage, allocations pour interruption de carrière et crédit-temps et allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise

Usage abusif du mode de calcul des allocations

Lors du contrôle budgétaire 2016, le gouvernement a décidé d'introduire un système de contrôle *a posteriori* sur les salaires et les prestations professionnelles utilisées pour calculer les allocations de chômage²⁴⁶. Si ce contrôle révèle une augmentation inhabituelle du salaire ou des prestations professionnelles, l'Onem calculera l'allocation à partir du salaire le plus bas et récupérera les allocations indues.

L'économie estimée relative à l'usage abusif du mode de calcul actuel des allocations a été répartie à l'Onem, suite à une réunion le 10 mai avec le SPF Emploi, entre un montant de recettes de 8,7 millions d'euros et un montant de dépenses moindre de 4,4 millions d'euros. Or, la Cour des comptes constate que l'exposé général considère cette mesure uniquement comme une mesure d'économie en dépense. Il en découle que le montant des prestations de chômage repris dans l'exposé général est inférieur de 8,7 millions d'euros aux dépenses reprises dans le budget établi par l'Onem.

²⁴⁵ L'Inami doit recruter du personnel supplémentaire et instaurer un échange de données entre lui-même et les organismes assureurs.

²⁴⁶ Cette mesure remplace une autre mesure, qui prévoyait que le calcul de l'allocation de chômage se baserait sur le salaire moyen des douze derniers mois. Cette mesure, qui devait permettre une économie de 12,5 millions d'euros en 2016, était difficilement réalisable d'un point de vue technique.

3.4 Pensions

Dépenses estimées

La Cour des comptes signale que les réalisations pour 2015 en matière de prestations de pensions ont été inférieures aux prévisions. L'évolution des dépenses de pensions de retraite entre 2014 et 2015 s'établit à 4,17% (au lieu de 4,7 %) et à -0,37 % (au lieu de 1,5 %) pour les pensions de survie. Ces différences représentent respectivement 90 et 83 millions d'euros. Cette diminution des dépenses n'a toutefois pas été prise en compte par l'ONP pour l'établissement de ses estimations de dépenses au cours de l'année 2016.

Suppression de la limitation du travail autorisé

Depuis 2015, une personne retraitée âgée de plus de 65 ans et possédant une carrière d'au moins 45 ans peut cumuler sans aucune limite sa pension et des revenus provenant d'une activité professionnelle. Cette mesure impliquerait une dépense supplémentaire de 30 millions d'euros par an pour les trois régimes de pension (salariés, indépendants et fonctionnaires).

Dans le budget ajusté 2016, le coût de cette mesure est évalué à 38,8 millions d'euros pour l'ensemble des régimes dont 19,7 millions d'euros pour le régime salarié. Un effet retour de 8,8 millions d'euros est également prévu pour 2016.

La Cour des comptes n'a pu obtenir d'informations supplémentaires sur le calcul de ces montants.

3.5 Inami-Soins de santé

D'après les estimations de l'Inami de janvier 2016, les dépenses relatives aux prestations dépasseraient de 110,6 millions d'euros l'objectif budgétaire global. Le gouvernement a chargé un groupe de travail de l'Inami²⁴⁷ d'élaborer des mesures structurelles pour faire en sorte que cet objectif soit respecté.

Outre ces mesures, une économie supplémentaire de 25 millions d'euros est imposée dans le cadre de la lutte contre la surconsommation et le gaspillage en matière de soins de santé. Un plan d'action doit être élaboré à cette fin d'ici le mois de juillet.

Les économies et la sous-utilisation complémentaire (59 millions d'euros) imposée par le gouvernement ont été intégrées comme suit dans le budget de l'Inami :

- sur la base de nouvelles estimations, les recettes propres de l'Inami ont été augmentées de 79,5 millions d'euros ;
- le solde, à savoir 115 millions d'euros, a été soustrait des dépenses²⁴⁸.

²⁴⁷ Ce groupe de travail est composé de représentants des prestataires de soins, des organismes assureurs, des partenaires sociaux, de l'Inami et des pouvoirs publics.

²⁴⁸ L'Inami utilise à cet effet la technique des « montants négatifs » (dépenses précédées du signe -). Dans son Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale, la Cour avait souligné le caractère peu transparent de cette technique

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016/ **76**

La Cour ne peut pas vérifier si ces montants sont réalistes, parce que les mesures nécessaires doivent encore être concrétisées.

(Cour des comptes, *Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale*, Partie I - Chapitre 2 – Exécution du budget, disponible sur www.courdescomptes.be).