

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

In dit 180^e Boek – deel III brengt het Rekenhof verslag uit van zijn onderzoek van het begrotingsbeleid 2022 van de federale overheid. Het vergelijkt daarbij de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen en -cijfers met de gerealiseerde.

Hoofdstuk 1 bespreekt de uitvoering van de begroting 2022 van België als EU-lidstaat. Het gaat daarbij 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 2022 van de federale overheid, en meer bepaald van het algemeen bestuur. Het bespreekt daarbij het vorderingensaldo van de federale overheid, de overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo en de ontvangsten en uitgaven van het algemeen bestuur.

Hoofdstuk 3 behandelt in detail een aantal begrotingstopics die het begrotingsjaar 2022 hebben gekenmerkt. Het bespreekt in welke mate de begrotings-, energie- en relanceplannen werden gerealiseerd waartoe de regering in 2022 had beslist. Tot slot besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de steunmaatregelen die werden genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone.

Uitvoering van de begroting van België als EU-lidstaat

Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid bedroeg in 2022 $-3,5\%$ van het bbp (- 19,6 miljard euro) en is $1,7\%$ van het bbp gunstiger dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2022-2025, met name $-5,2\%$ (-28,3 miljard euro).

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 2022 bedroeg die schuld 578,1 miljard euro. De schuldgraad bedroeg in 2022 $104,3\%$ van het bbp of $3,7\%$ minder dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2022-2025 (108%).

Naleving van de Europese verplichting

In 2022 was de ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact nog steeds van toepassing. Die biedt de Europese lidstaten de mogelijkheid tijdelijk af te wijken van hun budgettaire aanpassingstraject. Vanaf 2024 is die clausule in principe niet meer van toepassing.

De Commissie ging in 2023 na in welke mate België in de periode 2019-2022 de aanbevelingen van de Commissie had uitgevoerd. Volgens het onderzoek was 5 % van die doelstellingen gerealiseerd en werd voor 15 % een belangrijke vooruitgang geboekt, onder meer voor de doelstellingen inzake de investeringen. Voor 54 % ervan werd daarentegen geen betekenisvolle vooruitgang geboekt, voor 23 % een beperkte vooruitgang en voor 3 % helemaal geen vooruitgang.

Realisatie van het vooropgestelde vorderingensaldo van de federale overheid

Vorderingensaldo en begrotingssaldo van de federale overheid

Het gerealiseerde vorderingensaldo bedraagt -13,5 miljard euro en is 3,8 miljard euro (21,9 %) beter dan geraamd. Het gerealiseerde begrotingssaldo (-16,7 miljard euro) is 4,2 miljard euro beter dan geraamd door meer middelen en lagere uitgaven. De overgangscorrecties tussen de twee saldi bedragen +3,2 miljard euro, 0,4 miljard euro lager dan geraamd.

Ontvangsten

Eind 2022 bedroegen de gerealiseerde kasontvangsten 134,3 miljard euro, of 5,2 miljard euro (4,2 %) meer dan geraamd. Vooral de personenbelasting (+2 miljard euro) en de vennootschapsbelasting (+2 miljard euro) brachten meer op. Het verschil is onder meer te verklaren doordat de begrotingsraming uitging van een nominale groei van het bbp van 6,4 %, terwijl dit uiteindelijk 9,3 % was. Alleen de btw-ontvangsten lagen lager dan geraamd (-0,3 miljard) door de verlenging van het verlaagde btw-tarief voor gas en elektriciteit.

Na het in mindering brengen van de ontvangsten voor derden en de bedragen die aan de andere overheden zijn toegewezen, bedroegen de fiscale ontvangsten voor de federale overheid 57.926,1 miljoen euro of 4.008,4 miljoen euro meer dan geraamd.

De gerealiseerde niet-fiscale ontvangsten bedroegen 6,6 miljard euro, of 0,2 miljard euro minder dan geraamd. Het verschil is enerzijds te verklaren door een aantal niet-gerealiseerde ontvangsten, zoals het uitblijven van de bijdrage van de Europese Commissie in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (-126,6 miljoen euro) en de terugbetaling door de deelstaten van de aankoop van COVID-19-vaccins (-302,0 miljoen euro). Anderzijds waren een aantal niet-fiscale ontvangsten hoger dan verwacht, zoals de terugbetaling door de Europese Commissie van de inningskosten inzake douane (+271,3 miljoen euro).

Uitgaven

De uitgaven bedroegen in 2022 81,2 miljard euro, waarvan 74,3 miljard euro aan primaire uitgaven en 6,9 miljard euro aan intrestlasten van de rijksschuld. In totaal werden de goedgekeurde kredieten voor de primaire uitgaven met 1 miljard euro (1,33 %) onderbenut, maar die onderbenutting varieert tussen de departementen onderling. De voornaamste doet zich voor bij de FOD BOSA, meer bepaald bij de nog niet-verdeelde interdepartementale provisies (1,8 miljard euro).

Sommige kredieten toegekend bij de begrotingscontrole waren onvoldoende. Zo zijn de kredieten voor de FOD Economie bij de vierde begrotingsaanpassing verhoogd met 1,4 miljard euro om aan de meeruitgaven van de energiepremies tegemoet te komen. Ook de intrestlasten van de rijksschuld overschreden de toegekende kredieten met bijna 0,4 miljard euro. Via kredietherverdelingen werden in december 2022 de benodigde bijkomende kredieten beschikbaar gesteld.

Specifieke begrotingsitems

In 2022 besliste begrotingsmaatregelen

De regering nam voor 6,7 miljard euro (geraamde budgettaire impact) aan maatregelen en deed voor 899,1 miljoen euro aan bijkomende uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven. Daarnaast trok ze 6,5 miljard euro uit voor het verminderen van de impact van de verschillende crisissen (energie, Oekraïne, inflatie en COVID-19) en 203,6 miljoen euro voor de relanceplannen. De budgettaire inspanning (besparingen en nieuwe ontvangsten) bedroeg 647,2 miljoen euro. De geraamde opbrengst van de minitaxshift beliep 225 miljoen euro.

Door de hoeveelheid aan maatregelen, verspreid over de verschillende FOD/POD's, en omdat een centrale opvolging en opvolgingstools bij de regering ontbreken, kunnen voor veel van de maatregelen de realisaties niet worden nagegaan en kan bijgevolg de werkelijke budgettaire impact ervan moeilijk beoordeeld worden. Met het oog op een zorgvuldig budgettair beheer is dat echter wel noodzakelijk.

Energiemaatregelen

De energieprijzen zijn begin 2022 sterk gestegen. De federale regering is tussengekomen om de impact van die stijgingen bij de gezinnen en bij de ondernemingen te beperken. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat.

Volgens de initiële ramingen van het Rekenhof zouden die maatregelen ongeveer 5,6 miljard euro kosten. Door de stijging van de energieprijzen zouden de btw-ontvangsten met ongeveer 2 miljard euro stijgen. Ze zouden worden gebruikt om de steunmaatregelen te financieren. De kosten van die maatregelen werden in 2022 op netto 3,6 miljard euro geraamd.

De FOD Financiën volgde de impact van de maatregelen op de fiscale ontvangsten niet specifiek op. Bijgevolg kunnen de totale nettokosten van de maatregelen voor 2022 niet met zekerheid worden bepaald.

Relancemaatregelen

Europese en federale relanceplannen

De Europese Unie richtte in 2021 de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) op om de economische relance te ondersteunen en de veerkracht van de lidstaten te verzekeren na de COVID-19-pandemie. In dat kader wordt 4,5 miljard euro aan België toegekend. Naast de FHV lanceerde de Commissie op 18 mei 2022 het *REPowerEU-plan*, waarvan 282 miljoen euro voor België bestemd is (59,4 miljoen euro voor de federale Staat).

België diende op 20 juli 2023 bij de Europese Commissie een aangepast Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) in dat de investeringen omvat waarop het *REPowerEU-plan* betrekking heeft en dat rekening houdt met de FHV-middelen die uiteindelijk voor België beschikbaar zijn. Voor de federale Staat daalt de enveloppe met 295,45 miljoen euro. Die daling wordt gecompenseerd door een lening van de FHV en door eigen middelen van de federale Staat.

Plan voor Herstel en Veerkracht – federale projecten

Het initiële PHV omvat op federaal niveau 37 investeringsprojecten en 15 hervormingsprojecten voor een budget van 1,25 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro door de FHV wordt gefinancierd. Het plan is rond zes assen gestructureerd.

Er moeten bepaalde mijlpalen en streefdoelen worden gerealiseerd vooraleer de schijven worden gestort. In 2021 werd enkel een prefinanciering van 770 miljoen euro gestort, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, omdat de realisatie van bepaalde mijlpalen vertraging had.

In 2021 en 2022 werd voor de FHV respectievelijk 171,8 en 227,4 miljoen euro vastgelegd. De vereffeningskredieten werden respectievelijk voor 107,5 en 121,5 miljoen euro gebruikt. De totale ontvangsten van het fonds beliepen 162 miljoen euro.

Federale relanceplannen

De drie investeringsplannen die de federale overheid met louter federale middelen financiert, zijn het Plan voor Herstel en Veerkracht+ (PHV+) (0,4 miljard euro), het federale Plan voor Herstel en Transitie (PHT) (1 miljard euro) en het Energietransitieplan (ETP) (1,2 miljard euro). In tegenstelling tot wat door de Ministerraad is beslist, volgt de FOD BOSA deze plannen op budgettair of operationeel vlak niet gecentraliseerd en/of op projectniveau op, zoals dat wel het geval is voor de projecten uit het PHV. Daarnaast merkt het Rekenhof op dat de departementen de bepalingen, vastgelegd per project, niet altijd naleven.

Wegens de decentrale opvolging kan moeilijk worden nagegaan hoeveel middelen al effectief besteed zijn en waaraan, en hoe ver de drie plannen dus uitgevoerd zijn, temeer omdat de bijkomende kredieten vaak in schijven worden toegekend en toegevoegd aan de kredieten voor de dagelijkse werking van de departementen. Bovendien stelt de FOD BOSA de vastleggings- en vereffeningskalender van de plannen regelmatig bij (het laatst bij de opmaak van de initiële begroting 2023), waardoor het Rekenhof uit de aanwending van de vastleggings- en vereffeningsmiddelen niet altijd een eventuele vertraging kan afleiden.

Niettemin vestigt het de aandacht op de ernstige vertragingen voor volgende projecten: de detentiehuizen bij de FOD Justitie, de Kwartieren van de Toekomst bij Defensie, de *Single Digital Gateway* bij de FOD BOSA, de aanleg van waterstofverbindingen bij de FOD Economie en het project *Floating Solar* bij de FOD Volksgezondheid. Het Rekenhof sluit niet uit dat een aantal van deze projecten niet binnen het oorspronkelijke tijdsplan zullen zijn afgerond.

Tussenkomen van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit

Uit de steunmaatregelen die zijn genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 en ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone vloeien nog financiële stromen voort.

Zo was er in 2022 855 miljoen euro aan ontvangsten, voornamelijk door de inning van een dividend van Belfius en door de stortingen aan het Garantiefonds voor financiële diensten. De FPIM beheert voortaan de dividenden die BNP Paribas en Ethias storten. Het gecumuleerde saldo ten voordele van de Staat van de stromen die rechtstreeks samenhangen met die steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis bedraagt 4,2 miljard euro (tegen lopende prijzen). Dat cijfer houdt geen rekening met de financieringskosten van die operaties, die op 2,1 miljard euro worden geraamd. De staatswaarborg aan Dexia bedroeg 19,4 miljard euro eind 2022.

In het kader van de maatregelen ter ondersteuning van de stabiliteit van de eurozone (*Greek Loan Facility*) betaalde Griekenland 202 miljoen euro terug aan de Schatkist. Dat cijfer omvat de terugbetalingen van het jaar 2022 maar ook de vervroegde terugbetalingen voor 2023. Het gecumuleerde saldo ten nadele van de Staat van die maatregelen voor de stabilisering van de eurozone tegen lopende prijzen bedraagt 4,6 miljard euro, los van een financieringskost van 1,3 miljard euro.