

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

In dit 181^e Boek – deel III brengt het Rekenhof verslag uit over zijn onderzoek van het begrotingsbeleid 2023 van de federale overheid. Het vergelijkt daarbij de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen en -cijfers met de gerealiseerde.

Uitvoering van de begroting van België als EU-lidstaat

Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid bedroeg in 2023 $-4,2$ % van het bbp ($-25,0$ miljard euro) en is $0,9$ % van het bbp gunstiger dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2023-2026, met name $-5,1$ % ($-29,1$ miljard euro).

De overheidsschuld (de zgn. schuld Maastricht) is een belangrijk criterium voor het meten van de gezondheid van de overheidsfinanciën. Op 31 december 2023 bedroeg die schuld 615 miljard euro. De schuldgraad bedroeg in 2023 $103,1$ % van het bbp of $3,6$ % minder dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 ($106,7$ %).

Realisatie van het vooropgestelde vorderingensaldo van de federale overheid

Vorderingensaldo en begrotingssaldo van de federale overheid

Het gerealiseerde vorderingensaldo bedroeg -20 miljard euro en is $0,2$ miljard euro slechter dan geraamd. Het gerealiseerde begrotingssaldo (-24 miljard euro) is $1,2$ miljard euro slechter dan begroot. De lagere gerealiseerde uitgaven konden de lagere gerealiseerde middelen niet compenseren.

Ontvangsten

Eind 2023 bedroegen de gerealiseerde kasontvangsten $154,4$ miljard euro. Indien geen rekening wordt gehouden met de lokale belastingen bedroegen de kasontvangsten $149,4$ miljard euro, of $4,3$ miljard euro minder dan geraamd. Vooral de personenbelasting ($-1,7$ miljard euro), douane en accijnzen ($-0,9$ miljard euro) en registratierechten ($-0,6$ miljard euro) brachten minder op. Daarnaast verklaren een daling van de invoer en een ongunstige evolutie van de vastgoedmarkt het verschil in respectievelijk de douane- en registratierechten.

De gerealiseerde niet-fiscale ontvangsten bedroegen $8,5$ miljard euro, ($0,8$ miljard euro minder dan geraamd). Het verschil is te verklaren door het ontbreken van een akkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen over de terugbetaling van kosten en de langer dan verwachte facturatietermijnen voor energiesteun.

Na het in mindering brengen van de ontvangsten voor derden en de bedragen die aan de andere overheden zijn toegewezen voor in totaal $89,8$ miljard euro, bedroegen de ontvangsten voor de federale overheid $64,6$ miljard euro, dat is $3,7$ miljard euro lager dan geraamd.

Uitgaven

De uitgaven bedroegen in 2023 88,5 miljard euro, waarvan 80 miljard euro aan primaire uitgaven en 8,5 miljard euro aan intrestlasten van de rijksschuld. In totaal werden de goedgekeurde kredieten met 2,9 miljard euro (3,5 %) onderbenut. De impact van deze onderbenutting op de operationele werking van de departementen bedraagt 1,8 miljard euro, dat is dubbel zoveel als de onderbenutting die de regering had vooropgesteld.

De belangrijkste onderbenutting ligt bij de toegekende kredieten in het kader van de energiemaatregelen (498,9 miljoen euro) en de interdepartementale provisies (340,9 miljoen euro).

Een aanzienlijk deel (50,3 miljard euro of 56,7 %) van de uitgaven bestaat uit afdrachten aan andere overheden. De resterende 43,3 % (38,3 miljard euro) zijn de uitgaven voor de eigen werking.

Federale overheid als doorgeefluik

Van de 154,4 miljard euro aan kasontvangsten die federale overheid ontving, droeg ze 140,0 miljard euro over aan andere overheden en aan de sociale zekerheid (waarvan 89,7 miljard euro vanuit de ontvangsten en 50,3 miljard euro vanuit de uitgaven). De federale overheid behoudt dus slechts 14,4 miljard euro aan ontvangsten om de uitgaven voor haar eigen werking van 38,3 miljard euro te financieren.

Specifieke thema's

In 2023 besliste begrotingsmaatregelen

De regering nam voor 1,9 miljard euro (geraamde budgettaire impact) aan maatregelen en deed voor 0,8 miljard euro aan bijkomende uitgaven voor nieuw beleid. Daarnaast trok ze 3 miljard euro uit om de impact van de verschillende crisissen te verminderen (energie, Oekraïne, inflatie en COVID-19). De budgettaire inspanning (besparingen en nieuwe ontvangsten) bedroeg 0,8 miljard euro. Tot slot voerde de regering technische correcties door voor een bedrag van 1,1 miljard euro.

Rekening houdende met de grote hoeveelheid aan maatregelen die verspreid zijn over de verschillende FOD/POD's, de monitoring door de regering die plaatsvindt op een te hoog en algemeen niveau en het ontbreken van gedetailleerde opvolgingstools (in het bijzonder voor de fiscale ontvangsten), kan de werkelijke budgettaire impact van die maatregelen niet worden beoordeeld, terwijl dat echter wel noodzakelijk is voor een zorgvuldig budgettair beheer.

Energiemaatregelen

Om de impact van de energiecrisis te ondersteunen, kwam de federale regering tussen. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat. De meeste maatregelen liepen af in 2023.

Het Rekenhof berekende bij de aangepaste begroting 2023 dat die maatregelen netto in totaal ongeveer 1,4 miljard euro kosten. Zo bedroegen de uitgaven voor steunmaatregelen 2,5 miljard euro in de uitgavenbegroting en voorzag de regering in 1,4 miljard euro aan fiscale ondersteuning. Om deze maatregelen te financieren voorzag ze in een overwinstbelasting van 0,7 miljard euro, in bijzondere bijdragen van de energiesector voor 1,5 miljard euro en in een hervorming van de federale bijdragen op de energiefactuur voor 0,3 miljard euro.

Het gebrek aan gedetailleerde opvolgingstools (in het bijzonder voor de fiscale ontvangsten) en de complexe wijze waarop energiesubsidies worden toegekend, leiden ertoe dat ook hier de werkelijke budgettaire impact van de maatregelen moeilijk kan beoordeeld worden.

Federale inventaris van de fiscale uitgaven

De FOD Financiën stelt jaarlijks een federale inventaris van de fiscale uitgaven op en voegt deze toe aan de federale middelenbegroting. Naast dit parlementaire document publiceert hij op zijn website meer gedetailleerde gegevens en toelichting. Met deze inventaris geeft de FOD een overzicht van de belastingvrijstellingen, -aftrekken en -verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden.

Het Rekenhof komt tot de conclusie dat het parlementaire document en de aanvullende tabellen op de website vaak onvolledig en onvoldoende transparant zijn of extra toelichting vergen om een correcte interpretatie van de budgettaire impact op de staatsontvangsten mogelijk te maken.

Relancemaatregelen

Om de economische relance na de COVID-19-crisis te ondersteunen, lanceerde de regering diverse relanceplannen, zowel gefinancierd met Europese als met eigen middelen.

Europees relanceplan: Plan voor Herstel en Veerkracht

De Europese Commissie keurde het Belgische herstelplan (Plan voor Herstel en Veerkracht - PHV) goed. In dat kader wordt 4,5 miljard euro aan België toegekend met een prefinanciering van 0,8 miljard euro. De betaling van de overige middelen is gekoppeld aan het effectief halen van de mijlpalen en streefdoelen.

Naast de FHV lanceerde de Europese Commissie het plan REPowerEU, waarbij België aanspraak maakte op 282 miljoen euro. Daarvoor ontving België een bijkomend voorschot van 145 miljoen euro.

België verzocht de Europese Commissie op 29 september 2023 om een eerste schijf van 0,8 miljard euro uit te betalen. De Europese Commissie gaf aan dat er grote vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van het relanceplan, behalve rond de pensioenhervorming. Ze schorste daarom de betaling van de eerste schijf gedeeltelijk op (31 miljoen euro). België krijgt zes extra maanden de tijd om de mijlpaal te halen.

Federale relanceplannen

Naast de federale projecten in de Europese relanceplannen zijn er drie investeringsplannen louter gefinancierd met federale middelen, voor een totaal van 2,6 miljard euro. Zoals bij de Europese relanceplannen, rapporteert de FOD BOSA semestrieel aan de ministerraad de vooruitgang van de verschillende projecten. Deze rapportering richt zich vooral op het bereiken van de vooropgestelde mijlpalen, maar bevat geen gedetailleerde budgettaire opvolging.

Zo stelt de FOD BOSA enkel een overzichtstabel op met de kredieten die tijdens het bilaterale begrotingsoverleg en/of (begrotings)ministerraden werden toegekend, zonder de aanpassingen die door de FOD's zelf zijn aangebracht. Hierdoor liggen de kredieten die werkelijk aan een project worden besteed soms hoger dan aangegeven in zijn overzichtstabel. Ook kan de FOD BOSA niet meedelen hoeveel middelen in 2023 effectief werden vastgelegd of vereffend per project. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan hoeveel middelen effectief besteed zijn aan elk project en in welke mate de drie plannen budgettair zijn uitgevoerd.