

179^e Boek – deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid

In dit 179^e Boek – deel III brengt het Rekenhof verslag uit van zijn onderzoek van het begrotingsbeleid 2021 van de federale overheid. Het doet dat vanuit een meerjarenperspectief en in de Europese context.

Hoofdstuk 1 van dit Boek bespreekt de uitvoering van de begroting 2021 van België als EU-lidstaat. Het gaat daarbij verder in op het vorderingensaldo en het structureel saldo van de gezamenlijke overheid (de federale overheid, de sociale zekerheid, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden), de geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen en de naleving van de Europese begrotingsverplichtingen.

Hoofdstuk 2 betreft de uitvoering van de begroting 2021 van de federale overheid, en meer bepaald van het algemeen bestuur. Het bespreekt daarbij het vorderingensaldo en het structureel saldo van de federale overheid en de sociale zekerheid, de financiering van andere entiteiten, de ontvangsten en uitgaven, de aanwending van de COVID-19-provisie, de begrotingsmaatregelen die de regering in 2021 heeft beslist alsook de evolutie van de federale staatsschuld.

Uitvoering van de begroting van België als EU-lidstaat

Vorderingensaldo en structureel saldo van de gezamenlijke overheid (Entiteiten I en II)

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid bedroeg in 2021 -5,6 % van het bbp (27.931 miljoen euro), tegen -9 % in 2020. Het lag in 2021 echter hoger dan tijdens de periode 2017-2019 waarin het respectievelijk -0,7 %, -0,9 % en -1,9 % van het bbp bedroeg.

Het structureel saldo van België voor 2021 bedroeg -4,5 % van het bbp. Het verbeterde met 1 % van het bbp tegenover 2020, maar verslechterde tegenover 2019 (-2,7 %). In 2017 en 2018 bedroeg het structureel saldo respectievelijk -1,2 % en -1,6 % van het bbp.

De hoogte van de overheidsschuld (de zgn. schuld Maastricht) is een belangrijk criterium voor het meten van de gezondheid van de overheidsfinanciën. Op 31 december 2021 bedroeg deze schuld 548.488 miljoen euro, dat is 33.320 miljoen euro meer dan op 31 december 2020. De schuldgraad bedroeg in 2021 109,2 % van het bbp, dat is een daling tegenover 2020 (112,0 % van het bbp), maar ze was daarmee nog altijd hoger dan in de periode 2017-2019 (respectievelijk 102 %, 99,9 % en 97,6 % van het bbp).

Naleving van de Europese verplichtingen

In 2020 en 2021 hebben de overheidsfinanciën zwaar te lijden gehad onder de COVID-19-crisis. Die uitzonderlijke situatie was voor de Europese Commissie aanleiding om in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact in werking te stellen. Die biedt de Europese lidstaten de mogelijkheid tijdelijk af te wijken van hun budgettaire aanpassingstraject.

Het verklaart waarom de Commissie geen procedure van buitensporig tekort tegen België heeft ingesteld. Wel verklaarde de Commissie dat ze de begrotingstoestand van België in het najaar van 2022 zal herbekijken en dat ze zal voorstellen een dergelijke procedure in te stellen als de begrotingstoestand daartoe noopt.

Uitvoering van de begroting 2021 van het algemeen bestuur

Vorderingensaldo en structureel saldo van Entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid)

Het vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg in 2021 -19.903 miljoen euro, dat is -4,0 % van het bbp (tegenover -30.687 miljoen euro of -6,7 % van het bbp in 2020). Het tekort lag hoger dan in 2019 (-1,6 %), 2018 (-0,3 %) en 2017 (-1 %).

Het structureel saldo van Entiteit I voor 2021 was vastgesteld op -3,4 % van het bbp, een verbetering met 1 % tegenover 2020 (-4,3 %). Het tekort bleef hoger dan in 2019 (-2,2 %). In 2017 en 2018 bedroeg het structureel saldo respectievelijk -1,4 % en 1 % van het bbp.

Overgang van het nettobegrotingsaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid

Het nettobegrotingsaldo van de federale overheid op basis van vastgestelde rechten bedroeg in 2021 -21 miljard euro.

Omdat de belastingontvangsten ook in 2021 niet altijd correct werden geboekt op basis van vastgestelde rechten, werd het vorderingensaldo vastgesteld op basis van een berekening van het nettobegrotingsaldo op kasbasis (-24,7 miljard euro). Na bijkomende correcties van de FOD BOSA en het Instituut voor de Nationale Rekeningen, bedroeg dit saldo -21,3 miljard euro.

Ontvangsten

In 2021 heeft de Staat in totaal 128,6 miljard euro ontvangsten geïnd, die bestonden uit 124,1 miljard euro aan fiscale ontvangsten (inclusief lokale belastingen) en 4,4 miljard euro aan niet-fiscale ontvangsten. Daarmee hebben de fiscale en de niet-fiscale ontvangsten zich hersteld tot het niveau van voor de COVID-19-crisis. In 2020 bedroegen ze immers respectievelijk 109,5 miljard euro en 3,8 miljard euro.

Het grootste deel van de fiscale ontvangsten (94,3 % in 2021) dient om andere overheden te financieren, hetzij via de toewijzingsfondsen, hetzij via de algemene uitgavenbegroting. Nagenoeg 64 % van de personenbelasting wordt gestort aan de deeltentiteiten (in 2021: 26,4 miljard euro). Het saldo van 16,9 miljard euro werd op de middelenbegroting aangerekend. Ook de btw-ontvangsten (33,2 miljard euro) en de roerende voorheffing (3,9 miljard euro) werden integraal doorgestort naar de Europese Unie, de deeltentiteiten en/of de sociale zekerheid. Deze ontvangsten werden, zoals in 2020, ook in 2021 aangevuld met bedrijfsvoorheffing en accijnzen.

Uitgaven

De uitgaven bedroegen in 2021 79,2 miljard euro, waarvan 71,9 miljard euro aan primaire uitgaven en 7,3 miljard euro aan intrestlasten van de rijksschuld.

De primaire uitgaven (71,9 miljard euro in 2021) daalden met 1,8 miljard euro tegenover 2020 (73,8 miljard euro), maar ze bleven hoger dan die van 2019 (56,9 miljard euro). Door de COVID-19-crisis waren de primaire uitgaven in 2020 gestegen (+29,6 % tegenover 2019). Die crisis hield ook in 2021 nog aan.

De intrestlasten van de rijksschuld (7,3 miljard euro in 2021) zijn de afgelopen jaren stelselmatig afgenomen, vooral door de dalende rentevoeten op de rijksschuld. Tegenover 2017 zijn die intrestlasten afgenomen met 2,1 miljard euro.

Zoals in voorgaande jaren bestond meer dan de helft van de totale uitgaven ook in 2021 uit afdrachten aan de sociale zekerheid, aan de gewesten en gemeenschappen, aan de Europese Unie en aan de lokale overheden.

De financiële stromen naar het buitenland omvatten in hoofdzaak de Belgische bijdrage aan de Europese Unie en de subsidies in het kader van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Het aandeel ervan in de totale uitgaven bleef vrij stabiel (grosso modo 7 %).

De financiële stromen naar gezinnen en vzw's omvatten voornamelijk de sociale tegemoetkomingen, de vergoedingen voor juridische bijstand en de toelagen voor dringende medische hulpverlening. Het aandeel van deze stroom in de totale uitgaven bleef relatief stabiel (4,5 % in 2021 tegenover 3,9 % in 2017).

De financiële stromen naar bedrijven omvatten o.a. de bijdragen voor het spoorwegvervoer ten gunste van de NMBS, de geldstromen naar bpost en de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Deze stroom is de laatste drie jaar gedaald. De belangrijkste reden daarvoor is de ESR-herkwalificatie door Eurostat van toelagen aan Infrabel. Daardoor worden de toelagen aan Infrabel als een financiële stroom binnen de overheid beschouwd.

Het aandeel van de personeels-, werkings- en investeringsuitgaven bleef relatief stabiel (12,8 % in 2021 tegenover 13 % in 2017).

In 2021 besliste begrotingsmaatregelen

De regering heeft voor 3.814,6 miljoen euro (geraamde budgettaire impact) aan maatregelen getroffen, waarvan 1.555,2 miljoen euro aan bijkomende uitgaven in het kader van nieuw beleid en 3.997,3 miljoen euro aan COVID-19- en relancemaatregelen. Daarnaast voorzag ze in een budgettaire inspanning van 1.487,9 miljoen euro. De opbrengsten uit fraudebestrijding en de terugverdieneffecten door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad bedroegen respectievelijk 200 miljoen en 50 miljoen euro.

De FOD Financiën kan de impact op de fiscale ontvangsten van vele fiscale maatregelen (nieuw beleid, budgettaire inspanning, COVID-19-crisis en relance) niet opvolgen omdat hij niet over de nodige opvolgingstools beschikt. De inventaris van de fiscale uitgaven van de FOD Financiën bij de Middelenbegroting is in zijn huidige vorm ontoereikend om het parlement op voldoende expliciete wijze te informeren over de kosten van de fiscale maatregelen.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 voerde de regering een lineaire besparing van 2 % door op de personeels- en werkingskredieten. Voor de departementen die het voorwerp uitmaakten van een herinvestering (Defensie, Justitie, Federale Politie ...) of die de COVID-19-crisis moesten beheren (FOD Volksgezondheid, FAVV, Sciensano), bedroeg die besparing 0,89 %. De maatregel leidde tot een besparing van 130,5 miljoen euro.

In het kader van het nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV), dat België in april 2021 had ingediend bij de Europese Commissie om in aanmerking te komen voor subsidies voor federale investeringen, verzagde de regering in 2021 om voor 432,0 miljoen euro (vastleggingskredieten) aan projecten op te starten. De geplande vereffeningen voor deze projecten bedroegen 212,4 miljoen euro. Omdat de projecten pas in het najaar 2021 zijn opgestart, zijn zowel de vastleggings- als vereffeningkredieten weinig aangewend (respectievelijk 171,7 miljoen euro en 107,3 miljoen euro).

Bovenop de Europese financiering had de regering in 328 miljoen euro voorzien voor de uitvoering in de komende jaren van enkele investeringsprojecten (bouw van twee nieuwe militaire kwartieren, aanschaf van scanners voor de douanediensdiensten en renovatie van gebouwen door de Regie der Gebouwen). In 2021 zijn in dit kader echter geen kredieten vastgelegd of vereffend.