



Rekenhof

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 mei 2023

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het jaar 2023 aanleiding gaf¹.

De algemene toelichting werd ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 28 april 2023.

Het Rekenhof onderzocht deze ontwerpen door zich onder meer te steunen op de beschikbare voorbereidende documenten en op de antwoorden die het ontving op de vragen die het in de loop van dit onderzoek stelde aan de overheidsdiensten en de beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Begroting. Met hun antwoorden werd in het rapport rekening gehouden.

Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de fundamentele beginselen die het ter zake heeft opgesteld. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

¹ *Parl. St.* Kamer, 28 april 2023, DOC 55 3271/001 (algemene toelichting), *Parl. St.*, Kamer, 26 april 2023 DOC 55 3272/001 (middelenbegroting) en *Parl. St.* Kamer, 26 april 2023, DOC 55 3273/001 (algemene uitgavenbegroting).

Inleiding	2
DEEL I	6
Algemene toelichting	6
Hoofdstuk 1	6
Budgettaire beleid 2023	6
1 Schematische toelichting in miljoen euro (volgens de algemene toelichting)	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I	8
4. Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf (jaar 2023)	10
4.1 Evolutie van het vorderingensaldo in vergelijking met de initiële ramingen	10
4.2 Algemeen overzicht van de conclaafmaatregelen	11
4.3 Overzicht van de technische correcties en van de besparingsmaatregelen	11
5 Vorderingensaldo	12
5.1 Vorderingensaldo van België (entiteit I en II)	12
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	15
5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	18
6 Structureel saldo	18
6.1 Structureel saldo van België (entiteiten I en II)	18
6.2 Structureel saldo entiteit I	19
6.3 Structureel saldo entiteit II	20
7 Ondersteuningsmaatregelen in het kader van de energie	20
7.1 Inleiding	20
7.2 Impact van de fiscale maatregelen	22
7.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen	24
7.4 Impact op de uitgaven	25
7.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten	25
7.4.2 Bijkomende ondersteuningsmaatregelen	26
7.5 Energienorm	26
Hoofdstuk 2	27
Meerjarenkader	27
1 Meerjarenevolutie in functie van de nieuwe Europese begrotingsregels	27
2 Evolutie van de voornaamste begrotingscategorieën	28
3 Meerjarentraject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026	30
3.1 Bepaling van het beginpunt van het traject 2023-2026	30
3.2 Traject 2023-2026 van het stabiliteitsprogramma	31
3.3 Bepaling van de begrotingsinspanning van entiteit I	32
4 Gevolgen op lange termijn van het nieuwe Europese begrotingsbeleid (2024-2030)	33
5 Modaliteiten van het onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 door de Europese Commissie	34
6 Overzicht van de conclaafmaatregelen voor 2024	34
6.1 Algemeen	34
6.2 Fiscale maatregelen	36

6.3	Maatregelen in de Sociale Zekerheid	37
6.3.1	Ontvangsten	37
6.3.2	Uitgaven	37

DEEL II 40

Ontvangsten entiteit I 40

Hoofdstuk 1 40

Federale overheid 40

1	Algemene evolutie van de ontvangsten	40
2	Fiscale ontvangsten	41
2.1	Evolutie van de kasontvangsten	41
2.2	Basisraming door de FOD Financiën	41
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)	45
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	45
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	45
2.4.2	Fiscale maatregelen in het begrotingsconclaf van maart 2023	46
2.5	Strijd tegen de fiscale fraude	48
3	Niet-fiscale ontvangsten	48

Hoofdstuk 2 50

Ontvangsten van de sociale zekerheid 50

1	Algemene evolutie van de ontvangsten	50
2	Eigen ontvangsten	50
2.1	Globaal Beheer van de werknemers	50
2.2	Globaal Beheer van de zelfstandigen	51
2.3	Strijd tegen de sociale fraude	51
2.3.1	Algemeen overzicht	51
2.3.2	Strijd tegen de sociale fraude	52
3	Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	53
3.1	Dotaties en toelagen van de overheden	53
3.1.1	RSZ-Globaal Beheer	53
3.1.2	RSVZ-Globaal Beheer	54
3.1.3	RIZIV-Geneeskundige Verzorging	54
3.2	Alternatieve financiering	54
4	Impact van de begrotingsmaatregelen	55
4.1	Globaal Beheer van de werknemers	55

DEEL III 56

Uitgaven van entiteit I 56

Hoofdstuk 1 56

Bespreking van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023 56

1	Inleiding	56
2	Aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie	56
3	Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven en de intrestlasten	58
3.1	Globaal overzicht van de uitgaven	58

3.2	Ondersteuningscel	59
3.3	Gezagscel	59
3.4	Sociale cel	60
3.5	Economische cel	60
3.6	Specifieke afzonderlijke secties	60
3.7	Provisionele kredieten	61
4	Specifieke opmerkingen	61
4.1	Defensie-inspanning	61
4.2	Europese en federale investeringsplannen	62
4.2.1	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht	62
4.2.2	Andere investeringsuitgaven	63
4.3	Secties van de algemene uitgavenbegroting	64
	Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	64
	Sectie 12 – FOD Justitie	64
	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	67
	Sectie 17 – Federale Politie	69
	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	70
	Hoofdstuk 2	72
	Uitgaven van de sociale zekerheid	72
1	Algemeen overzicht van de uitgaven	72
2	Bespreking van de maatregelen	73
2.1	Beheerskosten van de OISZ	73
2.2	Werk en werkloosheid	74
2.3	Gezondheidszorgen	74
2.4	Pensioenen	75

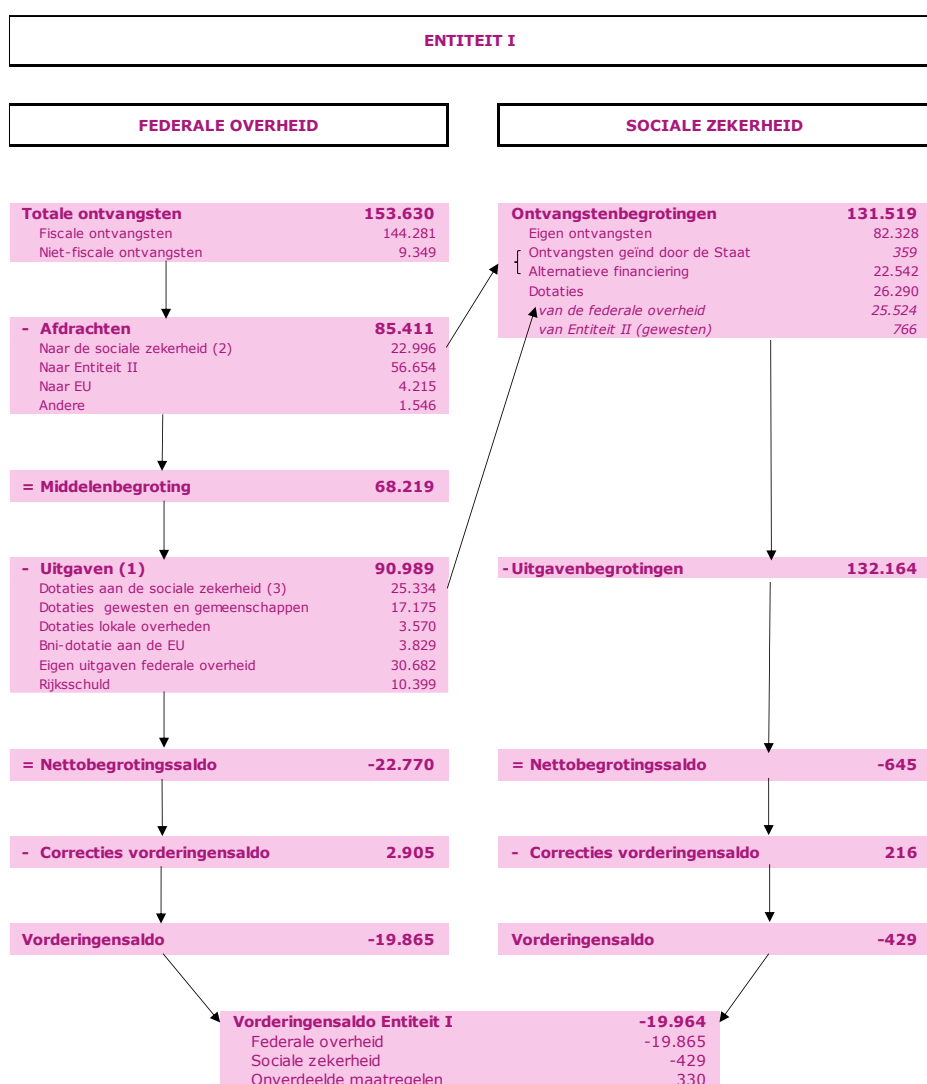
DEEL I

Algemene toelichting

Hoofdstuk 1

Budgettair beleid 2023

1 Schematische toelichting in miljoen euro (volgens de algemene toelichting)



- (1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (23.680 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (5.113 miljoen euro).
- (2) Het verschil van 95 miljoen euro tussen de alternatieve financiering van de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 22.996 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 22.901 miljoen euro, is toe te schrijven aan de verrekening van het saldo van vorig jaar in de optiek "federale overheid". Het vorderingensaldo van de federale overheid houdt rekening met de verrekening (via een ESR-correctie van 95 miljoen op de afdrachten).
- (3) Het verschil van 190 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 25.334 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 25.524 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 190 miljoen euro werd opgenomen.

2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de aangepaste begroting 2023 op het verslag van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag op de macro-economische parameters van de economische begroting van 16 februari 2023 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag bevat ook een meerjarenraming voor de jaren 2024 tot 2028. Hiervoor steunt het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2023-2028 van 23 februari 2023 van het FPB.

Economische groei

De Belgische economie hield in het najaar van 2022 beter stand dan verwacht en de groei bedroeg in 2022 uiteindelijk 3,1% van het bbp (tegenover 2,6% geraamd bij de opmaak van de initiële begroting). Het FPB raamt in de economische begroting van 16 februari 2023 dat de Belgische economie in 2023 zal groeien met 1% van het bbp (tegenover 0,5% bij de initiële begroting). Daarna zal de groei zich herstellen tot 1,7% in 2024 en gemiddeld 1,4% voor de periode 2025-2028.

In 2023 ondersteunt vooral de consumptie bij particulieren (+1,6%) de verdere groei. De groei van de consumptie van de overheid daarentegen blijft beperkt (+1,1%). De investeringen nemen toe met 0,8%. Tenslotte groeit ook de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +2,5% en +2,3% van het bbp. De netto-uitvoer wordt licht negatief (-0,3%) en dit beperkt de groei.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamde in april 2023 de groei in 2023 voor België op 0,7% van het bbp. De Europese Commissie daarentegen raamt meer recent (15 mei 2023) de groei in 2023 voor België op 1,2% van het bbp. Ze raamt tenslotte ook dat de groei in 2024 zal verhogen tot 1,4% van het bbp.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo van een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp op 0,3% van het bbp voor de gezamenlijke overheid (1,8 miljard euro) en op 0,2% van het bbp voor entiteit I (1,2 miljard euro).

Inflatie

In zijn economische begroting van februari 2023 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 op respectievelijk 4,5% en 4,9% (tegenover 6,5% en 7% in de economische begroting van september 2022). In 2024 zal de inflatie terug lager zijn en bedragen de twee indexen respectievelijk 2,9% en 3,2%. Daarna zal de inflatie verder afnemen tot gemiddeld 1,7% voor de periode 2025-2028.

Volgens de inflatievooruitzichten van 2 mei 2023 vallen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 nog iets lager uit (respectievelijk 3,9% en 4,4%) en zou de inflatie in 2024 respectievelijk 3,3% en 3,6% bedragen.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in november 2022. De volgende overschrijding van de spilindex wordt volgens de inflatievooruitzichten van 2 mei 2023 verwacht in oktober 2023 terwijl in de economische begroting van februari 2023 nog werd uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in augustus 2023. De aangepaste begroting 2023 houdt hiermee nog geen rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Tewerkstelling

Het FPB gaat in zijn economische begroting van 16 februari 2023 uit van een stijging van de binnenlandse werkgelegenheid in 2023 met 0,7% (38.100 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 72,3% (5.127.600 personen).

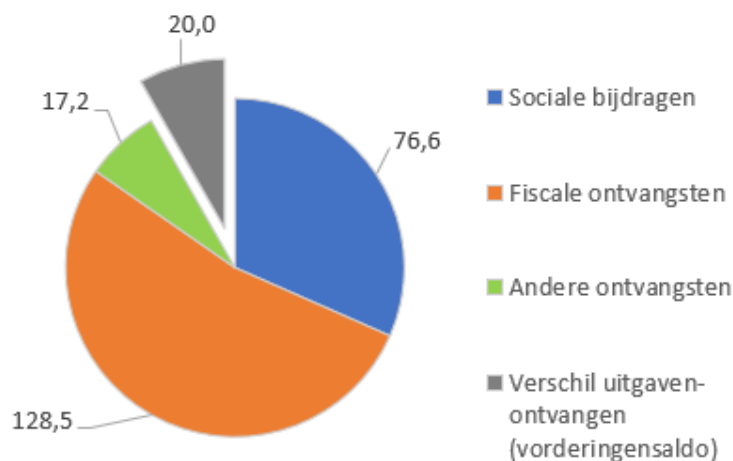
De werkloosheid neemt in 2023 toe met 2,3%, d.i. met ongeveer 10.700 personen extra tot 465.200 personen in totaal.

3 Samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I

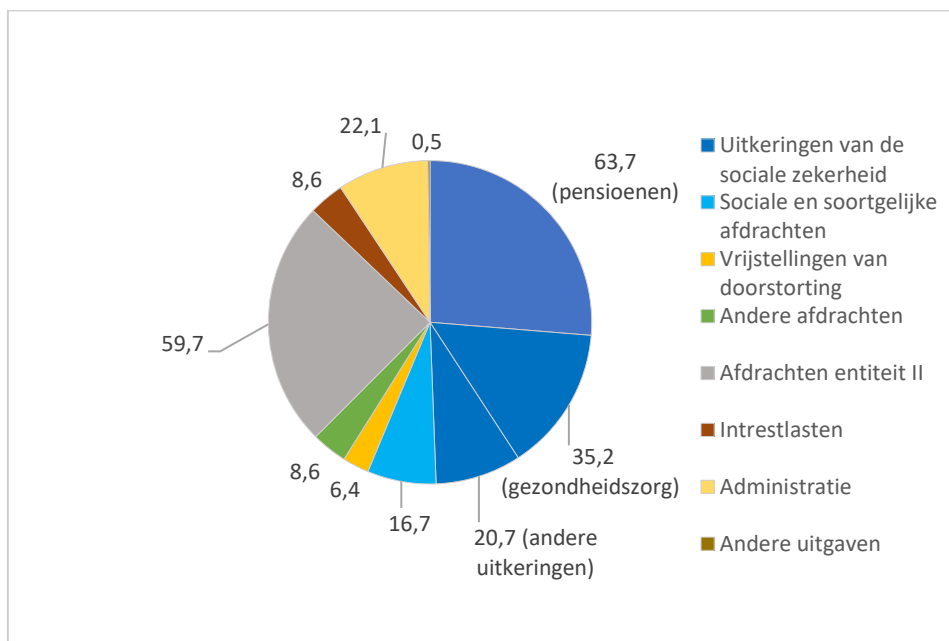
Op basis van de in de algemene toelichting beschikbare gegevens bedragen de ESR-uitgaven van entiteit I in 2023 ongeveer 242 miljard euro en haar ontvangsten ongeveer 222 miljard euro. Het financieringstekort bedraagt 20 miljard euro.

De twee onderstaande grafieken splitsen deze ontvangsten en uitgaven uit in grote categorieën. Deze categorieën zijn opgesteld in ESR-termen en dus berekend op een andere methodologische basis dan gewoonlijk vermeld in de algemene toelichting. Meer in het bijzonder houden ze rekening met de verrichtingen van de federale overheid, van de te consolideren federale instellingen en van de sociale zekerheid. Bijkomend brengen ze de verrichtingen die niet tussen de drie onderdelen van de entiteit zijn verdeeld in rekening en neutraliseren ze de verrichtingen tussen deze onderdelen. De grafieken integreren ook de ESR-correcties en de herclassificatie vermeld op p. 140 van de algemene toelichting. Voorts zijn de fiscale overdrachten naar entiteit II opgenomen als uitgaven van de entiteit I wanneer zij niet de aard van uitgaven voor rekening van derden hebben.

Grafiek – Ontvangsten en vorderingensaldo (tekort) van entiteit I 2023 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Grafiek - Uitgaven van entiteit I in 2023 (in miljard euro)

Bron: Algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

Ontvangsten van de middelenbegroting

Na de afdrachten van de ontvangsten voor derden bedragen de totale fiscale ontvangsten 128,2 miljard euro. Een deel ervan wordt aangerekend op de middelenbegroting (58,9 miljard euro). De andere ontvangsten worden overgedragen naar de andere overheden, vooral naar de deelstaatentiteiten en de sociale zekerheid, via toewijzingsfondsen.

Uitkeringen van de sociale zekerheid

De uitkeringen van de sociale zekerheid en de sociale en daarmee gelijkgestelde afdrachten vertegenwoordigen samen 136,3 miljard euro, of 56,3% van de totale uitgaven van entiteit I (74,5% exclusief afdrachten naar entiteit II, in essentie door de bijzondere financieringswet geregeld). Ze bestaan vooral uit rustpensioenen (63,7 miljard euro) en gezondheidszorg (35,2 miljard euro), RIZIV-uitkeringen in het kader van de arbeidsongeschiktheid (13,1 miljard euro) en werkloosheidsuitgaven (6,4 miljard euro).

Zoals blijkt uit de bovenstaande grafieken, financieren de sociale bijdragen voor 76,6 miljard euro de uitkeringen van de sociale zekerheid. De federale overheid financiert het verschil vooral door fiscale afdrachten (alternatieve financiering, 22,5 miljard euro) en door kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (25,5 miljard euro).

Afdrachten naar gezinnen en gelijkgestelden

Los van de eigenlijke uitkeringen van de sociale zekerheid, bedragen de afdrachten ten gunste van de gezinnen en de daarmee gelijkgestelde afdrachten 16,7 miljard euro. Ze omvatten met name de kredieten in de algemene uitgavenbegroting voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (2,7 miljard euro), het leefloon en de maatschappelijke hulp (1,7 miljard euro) en de IGO (931,0 miljoen euro). Diverse afdrachten, die strikt genomen geen afdrachten aan de gezinnen zijn, kunnen ermee worden gelijkgesteld, zoals de tussenkomst van de Staat in de financiering van de ziekenhuizen (2,6 miljard euro), de herverdeling van de sociale bijdragen via het Maribelfonds (1,4 miljard euro) en de financiering van de pensioenen van de lokale besturen (1,2 miljard euro).

Aanzienlijke afdrachten naar de particulieren in het kader van de energieondersteunende maatregelen (2,2 miljard euro, via de CREG) kenmerken bovendien 2023.

Afdrachten naar de deelstaatentiteiten en de lokale besturen

De federale Staat draagt een vierde van zijn fiscale ontvangsten af aan entiteit II (59,7 miljard euro, 24,6%)². De bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 regelt de meeste van die afdrachten. Ze zijn in essentie verdeeld over btw-dotaties en personenbelasting die zijn ingeschreven op de toewijzingsfondsen (40,1 miljard euro) en kredieten die zijn ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting (19,1 miljard euro).

Andere afdrachten, administratiekosten en andere uitgaven

De andere transferuitgaven (8,6 miljard euro) omvatten met name het aandeel van België in het vierde middel van de Europese Unie (4,0 miljard euro) en de dotaties aan de spoorwegmaatschappijen (1,9 miljard euro). De administratiekosten van de onderdelen van entiteit I (personeel, werking, investeringen) bedragen dan weer 22,1 miljard euro (9,1% van de totale uitgaven). Zie Deel III van dit verslag voor een overzicht van deze uitgaven die op de algemene uitgavenbegroting worden aangerekend.

De vrijstellingen voor het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing (4,5 miljard euro) hebben strikt genomen niet het karakter van uitgaven, maar worden door het ESR als zodanig gekwalificeerd. Ook de verminderingen van sociale bijdragen (1,9 miljard euro) vallen onder deze categorie.

De categorie "andere uitgaven" (0,5 miljard euro) van de grafiek "uitgaven van entiteit I in 2023" ten slotte omvat een aantal uitgaven en ESR-correcties die momenteel niet bij een van de bovengenoemde uitgavencategorieën kunnen worden ingedeeld. Naast de door de ESR-methode vereiste correcties omvat die vooral de provisionele kredieten ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting (1,6 miljard euro) en houdt ze rekening met de door de regering bepaalde doelstelling van de onderbenutting van kredieten (-1,2 miljard euro).

4. Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf (jaar 2023)

4.1 Evolutie van het vorderingensaldo in vergelijking met de initiële ramingen

De regering had in de initiële begroting het vorderingensaldo voor 2023 van alle Belgische overheden samen geraamd op -5,9% van het bbp (-33,6 miljard euro). Het Monitoringcomité van 23 maart 2023 herhaalde dat saldo op -4,8% van het bbp (-27,4 miljard euro). De verbetering vloeit onder meer voort uit gunstigere parameters. Die werden al vastgesteld bij de herraming van het saldo 2022 door de FOD BOSA op 3 februari 2023 (-4% van het bbp in plaats van -5,3% voordien).

Louter voor entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) bedraagt het deficit zoals verwacht door het Monitoringcomité voor 2023 20,5 miljard euro, dat is 3,2 miljard euro minder dan de initiële raming (-23,7 miljard euro). Volgens het comité is dit onder meer het gevolg van gunstigere inflatievooruitzichten en een lagere sociale tussenkomst van de regering op het vlak van energiesteun.

² Dit bedrag omvat geen overdrachten van door de Staat van derden geïnde ontvangsten ten gunste van de onderdelen van deze entiteit (opcentiemen op de PB en gewestbelastingen).

4.2 Algemeen overzicht van de conclaafmaatregelen

Tabel – Overzicht van de maatregelen 2023 goedgekeurd tijdens het begrotingsconclaaf (in miljoen euro)

Technische correcties en besparingsmaatregelen		Uitgaven	
Technische correcties		Provisie Oekraïne ³	375
- Vennootschapsbelasting intresten op bevroren tegoeden	625	Vaccins	170
- Overige	275	Asiel en migratie	158
Terugbetaling vaccins	170	Overige (lijnen 42 tot 44 van de algemene toelichting)	110
Maatregelen inzake uitstel en anticipatie	134		
Efficiëntie	22		
Bijkomende onderbenutting geneeskundige verzorging	100		
COVID-provisie	61		
TOTAAL	1.387		813

Bron: Algemene toelichting

In de ministerraad van 31 maart 2023 nam de regering een reeks maatregelen die netto 636 miljoen euro moeten opleveren in 2023. Het rendement werd in de algemene toelichting herraamd op 574 miljoen door de actualisering van sommige technische correcties.

Dat cijfer van 574 miljoen euro stemt overeen met het verschil tussen enerzijds de verwachte nieuwe ontvangsten en de besparingsmaatregelen (1.387 miljoen euro) en anderzijds de nieuwe uitgaven waartoe tijdens het conclaaf werd beslist (813 miljoen euro). De nieuwe uitgaven hebben in hoofdzaak betrekking op de provisie Oekraïne (375 miljoen euro), op de kosten in samenhang met de vaccinatie (170 miljoen euro) en op het beleid inzake asiel en migratie (158 miljoen euro).

4.3 Overzicht van de technische correcties en van de besparingsmaatregelen

Het verwachte rendement van de nieuwe ontvangsten en van de besparingsmaatregelen vloeit voor een groot deel (900 miljoen euro) voort uit technische herraamingen in vergelijking met de ramingen van het Monitoringcomité. Het betreft de volgende elementen:

- inaanmerkingneming, door de regering, van de vennootschapsbelasting die in 2023 wordt geïnd op de intresten op tegoeden die in België zijn bevroren als gevolg van de Europese sancties in samenhang met de oorlog in Oekraïne (625 miljoen euro);
- verbetering van de begroting van de geneeskundige verzorging als gevolg van de herziening van de macro-economische parameters van het FPB (109 miljoen euro), de gunstige volume-effecten inzake pensioenen (43 miljoen euro) en een aanpassing van de opbrengst van de accijnzen (14 miljoen euro). Diverse andere niet-geïndividualiseerde technische correcties in de algemene toelichting, tot slot, verbeteren het vorderingensaldo met 110 miljoen euro.

³ Exclusief 251 miljoen euro waarmee het Monitoringcomité al rekening had gehouden.

Los van de hierboven opgesomde technische correcties stelt het Rekenhof vast dat wat de maatregelen inzake uitstel en anticipatie betreft het uitstel tot 2025 van de hervorming van de investeringsaftrek (85 miljoen euro) slechts een beperkte reikwijdte heeft in de tijd en dat er bijgevolg geen rekening mee mag worden gehouden bij het bepalen van de meerjareninspanning waarin het stabiliteitsprogramma voorziet.

Een tweede tijdelijk rendement in dit verband vloeit voort uit de snellere aanleg van financiële reserves in het kader van het komende depositogarantiestelsel. De regering verwacht dat dit 49 miljoen euro zal opleveren in 2023 en 118 miljoen euro in 2024. De notificaties van de ministerraad van 31 maart laatstleden preciseren echter dat de bedragen die in de loop van die twee jaar worden geïnd, in 2026 het voorwerp zullen zijn van maatregelen om die voortijdige ontvangsten te compenseren.

De regering vermeldt overigens niet meer de ontvangst van 232 miljoen euro die initieel was ingeschreven bij wijze van terugbetaling, door de deelstaatentiteiten, van de kosten die vóór 2023 werden gedaan in verband met de vaccinatie. Ze besliste echter een nieuwe ontvangst van 170 miljoen euro in te schrijven die overeenstemt met de terugbetaling van de vaccinatiekosten in 2023, die ook aan de uitgavenzijde werden herzien. Volgens de informatie die werd verkregen van de FOD BOSA werd vooralsnog geen samenwerkingsakkoord gesloten over de manier waarop die verdeeld moeten worden tussen de Staat en de deelstaatentiteiten.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de COVID-provisie in programma 25.52.2 met 61 miljoen euro werd verminderd. Volgens de algemene toelichting vloeit die vermindering voort uit de beslissing om de uitgaven voor verstrekkingen inzake de COVID-19-crisis in te schrijven in de begroting van het RIZIV, zonder bijkomende financiering in de algemene uitgavenbegroting. Daardoor verbetert in dezelfde mate het vorderingensaldo van entiteit I.

Het vorderingensaldo van entiteit I verbetert ook dankzij structurele maatregelen, en dan voornamelijk een grotere onderbenutting van de geneeskundige verzorging (100 miljoen euro).

In dat verband wijst het Rekenhof erop dat de begrotingstechniek van de onderbenutting er voor de regering in bestaat een deel van de door de wetgever goedgekeurde kredieten onbenut te laten. Sinds de toepassing ervan in de jaren negentig heeft de regering die vereiste inzake onderbenutting systematisch in acht genomen. De onderbenuttingscijfers zijn bovendien opgenomen in de berekening van het meerjarentraject. Ze lijken derhalve op een definitieve vermindering van de kredieten. Thans bedragen ze 1,2 miljard euro. Daarnaast is er nog een onderbenutting van 220 miljoen euro op de uitgaven voor geneeskundige verzorging opgenomen in de globale begrotingsdoelstelling. Dat bedrag komt als dusdanig niet tot uiting in de begrotingstabellen, maar vertaalt zich in een lagere financiering door de federale overheid (via de alternatieve financiering).

Meer gedetailleerde informatie over de opgesomde maatregelen is terug te vinden in de delen II en III van dit begrotingsverslag.

5 Vorderingensaldo

5.1 Vorderingensaldo van België (entiteit I en II)

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingensaldo in 2023 van -5,1% van het bbp, dit is -29.058 miljoen euro. Ze stemt overeen met het stabiliteitsprogramma.

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting 2023 af met 0,8% of met 4.562 miljoen euro (waarvan 3.777 miljoen euro voor entiteit I, 724 miljoen euro voor entiteit II en 61 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Gezamenlijke overheid	-21.346	-33.620	-29.058
Entiteit I	-15.756	-23.741	-19.964
Entiteit II	-5.590	-9.499	-8.775
Onverdeelde maatregelen		-380	-319

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van -319 miljoen euro vloeit voort uit:

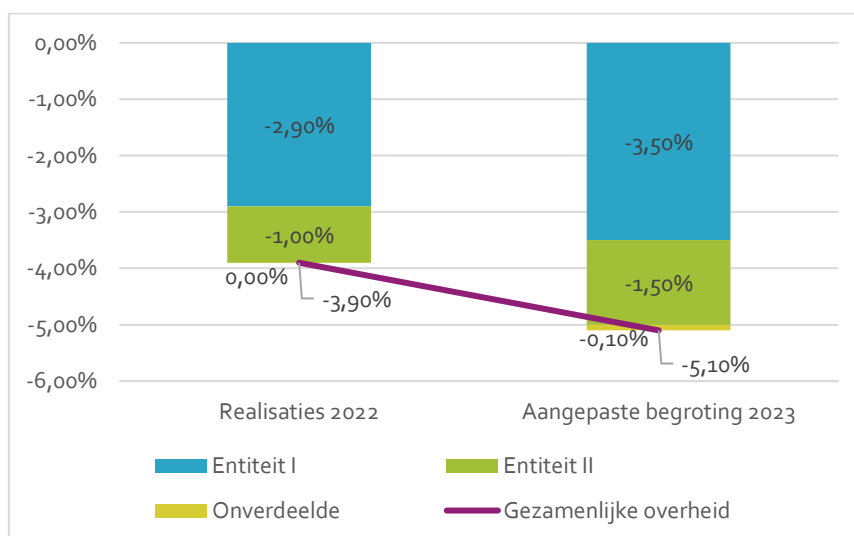
- de plasticbijdrage (-149 miljoen euro);
- de kosten voor de aanvullende vaccins tegen het coronavirus (-170 miljoen euro).

De kosten worden in afwachting van een akkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten over de verdeling en de financiële deelname in de kosten niet aan entiteit I noch aan entiteit II toegewezen. De commentaar hierover ontbreekt in de algemene toelichting niettegenstaande er een belangrijk risico is voor de federale overheid.

Ook voor de verdeling van de in 2022 gevelde 2G, 3G en 5G telecomlicenties is er geen akkoord over de verdeling van de middelen. Deze telecomlicenties hebben een looptijd van gemiddeld bijna 20 jaar en de opbrengsten van de veiling bedroegen 1.419 miljoen euro (of een opbrengst van ruim 70 miljoen euro per jaar als alle contracten in voege zijn). De federale overheid houdt in de begroting 2023 rekening met een opbrengst van 61,5 miljoen euro. Ze houdt daarbij geen rekening met een verdeling van de middelen naar de gemeenschappen en gewesten.

Het vorderingentekort 2023 zal volgens de algemene toelichting toenemen met 1,2% van het bbp tegenover dat van 2022 (-3,9% van het bbp).

Grafiek – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting

Vorderingensaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2023 op -19.964 miljoen euro (-3,5% van het bbp).

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting af met 3.777 miljoen euro (waarvan 4.160 miljoen euro voor de federale overheid, -455 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 72 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Entiteit I	-15.756	-23.741	-19.964
Federale overheid	-14.303	-24.025	-19.865
Sociale Zekerheid	-1.453	26	-429
Onverdeelde maatregelen		258	330

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van 330 miljoen euro vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+300 miljoen euro);
- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de doeltreffendheid van de instellingen van de sociale zekerheid te verhogen (+30 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering de concrete maatregelen hiervoor nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om thans de juiste impact van de maatregelen te evalueren.

Vorderingensaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2023 van -1,5% van het bbp, dit is -8.775 miljoen euro.

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Entiteit II	-5.590	-9.499	-8.775
Gemeenschappen en gewesten	-5.542	-8.055	-8.060
Lokale overheden	-48	-1.444	-715

Bron: Algemene toelichting en FOD BOSA

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. De raming voor de gemeenschappen en gewesten is gebaseerd op hun individuele doelstellingen. Die houdt wel rekening met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden en een impact hebben op het vorderingensaldo. De raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van februari 2023.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de federale overheid op -19.865 miljoen euro (-3,5% van het bbp) en het begrotingssaldo 2023 op -22.770 miljoen euro. In de algemene toelichting geeft tabel 15 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo samengevat weer.

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

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen	64.357	64.804	66.241	68.219
• Fiscale middelen	57.819	56.937	59.022	58.887
• Niet-fiscale middelen	6.538	7.867	7.219	9.332
Uitgaven	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989
• Primaire uitgaven	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
• Intrestlasten	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Onverdeelde correcties	-42		198	
Primair saldo instellingen	103		1.224	
Saldo federale overheid	-24.025	-26.987	-19.865	-22.770

Bron: Algemene toelichting

De algemene toelichting raamt het primair vorderingensaldo op -11.285 miljoen euro (-2,0% van bbp) en de intrestlasten voor de federale overheid voor 2023 op -8.580 miljoen euro (-1,5% van het bbp). Het primair vorderingensaldo van de federale overheid betreft de middelen (66.241 miljoen euro) minus de primaire uitgaven (-78.948 miljoen euro) waaraan de onverdeelde correcties (198 miljoen euro) en het primair saldo van de instellingen wordt toegevoegd (1.224 miljoen euro).

De onverdeelde correctie in 2023 van 198 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen (waarvan 112 miljoen euro aangaande de financiering door de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht). Uitgaven die gebeuren met die middelen moeten immers ESR-matig in evenwicht worden gebracht.

Tot slot moet ook het ESR-saldo van de instellingen in rekening worden gebracht. Voor 2023 raamt de algemene toelichting het resultaat van de CREG en van de Federale Participatie- en investeringsmaatschappij (FPIM) op respectievelijk 496,9 miljoen euro en 393,9 miljoen euro. Voor 2022 bedraagt het resultaat van de CREG en FPIM respectievelijk -738,6 miljoen euro en 452,1 miljoen euro.

De tabellen hieronder lichten het begrotings- en vorderingensaldo voor de middelen en de uitgaven verder toe.

Middelen

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de middelen samengevat weer.

Tabel – Middelen van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	147.828	147.828	149.046	149.046
• Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-4.640	-4.640	-4.530	-4.530
• Verschil tussen ESR en kas		-1.043		-202
• ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-12	-12	-33	-33
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	143.176	142.133	144.483	144.281
• Afdrachten van fiscale ontvangsten	-85.196	-85.196	-85.299	-85.394
• ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-161		-162	
Fiscale middelen	57.819	56.937	59.022	58.887
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	7.882	7.882	9.349	9.349
• Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-17	-17
• Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.359		-1.496	
• Andere correcties (vnl. moment van registratie)	30		-617	
Niet-fiscale middelen	6.538	7.867	7.219	9.332
Middelen	64.357	64.804	66.241	68.219

Bron: Algemene toelichting

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting en de aanvullende info van de FOD Financiën geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- *Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas*

Om de fiscale kasontvangsten voor 2023 te bepalen houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -202 miljoen euro (tegenover -1.043 miljoen euro bij de initiële begroting). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing (-565,1 miljoen euro), de btw (-387,3 miljoen euro) en de kohieren van de personenbelasting (+778,3 miljoen euro). Volgens de ESR-normen moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2024 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2023 en die van januari 2023 aan die van boekjaar 2022. Voor de kohieren van de personenbelasting

bedraagt de verschuiving twee maanden en worden de kasontvangsten van de maanden januari en februari aan de ESR-ontvangsten van het vorige jaar toegekend.

De terugbetalingen met betrekking tot de bankentaks ingevolge een arrest van het Grondwettelijk Hof van 2022 worden in ESR aan 2022 toegerekend (-161 miljoen euro in 2022 en +161 miljoen euro in 2023 – zie ook de bespreking van de fiscale ontvangsten in Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 2.2).

Uitgaven

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de uitgaven samengevat weer.

Tabel – Uitgaven van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52	-81.800	-81.800	-80.590	-80.590
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	23	23	26	26
- Onderbenutting	927		927	
- Correctie bni-bijdrage			-132	
- Primaire uitgaven van sectie 51	-45	-45	-59	-59
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	208		303	
- Correctie moment van registratie	442		577	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.858		-1.891
Primaire uitgaven	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-8.088	-8.088	-8.449	-8.449
- Correctie intresten van andere secties	-23	-23	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-87		-105	
Intrestlasten	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Uitgaven	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989

Bron: Algemene toelichting

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- Primaire uitgaven: onderbenutting*

De geraamde totale onderbenutting van entiteit I, 1.200 miljoen euro, blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting, namelijk 927 miljoen euro voor de primaire uitgaven en 273 miljoen euro voor

de federale instellingen en de socialezekerheidsinstellingen (respectievelijk 109 miljoen euro en 164 miljoen euro).

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting. In 2022 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 2.420,2 miljoen euro (exclusief kredietverleningen en deelnemingen) waarvan 739 miljoen euro betrekking had op de provisionele kredieten.

5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de sociale zekerheid op -429 miljoen euro (-0,1% van het bbp). Tabel 27 van de algemene toelichting geeft voor dit saldo een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer.

6 Structureel saldo

6.1 Structureel saldo van België (entiteiten I en II)

Het structureel saldo wordt berekend vertrekkend van het vorderingensaldo, waarbij de eenmalige maatregelen (*one-off*) worden uitgesloten en een cyclische correctie wordt geïntegreerd die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) worden verminderd.

De algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2023 van -4,6% van het bbp, dit is -26.361 miljoen euro. Het bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -15.801 miljoen euro, van entiteit II van -10.241 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -319 miljoen euro (zie punt 4.1). De algemene toelichting stemt overeen met het stabiliteitsprogramma.

Het geraamde structureel tekort neemt tegenover de initiële begroting 2023 af met 741 miljoen euro (waarvan 4.562 miljoen euro ingevolge de afname van het vorderingentekort, -2.791 miljoen euro door de lagere correctie voor de cyclische component en -1.030 miljoen euro door de lagere correctie voor de *one-off*).

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Vorderingensaldo	-21.346	-33.620	-29.058
Correctie cyclische component	-65	4.764	1.973
Correctie one-off	-890	1.754	724
Structureel saldo	-22.301	-27.102	-26.361

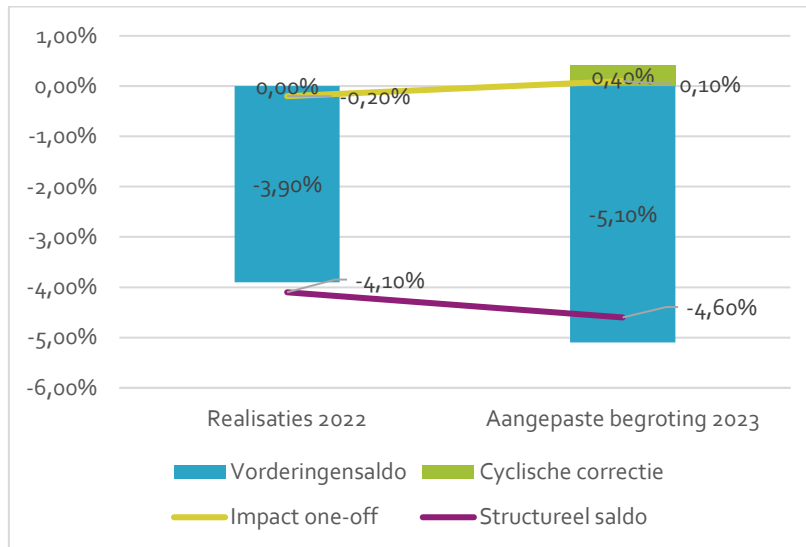
Bron: Algemene toelichting

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 16 februari 2023 van het FPB, dat de *output gap* voor 2023 raamde op -0,6%.

De overgang voor 2023 van het vorderingentekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.973 miljoen euro of +0,4% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+724 miljoen euro of +0,1% van het bbp).

Het structureel tekort van België zal volgens de algemene toelichting in 2023 0,5% van het bbp hoger liggen dan dat van 2022 (-4,1% van het bbp).

Grafiek – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting

6.2 Structureel saldo entiteit I

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2023 op -15.801 miljoen euro (-2,8% van het bbp) (tegenover -16.907 miljoen euro bij de initiële begroting 2023). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +1.331 miljoen euro (+0,2% van het bbp), voor de *one-off* van +2.815 miljoen euro (+0,5% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +18 miljoen euro (+0,003% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (+2.387 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van het tekort van +428 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (met name de hervorming van de vennootschapsbelasting van -235 miljoen euro en een correctie voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing van 664 miljoen euro).

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet beïnvloedt enkel het respectievelijke structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Tabel - Structureel saldo voor entiteit I (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Vorderingensaldo	-15.756	-23.741	-19.964
Correctie cyclische component	-42	3.212	1.331
Correctie one-off	-2.046	3.605	2.815
Correctie overdrachten	76	18	18
Structureel saldo	-17.769	-16.907	-15.801

(1) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting

6.3 Structureel saldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een structureel saldo in 2023 van -1,8% van het bbp, dit is -8.775 miljoen euro (tegenover -9.499 miljoen euro bij de initiële begroting 2023). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +642 miljoen euro (+0,1% van het bbp), voor de *one-off* van -2.091 miljoen euro (-0,3% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -18 miljoen euro (-0,003% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (-2.387 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een vermindering van het tekort van 296 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het bevat de neutralisatie van uitgaven in 2023 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in 2021.

7 Ondersteuningsmaatregelen in het kader van de energie

7.1 Inleiding

Begin 2022 nam de federale regering maatregelen om de impact van de significante stijging van de energieprijzen op de gezinnen te beperken. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat. Aangezien de vorige verslagen de meeste maatregelen reeds uitvoerig beschreven, bestaat de voorliggende analyse uit een opvolging van de steunmaatregelen (aangepaste ramingen voor 2023).

De meeste bestaande maatregelen lopen dit jaar ten einde. De hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur is echter een blijvende maatregel.

De volgende tabel geeft de directe steunmaatregelen op het vlak van energie weer, dat wil zeggen de maatregelen met een impact die duidelijk toe te schrijven is aan een specifiek begrotingsjaar. Voor 2023 wordt rekening gehouden met het laatst beschikbare brutobedrag.

Zoals uit deze tabel blijkt, worden de totale kosten van deze maatregelen voor 2023 thans geraamd op nagenoeg 1.260,7 miljoen euro (tegenover 1.522,6 miljoen euro bij de initiële voorstellen), na inaanmerkingneming van de bijkomende ontvangsten. Het Monitoringcomité raamt de totale kosten voor 2022 op 4.613,8 miljoen euro.

Tabel – Synthese van de verschillende maatregelen op het vlak van energie in 2023 (in miljoen euro)

Omschrijving van de maatregel	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Ontvangsten		
Tariefverlaging van de btw op elektriciteit (eind maart 2023)	-346,1	-346,1
Tariefverlaging van de btw op gas (eind maart 2023)	-265,9	-265,9
Tariefverlaging van de accijnzen op benzine en diesel	-248,1	-155,0
Tariefverlaging van de btw voor sloop en heropbouw	-215,0	-215,0
Andere tariefverlagingen btw (zonnepanelen en warmtepompen)	-21,1	-21,1
Steun aan ondernemingen – verlaging van de accijns (gas en elektriciteit)	-82,7	-82,6
Permanente tariefverlaging btw gas en elektriciteit aan 6% (april-december)	-	-893,0
Compensatie accijnzen	-	+557,9
Verlenging btw aan 6% intermediair verbruik gas van 1/04/2023 tot 30/06/2023	-	-22,6
Belastingkrediet voor kilometervergoeding	-	-17,7
Taxatie basispakket	-	+24,6
<i>Totale negatief effect van de maatregelen</i>	<i>-1.178,9</i>	<i>-1.436,5</i>
Overwinstbelasting	+834,4	+692,1
Bijdrage nucleaire sector	+1.089,7	+945,9
Bijdrage oliesector	+300,0	+301,5
Bijdrage Fluxys	+300,0	+300,0
<i>Totale positieve impact niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>+2.524,1</i>	<i>+2.239,5</i>
Totale netto-impact op de ontvangsten	+1.345,2	+803,0
Uitgaven		
Subsidie uitgebreid tarief CREG	-621,0	-621,0
Bijkomende energiemaatregelen – Sociaal Energiefonds	-23,4	-23,4
Stookoliepremie (2022-23)	-123,6	-122,6
Herfinanciering van het Sociaal Verwarmingsfonds	-21,0	-21,0
Basispakket	-1.532,6	-1.532,6
Sociaal tarief collectieve verwarmingsinstallaties - hervorming	-115,0	-
Andere steunmaatregelen	-46,0	-39,4
Totale verhoging van de uitgaven	-2.482,6	-2.360,0
Energienorm	-385,2	+296,3
Globale kostenergiemaatregelen	-1.522,6	-1.260,7

Bron: Rekenhof

7.2 Impact van de fiscale maatregelen

Het Rekenhof merkt op dat de regering bij de begrotingscontrole 2023 nog rekening houdt met de ramingen opgemaakt bij de initiële begroting van 2023 (met uitzondering van de accijnsverlaging op brandstoffen). Dit geldt niet enkel voor de budgettaire impact van 2023, zoals vermeld in bovenstaande tabel, maar ook voor deze van 2022⁴ (–2.658,6 miljoen euro). De FOD Financiën beschikt evenmin over de realisaties. De mogelijke overramingen van de minderontvangsten in 2022 beïnvloeden de raming van de ontvangsten van 2023. Het Rekenhof verwijst hiervoor naar zijn commentaar verder in het rapport (zie Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 2.2).

Btw-verlaging elektriciteit en gas (1^{ste} kwartaal 2023)

Eind 2022 verlengde de regering voor de laatste maal de btw-verlaging voor gas en elektriciteit met één kwartaal tot 31 maart 2023. De geraamde budgettaire kost van 612 miljoen euro houdt nog rekening met de prijsindexen (Statbel) van augustus 2022, terwijl deze vanaf eind 2022 gevoelig daalden (de gemiddelde prijsindexen van januari-maart 2023 voor elektriciteit en gas daalden met respectievelijk 12,90% en 32,41%). De budgettaire kost voor zowel elektriciteit als gas is voor dit kwartaal dus overraamd.

Het gebruik van de evolutie van de prijsindex als parameter is voor 2023 meer te verantwoorden dan in 2022 omdat de vaste contracten in 2023 een mindere rol spelen. De energieleveranciers boden vanaf eind 2022 immers bijna geen vaste contracten meer aan. De consument zag zich verplicht zijn afgelopen vast contract te vervangen door een contract met (hogere) variabele tarieven. Deze evolueren mee met de indexen op de groothandelsmarkt.

Hervorming fiscaliteit op de energiefactuur

Om de impact van de schommelingen van de energieprijzen op de overheidsinkomsten te stabiliseren en de koopkracht van de huishoudens te beschermen, voerde de regering vanaf 1 april 2023 een hervorming door van de fiscaliteit op de energiefactuur⁵. Het btw-tarief voor residentieel verbruik van elektriciteit en aardgas blijft permanent behouden op 6%. Ter compensatie voert de regering een accijnsverhoging in. De FOD Financiën raamt de kostprijs van de btw-verlaging voor 2023 op 893 miljoen euro, op basis van de prijsverwachtingen van de CREG en geactualiseerde verbruiksgegevens van elektriciteit en gas (2021). Hij raamt de ontvangsten van de accijnzen op 526,3 miljoen euro⁶ (557,9 miljoen inclusief btw). Hij houdt hierbij rekening met de overgangsmaatregelen, de toepassing van het beschermingsmechanisme⁷ in het tweede en derde kwartaal van 2023 (respectievelijk –27,6 miljoen euro en –17,7 miljoen euro) en de afbouw van het recht op sociaal tarief vanaf 1 juli 2023 (+13,2 miljoen euro).

De nettokost voor de overheid van deze hervorming bedraagt volgens deze raming voor 2023 bijgevolg 335,1 miljoen euro. In 2024 nemen de accijnsontvangsten, bij constant verbruik, toe tot 799,6 miljoen euro (847,6 miljoen euro inclusief btw).

Het Rekenhof wijst erop dat de energieprijzen sinds de raming van 2 februari 2023 nog verder zijn gedaald zodat de kostprijs van de btw-verlaging (en dus ook de netto-impact van de hervorming) verder afneemt en het beschermingstarief in het derde kwartaal niet zal worden geactiveerd. De kans bestaat zelfs dat het accijnstarief van gas in het vierde kwartaal verhoogd zal worden, omdat de gemiddelde index gedurende het lopende kwartaal wellicht onder de 45 euro per MWh zal dalen⁸. In dit geval voorziet de regelgeving in een verhoging van de accijns, voor het verbruik boven

⁴ Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen over de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, tabel op p. 24.

⁵ Wet van 19 maart 2023 houdende hervorming van de fiscaliteit.

⁶ = 513,1 miljoen euro (basisraming) + 13,2 miljoen euro (bijkomend, om rekening te houden met de afbouw van het sociaal tarief vanaf 1 juli 2023).

⁷ Het beschermingsmechanisme verlaagt de tarieven van de bijzondere accijns voor het basisverbruik, indien de gemiddelde index op kwartaalbasis hoger is dan 100 euro per MWh voor gas, en 250 euro per MWh voor elektriciteit.

⁸ De index TTF101 bedraagt voor april en mei respectievelijk 43,852 en 42,216. Indien de index van juni ook laag blijft, zal de gemiddelde index minder dan 45 euro per MWh bedragen.

het basisverbruik (12 MWh). Voor elektriciteit is niet voorzien in een drempelwaarde om de accijnstarieven te verhogen.

Het Rekenhof merkt op dat de raming geen rekening houdt met het seizoenseffect van het gasverbruik, noch met de harmonisering van de btw- en accijnsreglementering waardoor ook afnemers met een overwegend niet-zakelijk gebruik kunnen genieten van deze regeling. Het seizoenseffect kan in 2023 tot lagere accijnsontvangsten⁹ leiden, maar ook tot een lagere impact van het beschermingsmechanisme, dat deels geactiveerd wordt in de maanden dat er minder verbruik is (voor het tweede kwartaal bedraagt het verbruik 12,97% van het jaarverbruik en niet 25% zoals in de raming). Wat de harmonisering betreft, geeft de FOD Financiën aan niet over de nodige gegevens te beschikken om de budgettaire impact te ramen.

Het Rekenhof merkt tenslotte nog op dat, ingevolge de Europese btw-richtlijn, het verbruik van aardgas vanaf 2030 niet meer kan genieten van het verlaagd btw-tarief.

Accijnsverlaging benzine en diesel (1^{ste} kwartaal 2023)

De FOD Financiën raamde de kostprijs voor deze maatregel bij de initiële begroting op 248,1 miljoen euro, maar vermindert deze nu met 93 miljoen euro tot 155 miljoen euro. Hij annuleert de impact van de accijnsverlaging voor *benzine* voor het eerste kwartaal 2023 omdat de accijnzen door de toepassing van het cliquetsysteem inmiddels terug het niveau van voor de accijnsverlaging hadden bereikt.

Het Rekenhof merkt op dat de accijnzen op benzine door het cliquetsysteem al stelselmatig verhoogden vanaf 9 september 2022 en op 17 november 2022 terug het niveau bereikten van voor de accijnsverlaging, zodat ook de impact voor 2022 overraamd is (848,9 miljoen euro).

Vanaf 7 februari 2023 is ook het cliquetsysteem voor *diesel* meermaals in werking getreden, zodat ook de kostprijs voor de accijnsverlaging van diesel in 2023 (155 miljoen euro) overraamd is.

Btw-verlaging voor sloop en heropbouw (tot 31 december 2023)

De kostprijs van deze maatregel is niet meer opgenomen in de tabel met de bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen (tabel 4 – algemene toelichting, p. 93) omdat de FOD Financiën er van uitgaat dat de impact (215 miljoen euro) mee is opgenomen in de startbasis (basisraming) voor de berekening van de fiscale ontvangsten (zie Deel II - Punt 2.2 van het rapport).

De FOD Financiën voerde in maart 2023 een herraming uit voor deze maatregel op basis van recentere studies¹⁰. Hij verhoogt de kostprijs van bouwwerken (+22%) om rekening te houden met de prijsstijgingen en halveert het aantal bouwprojecten op basis van de ingediende bouwaanvragen in 2022. De budgettaire kost neemt, na het in rekening brengen van terugverdieneffecten, toe tot 293 miljoen euro. Het Rekenhof wijst er wel op dat andere terugverdieneffecten zoals o.m. bijkomende personenbelasting en registratierechten, niet zijn verrekend in deze raming. Deze maatregel loopt in principe af op 31 december 2023. Een mogelijke verlenging (eventueel met gewijzigde tarieven) maakt deel uit van het hervormingsplan van de minister van Financiën.

Belastingkrediet voor kilometervergoeding

Naar aanleiding van de sterk gestegen brandstofprijzen in 2022 besliste de regering om een belastingkrediet toe te kennen aan de werkgevers die hun kilometervergoedingen voor dienstverplaatsingen verhoogden tot de vastgelegde forfaitaire kilometervergoeding voor ambtenaren. De regeling is van toepassing voor de verplaatsingen die zijn verricht in de periode

⁹ Dit speelt voornamelijk een rol voor de accijnsontvangsten voor gas. De energieleveranciers zijn immers gehouden om de accijnzen maandelijks af te dragen op basis van de verbruiksprofielen van de consumenten. Het gasverbruik concentreert zich vooral in het eerste kwartaal van het jaar (45,72%), zodat het verbruik voor de volgende kwartalen slechts 54,3% bedraagt. De berekening gaat uit van 75%. Pro rata kan de minderontvangst op 50 miljoen euro worden geraamd.

¹⁰ KU Leuven, *De budgettaire impact van de btw-verlaging van 21% naar 6% voor sloop en heropbouw*, februari 2020 en Steunpunt Wonen, *De impact van de btw-verlaging naar 6% op sloop en heropbouw*, 2019.

van 1 maart 2022 tot en met 31 december 2022, mits het voldoen aan een aantal voorwaarden. De FOD Financiën beschikt niet over de nodige gegevens om een gedegen raming te maken. Op basis van verschillende hypothesen komt hij tot een kostprijs van 25,1 miljoen euro te spreiden over 2023 en 2024 (respectievelijk 17,7 miljoen euro en 7,4 miljoen euro). Zo neemt hij aan dat ongeveer een derde van de aangegeven bedragen op de fiches 281.10 en 281.20 (kosten eigen aan de werkgever – 1,1 miljard euro) betrekking heeft op kilometervergoedingen, dat er 1,4 miljard kilometers vergoed worden en verdeelt hij deze, op arbitraire wijze, over verschillende terugbetalingstarieven. Het Rekenhof kan deze hypothesen niet verifiëren.

7.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen

Een belangrijk deel van de niet-fiscale ontvangsten heeft betrekking op de reguliere bijdragen van de energiesector voor de verlenging en de ontmanteling van de kerncentrales. In 2023 bestaan die ontvangsten uit een repartitiebijdrage geraamd op 925,9 miljoen euro (Tihange 2 en 3 en Doel 3 en 4) en een jaarlijkse bijdrage van 20 miljoen euro voor Doel 1 en 2. De bijdrage voor Tihange 1 daarentegen is nul sinds 2016. Volgens de laatste ramingen van de CREG zou het bedrag van de bijdrage van de nucleaire sector 143,8 miljoen euro minder bedragen tegenover de initiële ramingen.

De definitieve stopzetting van de centrales van Tihange 2 en Doel 3 in 2022 heeft eveneens een impact op het minimumbedrag van de repartitiebijdrage.

Bovendien werden de voorbije twee jaren meerdere specifieke niet-fiscale ontvangsten geïnd om de steunmaatregelen te financieren:

- Er wordt een heffing¹¹ uitgevoerd op de extra winsten die worden gerealiseerd door de zogenoemde "inframarginale" generatoren van de elektriciteitssector (wind-, zonne- en kernenergie, energie uit biomassa,...) tussen 1 augustus 2022 en 30 juni 2023. Die wordt geschat op 408,1 miljoen euro in 2022 en op 692,1 miljoen euro in 2023 (voor een globaal geraamd bedrag van 1.100,2 miljoen euro volgens de CREG). De maatregel zou niet worden verlengd in het tweede semester van 2023.
- Sinds 2022 ontvangt de oliesector ook overwinsten door de hoge koersen van ruwe olie. Bijgevolg heeft de regering aan de sector een solidariteitsbijdrage opgelegd voor de jaren 2022 en 2023¹². Volgens de FOD Economie bedraagt de bijdrage voor 2022 288,9 miljoen euro en raamt hij ze voor 2023 op 301,5 miljoen euro. De in 2023 geïnde globale ontvangst zal dus 590,4 miljoen euro bedragen. Aangezien de bijdrage is berekend op basis van de hoeveelheid en niet in functie van de prijs van verwerkte ruwe olie en in verbruik gestelde producten, zou de daling van de prijzen van olieproducten geen impact mogen hebben op de geraamde ontvangst.

Voor de twee bovengenoemde maatregelen zullen de facturering en alle heffingen gebeuren in 2023, op semestriële basis. De ontvangsten voor 2022 zullen het voorwerp uitmaken van een ESR-correctie.

- Tot slot werd begin 2023 éénmalig 300 miljoen euro afgenomen van de reserves van Fluxys. De beheerder van het aardgastransportnet heeft immers de op het transportnet beschikbare capaciteit toegewezen via veilingen, wat uitzonderlijke ontvangsten heeft gegenereerd.

¹¹ Wet van 16 december 2022 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoering van een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten.

¹² Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector.

7.4 Impact op de uitgaven

7.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten

De aangepaste begroting behoudt quasi integraal de kredieten van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten (zie tabel punt 7.1). De FOD Economie kan hiermee subsidies toekennen voor onder meer de financiering van de uitgebreide toepassing van het sociaal tarief, het basispakket 'Energie' en de stookoliepremie. De FOD Economie financiert de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en de CREG financiert de energieleveranciers. De energieleveranciers staan tenslotte in voor de uitbetaling van de premies aan de gezinnen. De FOD Economie kent de stookoliepremie zelf toe aan de gezinnen.

Uitbreiding sociaal tarief

De regering verlengde in 2023 de toepassing van de uitbreiding van het sociaal tarief voor de levering van elektriciteit en aardgas van 31 maart 2023 tot 30 juni 2023. De energieprijzen in 2023 zijn tegenover 2022 gedaald waardoor de tussenkomsten beperkter zijn.

De CREG raamt de kostprijs van de tussenkomsten voor het eerste kwartaal 2023 op 296,9 miljoen euro, een verbetering van 324,1 miljoen euro tegenover de initiële begroting (621 miljoen euro). De instelling raamt de kostprijs voor het tweede kwartaal op 35 miljoen euro zodat de tussenkomsten voor 2023 331,9 miljoen euro bedragen. Omdat de algemene uitgavenbegroting het krediet op 621 miljoen euro heeft behouden kunnen de kredieten met 289,1 miljoen euro overraamd zijn. Doordat ook de inkomsten van de CREG met eenzelfde bedrag zijn overraamd, is er echter geen impact op het vorderingensaldo van de federale overheid.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat de FOD Economie de CREG voor de uitbreiding van het sociaal tarief in 2022 oversubsidieerde met 103,3 miljoen euro. De FOD kende immers 1.175,9 miljoen euro subsidies aan de CREG toe. Deze raamt de kostprijs van de tussenkomsten in 2022 op 1.072,6 miljoen euro.

De regering besliste om de uitbreiding van het sociaal tarief niet meer te verlengen na het tweede kwartaal 2023 tenzij de prijzen terug aanzienlijk stijgen. Ze beoogt wel nog steeds om tegen 1 juli 2023 een premiesysteem uit te werken voor de gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief maar zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie. De kredieten hiertoe (113 miljoen euro) blijven behouden.

Andere steunmaatregelen

De steun van het basispakket 'Energie' blijft behouden op 1.532,6 miljoen euro. Het bestaat in 2023 voornamelijk uit de premies gas en elektriciteit op de energiefacturen voor de maanden januari, februari en maart (1.444,5 miljoen euro). De energieleveranciers hebben de premies automatisch toegekend. Gezinnen die de premie niet hebben ontvangen, moeten die aanvragen bij de FOD Economie. Ook de gezinnen die zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie op gas (63 miljoen euro) alsook de gezinnen die zich verwarmen met pellets kunnen een premie aanvragen bij de FOD Economie (21,5 miljoen euro). De verwerking van de aanvragen van de premies vraagt tijd maar de FOD Economie zal in de komende maanden de uitbetaling ervan vervolledigen. De regering kende bij de initiële begroting 3,6 miljoen euro kredieten toe voor de administratieve opvolging.

De hierboven vermelde automatische toekenning van de premies gas en elektriciteit voor 2023 bedraagt 1.303,2 miljoen euro. Van het budget van 1.444,5 miljoen euro is er hierdoor dus nog 141,3 miljoen euro beschikbaar. De energieleveranciers kenden daarnaast voor de premies van de maanden november en december 2022 833,1 miljoen euro toe waardoor er van het budget van 844,5 miljoen euro van 2022 nog 11,4 miljoen euro beschikbaar is. Op het totaal budget is er dus nog 152,7 miljoen euro beschikbaar, dat is 6,7% van het totaal budget. De FOD Economie stelt dat er in 2023 ongeveer 200.000 aanvragen voor de premies van de maanden november en december bij hen zijn toegekomen. Dit stemt overeen met 4,3% van de automatisch toegekende premies. De FOD

besluit dat ze een deel van de aanvragen voor de maanden november en december van 2022 met de kredieten voor de maanden januari, februari en maart van 2023 zal moeten betalen maar dat er voldoende kredieten beschikbaar zijn om alle aanvragen te betalen.

De gezinnen konden daarnaast tot eind april 2023 ook de stookoliepremie aanvragen. De FOD Economie raamde de onderbenutting van deze kredieten op 6,85 miljoen euro en bracht het krediet in de algemene uitgavenbegroting daarom terug tot 117,7 miljoen euro. De regering gebruikte bij de aangepaste begroting een deel van de oorspronkelijke kredieten om bijkomende kredieten voor de werkingskosten in te schrijven (verhoging met 3,7 miljoen euro tot 4,9 miljoen euro). De FOD Economie ontving immers veel meer papieren aanvragen dan verwacht waardoor de FOD meer werkzaamheden moet verrichten.

De aanwending van bovenstaande kredieten ligt zowel voor 2022 als 2023 (in zoverre de betaling van de premies is aangevat) vrij hoog. Maar de verwerking en de uitbetaling van de premies (van zowel 2022 als 2023) zijn nog aan de gang waardoor momenteel enkel tussentijdse ramingen van de uiteindelijke kostprijs van de maatregelen beschikbaar zijn. De regering verwacht momenteel geen tekorten. De afrekeningen zullen volgend jaar beschikbaar zijn. Op basis van de tussentijdse uitvoeringsgegevens van 5 mei 2023 zal de onderbenutting van de kredieten voor de stookoliepremie en voor de aankoop van pellets oplopen tot respectievelijk ruim 40 miljoen euro en bijna 10 miljoen euro.

Verwarmingspremie 2022

De energieleveranciers kenden in de eerste jaarhelft van 2022 de verwarmingspremie van 100 euro aan de gezinnen toe. De CREG storte eind 2022 al 37 miljoen euro aan de FOD Economie terug. De tussenkomst van de FOD bedraagt hierdoor momenteel 480,2 miljoen euro. Volgens voorlopige inschattingen zou de maatregel in werkelijkheid slechts 446,3 miljoen euro kosten.

7.4.2 Bijkomende ondersteuningsmaatregelen

Er werden ook verschillende steunmaatregelen voor kleinere bedragen genomen, zoals de invoering van een speciale tijdelijke werkloosheidsregeling voor energie-intensieve bedrijven om economische redenen (2,4 miljoen euro). Bijkomende maatregelen zijn een aanvullende financiering van 9 miljoen euro voor de NMBS om de voorziene prijsstijging van de tickets vanaf juli 2022 niet toe te passen en de voor de financiering voor de dit jaar geplande uitgaven (28 miljoen euro) voor het energietransitieplan.

7.5 Energienorm

Sinds 1 januari 2022 zijn alle federale afdrachten op de energiefacturen (heffingen en toeslagen zoals de federale bijdragen, de *offshore*-toeslag, enz.) geschrapt en vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas. De accijnstarieven zijn zo bepaald dat de ontvangsten vergelijkbaar zijn met die van 2021. Hieruit vloeide in 2022 een meerkost van 505,9 miljoen euro voort door de stijging van de prijzen en van de steunmaatregelen. In 2023 zou daarentegen een boni van 296,3 miljoen euro kunnen worden vrijgemaakt door de verminderde financieringssteun voor groenestroomcertificaten.

De voornaamste steunmaatregelen hebben betrekking op de financiering door Elia van de groenestroomcertificaten voor de *offshore* windmolenparken (349,9 miljoen euro) en van het fonds "beschermde klanten" bij de CREG¹³ (402,6 miljoen euro). Ze worden integraal gefinancierd door een afdracht van fiscale ontvangsten aan Elia en aan de CREG. Aangezien de inkomsten uit de hierboven vermelde speciale accijnzen niet volstaan, is in compensatie voorzien door een extra toewijzing van 227,6 miljoen euro aan ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2023.

¹³ Het betreft klanten met een bescheiden inkomen of in een kwetsbare situatie waaraan elektriciteit of aardgas aan een sociaal tarief wordt geleverd.

Hoofdstuk 2

Meerjarenkader

1 Meerjarenevolutie in functie van de nieuwe Europese begrotingsregels

Op 26 april 2023 stelde de Europese Commissie haar voorstellen in verband met begrotingstoezicht voor aan het Europese Parlement en aan de Raad. Ze hoopt de wetgevende werkzaamheden te kunnen afronden vóór het einde van 2023.

Behoud van de criteria i.v.m. een tekort van 3% en een schuldgraad van 60%

In tegenstelling tot de regels die van kracht waren vóór de COVID-19-crisis, werkt de nieuwe Europese begrotingsleer niet meer met de doelstelling van een structureel saldo in evenwicht als criterium om de overheidsfinanciën te beoordelen. Ze behoudt wel het criterium van een maximaal nominaal tekort van 3% van het bbp.

De toestemming die aldus aan de lidstaten wordt verleend om een negatief vorderingensaldo te hebben van maximaal 3% van het bbp, mag de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op middellange of lange termijn echter niet hypothekeren. Die houdbaarheid zal zich concretiseren via de verplichting om de openbare schuldgraad te beperken tot 60% van het bbp of minder.

Lidstaten met een hogere schuldgraad zullen maatregelen moeten voorstellen om te garanderen dat hun schuldgraad spontaan en voldoende daalt na een initiële periode van vier jaar. Na afloop van die periode moet hun schuldgraad lager zijn dan de schuldgraad bij het begin van de periode. Lidstaten met een hoge schuldgraad (België, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Italië en Portugal) moeten overigens de nodige maatregelen nemen om de ratio tussen de openbare schuld en het bbp duurzaam en progressief te doen dalen.

De periode van vier jaar kan worden verlengd tot zeven jaar als de Commissie zich daar vooraf akkoord mee verklaart en op voorwaarde dat de betrokken lidstaten zich ertoe verbinden structurele hervormingen door te voeren en investeringen te doen die de begrotingstoestand verbeteren. Lidstaten die van de verlenging genieten, moeten het grootste deel van de begrotingsinspanning echter leveren in de eerste vier jaar.

Lidstaten met een overheidstekort van meer dan 3% van het bbp zullen bovendien een minimale begrotingsaanpassing van 0,5% van het bbp per jaar moeten realiseren zolang hun tekort hoger is dan 3%.

Elke afwijking van het aanpassingstraject door een lidstaat met een hoge schuldgraad zal tot slot in principe leiden tot het opstarten van een buitensporigtekortprocedure.

Het criterium van de netto primaire uitgaven

Om de verwezenlijking van de criteria in verband met het tekort en de schuldgraad te verzekeren, zal de Commissie elk jaar, met oog voor de bijzonderheden van elke lidstaat, een maximaal groeipercentage bepalen voor de netto primaire uitgaven ("*technisch traject*"). Dat percentage zal ook de grondslag vormen voor het bepalen, door de Europese Commissie, van de budgettaire oriëntatie ("*fiscal stance*") van de overheden. Dat methodologische instrument zal de Commissie in essentie toelaten de budgettaire discretionaire inspanning en het al dan niet expansief karakter van het budgettair beleid van de overheden te meten. Het laat tevens toe bepaalde uitgaven te individualiseren bij het beoordelen van de naleving van het criterium van de netto primaire

uitgaven en het onderzoek door de Commissie te verfijnen. De Commissie zal het onder meer hanteren wanneer ze de inspanningen op het vlak van investeringen beoordeelt.

De Europese notie van netto primaire uitgaven mag niet worden verward met de notie van primaire uitgaven in de algemene toelichting. Die laatste beoogt immers enkel de uitgaven die worden aangerekend op de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid (zonder sectie 51 – Rijksschuld). De notie van netto primaire uitgaven is ruimer en omvat naast de voornoemde uitgaven ook de uitgaven van de volledige entiteit I, inclusief de uitgaven die worden gedragen door de verschillende socialezekerheidsstelsels. Enkel de intrestuitgaven, de conjunctuurschommelingen van de werkloosheidsuitgaven en de uitgaven die volledig met Europese fondsen worden gefinancierd, zijn er niet in opgenomen¹⁴.

Het concept van de netto primaire uitgaven is thans nog het voorwerp van besprekingen in het kader van de hervorming van het Europese begrotingsbeleid. De reikwijdte van het concept en de nadere regels voor de toepassing ervan liggen momenteel dus nog niet volledig vast en kunnen nog evolueren.

Tot slot zal de Commissie bij het onderzoek van dat criterium rekening houden met alle Belgische overheden, veeleer dan het op elke entiteit apart toe te passen. Momenteel onderzoekt de HRF een methodologie die toepasselijk is op het Belgisch institutioneel kader. Het resultaat van die denkoefening wordt verwacht in juni 2023.

2 Evolutie van de voornaamste begrotingscategorieën

De algemene toelichting geeft een overzicht van de meerjarenevolutie van de grote begrotingscategorieën en schetst de evolutie van het vorderingensaldo van de Belgische overheden in de periode 2024-2028.

Dat vooruitzicht werd opgesteld bij ongewijzigd beleid en houdt dus geen rekening met het effect van de structurele hervormingen die de regering wil doorvoeren op het vlak van de pensioenen, de fiscaliteit en de werkgelegenheidsgraad van de actieve bevolking. Ze anticipeert ook niet op de bijkomende maatregelen voor een begrotingssanering die nodig zijn om tegemoet te komen aan de doelstellingen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026.

Rekening houdend met de maatregelen die de regering goedkeurde tijdens het laatste begrotingsconclaaf, evolueert het nominale vorderingensaldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -20,0 miljard euro (-3,5% van het bbp) in 2023 naar -32,4 miljard euro in 2028 (-4,9%).

Die ongunstige evolutie is te verklaren doordat de uitgaven sneller stijgen (38,6 miljard euro in 2024) dan de ontvangsten (25,4 miljard euro). Twee soorten uitgaven vertonen een sterke stijging en vertegenwoordigen 75% van de toename van de uitgaven: de uitkeringen in de sociale zekerheid en de intrestlasten van de openbare schuld. Ook de militaire uitgaven, en meer in het bijzonder de grote investeringen, zouden beduidend toenemen (zie verder).

De uitkeringen van de sociale zekerheid

Zoals eerder in dit verslag vermeld, bestaan de uitkeringen van de sociale zekerheid voornamelijk uit pensioenuitgaven (53,1% van de totale prestaties in 2023) en uit uitgaven voor geneeskundige verzorging (29,4%). Bij ongewijzigd beleid zouden de pensioenuitgaven toenemen van 63,7 miljard euro in 2023 tot 80,2 miljard euro in 2028. De uitgaven voor geneeskundige verzorging, die op 35,2 miljard euro zijn geraamd in 2023, zouden sneller blijven stijgen dan het bbp.

Die stijging van de uitkeringen van de sociale zekerheid (26,0%) gaat niet gepaard met een equivalente stijging van de sociale bijdragen. Die zouden in de gegeven periode van vijf jaar slechts

¹⁴ Het brengt ook de discretionaire ontvangstenmaatregelen in rekening. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde worden uitgevlakt.

met 20,3% toenemen. Daardoor evolueert de dekking van die uitgaven met sociale bijdragen van 64,0% in 2023 naar 61,1% in 2028. In 2018 bedroeg dat percentage nog 68,5%. In dat verband herinnert het Rekenhof eraan dat de uitkeringen voor sociale zekerheid onder de notie van netto primaire uitgaven vallen zoals de Europese Commissie die definieert, en dat ze voor een groot deel bijdragen tot de groei ervan.

Bij ongewijzigd beleid leiden de vereffening van de uitkeringen van de sociale zekerheid dus tot meer financiële afdrachten vanuit de federale overheid, waardoor er minder middelen overblijven voor de andere afdrachten van de Staat en meer specifiek de soevereine opdrachten. Op 14 maart 2023 stelde het beheerscomité van de sociale zekerheid in dat verband vast dat, om het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te garanderen, de evenwichtsdotaties in 2028, 12,9 miljard euro moeten bedragen. Momenteel bedragen die 6,5 miljard euro.

In haar laatste verslag van juli 2022 stelde de Studiecommissie voor de Vergrijzing vast dat bij ongewijzigd beleid de verwachte meerkosten van de vergrijzing voor entiteit I kunnen oplopen tot 2% van het bbp tussen 2027 en 2050. De grootste stijging zou zich voordoen tussen 2027 en 2040. De Nationale Bank stelde in haar jaarverslag dat bij ongewijzigd beleid de Belgische pensioenuitgaven stijgen tot na 2050, terwijl ze in de vijf andere Europese landen met een hoge schuldgraad dalen.

De intrestlasten

De kredieten voor de betaling van de intrestlasten zijn bepaald op basis van een raming van het Agentschap van de Schuld van 15 februari 2023.

Na een jarenlange gestage daling zouden de intrestlasten van de schuld van entiteit I in de toekomst sterk stijgen (+87%), van 8,6 miljard euro in 2023 naar 15,9 miljard euro in 2028. Dit komt neer op een jaarlijkse stijging tussen 1,2 en 1,7 miljard euro.

Die evolutie is voornamelijk te verklaren door de stijging van de intrestvoeten en door de aanhoudende begrotingstekorten. Doordat rekening is gehouden met de actualisering van de intrestvoeten sinds de goedkeuring van de initiële begroting in december 2022, en in het bijzonder met de stijging van de intrestvoeten op korte termijn met nagenoeg 100 basispunten (1%), moest in het aangepaste ontwerp 445 miljoen euro aan bijkomende kredieten worden ingeschreven.

De algemene toelichting vermeldt ook dat de impact van een nieuwe stijging van de intrestvoeten met 100 basispunten vanaf maart 2023 leidt tot een budgettaire meerkost van 410 miljoen euro voor entiteit I.

In zijn verslag over de initiële begroting 2023 had het Rekenhof geschreven dat het risico om op korte termijn een sneeuwbaaleffect te hebben bij de intresten van de openbare schuld nog beperkt bleef.

Ter herinnering: het sneeuwbaaleffect meet de bijdrage van de intrestlasten tot de variatie van het uitstaand bedrag van de openbare schuld uitgedrukt in een percentage van het nominaal bbp. Het risico dat dit zich voordoet, is des te groter als de gemiddelde intrestvoet (de impliciete rente) van de schuld hoog is. Omgekeerd is het risico kleiner als de werkelijke groei van het bbp en het inflatiepeil hoog zijn. Als de impliciete rente hoger is dan de nominale groei van het bbp (die zowel rekening houdt met de werkelijke groei van het bbp als met het inflatiepeil), doen de intrestlasten het uitstaande bedrag van de openbare schuld toenemen. Een voldoende groot primair overschot (lopende ontvangsten en uitgaven, zonder intrestlasten) maakt het mogelijk het ongunstige effect van de zelfgroei van de openbare schuld te beperken. Volgens de algemene toelichting evolueert het primaire saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -11,4 miljard euro in 2023 naar -16,5 miljard euro in 2028.

De volgende tabel schetst de verwachte evolutie 2023-2028 van de impliciete rente van de federale schuld, zoals het Agentschap van de Schuld die heeft geraamd in februari 2023, en van de nominale groei van het bbp. Zoals vermeld begint het sneeuwbaaleffect op te treden als het verschil tussen die

twee variabelen positief wordt en het primair saldo niet groot genoeg is om dit effect te compenseren.

Tabel – Impliciete rente van de schuld en nominale groei van het bbp (in %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Impliciete rente	1,76	1,96	2,11	2,27	2,44	2,60
Nominale groei van het bbp	4,44	4,07	3,19	3,05	3,04	3,04
Vershil	-2,68	-2,11	-1,08	-0,78	-0,60	-0,44

Bronnen: Federaal Agentschap van de Schuld, FPB

Uit de gegevens van het Federaal Agentschap van de Schuld blijkt dat zich tijdens de beoogde periode geen zelfgroei van de openbare schuld zal voordoen. Het risico neemt echter wel toe door de geleidelijke verkleining van het verschil tussen het impliciete percentage en de nominale bbp-groei.

In haar verslag van april 2023 over de houdbaarheid van de nationale openbare schulden¹⁵ voorziet de Europese Commissie ook een vermindering van het verschil voor de gehele Belgische schuld (entiteit I en entiteit II), maar aan een minder snel ritme.

Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaren in punt 1 hierboven over het toegenomen belang van het criterium van de houdbaarheid van de openbare schuld dat voortvloeit uit de toepassing van het nieuwe Europese begrotingsbeleid.

De militaire uitgaven

De militaire investeringsuitgaven voor de periode tot 2030 zijn thans vastgelegd in de wet van 20 juli 2022. Die wet kwam in de plaats van een vergelijkbare wet uit 2017 en paste het begrotingstraject inzake de defensie-inspanning aan overeenkomstig de wens van de NAVO om de militaire uitgaven op te trekken tot 2% van het bbp. De toepassing van de wet van 20 juli 2022 moet dan toelaten dat percentage op te trekken tot 1,54% van het bbp in 2030, tegenover 1,3% voordien. De geleverde inspanningen betreffen zowel de personeelsuitgaven als de investeringsuitgaven.

De gedetailleerde inhoud van de grote investeringsprojecten die gepland zijn tussen 2023 en 2030 is opgenomen in bijlage II van de voornoemde wet. De voor diezelfde periode goedgekeurde bedragen, met inbegrip van de programma's in het STAR-plan, bedragen 11,2 miljard euro bij de vastleggingskredieten (prijzen van 2023).

Het Rekenhof vermeldt tot slot dat bij de voorstelling van het jaarverslag 2022 op 21 maart laatstleden de secretaris-generaal van de NAVO verklaarde te verwachten dat de bondgenoten op de volgende NAVO-top in juli 2023 nieuwe verbintenissen inzake defensie vastleggen, met een minimum aan uitgaven dat zou bepaald worden op 2% van het bbp.

3 Meerjarentraject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026

3.1 Bepaling van het beginpunt van het traject 2023-2026

De economische vooruitzichten van het FPB van 23 februari 2023 raamden het vorderingensaldo en het structureel saldo van alle overheden samen op respectievelijk -5,7% en -5,2% van het bbp in 2023.

¹⁵ Europese Unie, "Debt Sustainability Monitor", https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf, april 2023.

In maart 2023 maakte het Monitoringcomité eigen ramingen. Het comité gaat er van uit dat die saldi minder zouden bedragen, te weten -4,8% en -4,3% van het bbp.

Aanzienlijke verschillen bij de raming van sommige ontvangsten en uitgaven verklaren dat verschil van nagenoeg 1% van het bbp, voornamelijk op het vlak van vennootschapsbelasting (een verschil van 0,7% van het bbp) en, in mindere mate, op het vlak van overwinstbelasting (0,1%).

Het FPB en de FOD Financiën gebruiken onafhankelijke ramingsmodellen die tot verschillende resultaten kunnen leiden. De FOD Financiën bezorgde het Rekenhof informatie over de methodologie die het hanteert om te komen tot de door het Monitoringcomité vastgelegde ramingen.

De voorlopige resultaten inzake voorafbetalingen zijn in lijn met de verwachtingen van het Monitoringcomité.

3.2 Traject 2023-2026 van het stabiliteitsprogramma

Op 8 maart 2023 publiceerde de Europese Commissie haar oriëntaties voor het begrotingsbeleid 2024. In afwachting van de goedkeuring van het nieuwe begrotingsbeleid door de Europese wetgever, heeft ze erop gewezen dat de lidstaten hun stabiliteitsprogramma's moeten blijven voorleggen overeenkomstig de thans geldende regels. Bijgevolg focussen de volgende commentaren op de evolutie van het structureel saldo. Het Rekenhof herinnert eraan dat het nieuwe Europese beleid niet langer een beroep zal doen op dat criterium eens de begrotingshervorming is goedgekeurd.

België diende op 2 mei 2023 zijn stabiliteitsprogramma 2023-2026 in bij de Europese Commissie, nadat dit op 28 april 2023 voorgelegd was aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën.

Het Rekenhof stelt in dit verband vast dat de verschillende overheden enkel akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma. Het programma maakt geen melding van een akkoord tussen de verschillende overheden van entiteit II over de verdeling van de meerjareninspanning van die entiteit. Bijgevolg heeft het vastgelegde traject slechts een indicatieve waarde. Dat de goedkeuring van het traject van het stabiliteitsprogramma ontbreekt, gaat in tegen de aanbevelingen die de Commissie formuleerde over de coördinatie van de budgettaire beleidslijnen van de Belgische overheden. Het hindert bovendien de implementering van het toezicht door de Hoge Raad van Financiën (HRF) op de naleving van de budgettaire verplichtingen door diezelfde overheden.

In het kader van zijn wettelijke opdracht had de HRF in zijn advies van 7 april 2023 drie begrotingstrajecten aanbevolen voor de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. Elk van de voorgestelde trajecten impliceerde een vorderingensaldo van -2,9% van het bbp en een structureel saldo van -2,6% van het bbp in 2026 voor alle overheden samen. Het eerste en derde project steunen op de vooruitzichten van het FPB van februari 2023 en het tweede project op de vooruitzichten van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Het derde traject, dat niet is opgenomen in de tabel, steunde op de ramingen van het FPB. Het beoogde de in 2024 vereiste inspanning (1,6% van het bbp) te ramen met als doelstelling vanaf dat jaar de overheidsschuld te stabiliseren.

Het structureel saldo dient als basis voor de bepaling van de begrotingsinspanning die de regering moet leveren in het kader van het stabiliteitsprogramma. Bijgevolg richten de volgende commentaren zich in het bijzonder op dat saldo.

De HRF wees erop dat de keuze om drie trajecten voor te stellen werd ingegeven door het uitzonderlijk grote verschil tussen de ramingen van het FPB en die van het Monitoringcomité (cf. supra). Ter informatie vermeldde hij eveneens de in 2027 en 2028 te realiseren structurele inspanningen.

Het traject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat België indiende, volgt niet de door de HRF aanbevolen trajecten. Het advies van de HRF is weliswaar niet bindend.

Onderstaande tabel geeft de verdeling van de inspanningen weer volgens de drie trajecten van de HRF en volgens het stabiliteitsprogramma.

Tabel – Structurele saldi opgenomen in het advies van de HRF en in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (in % van het bbp)

	2023	2024	2025	2026	2027*	2028*	2023-2026
Aanbevelingen HRF							
Traject 1 (FPB)							
<i>Entiteit I</i>	-4,1%	-3,2%	-2,6%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	2,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,2%	-0,9%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Traject 2 (Moco)							
<i>Entiteit I</i>	-2,7%	-2,2%	-1,9%	-1,7%	-1,4%	-1,2%	1,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,6%	-1,3%	-1,1%	-1,0%	-0,8%	-0,7%	0,6%
Traject 3 (FPB)							
<i>Entiteit I</i>	-4,1%	-2,7%	-2,1%	-2,0%	-1,6%	-1,1%	2,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,2%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Traject van het stabiliteitsprogramma							
<i>Entiteit I</i>	-2,8%	-2,7%	-2,2%	-2,1%			0,7%
<i>Entiteit II</i>	-1,8%	-1,1%	-0,8%	-0,6%			1,2%

* Ter informatie.

Bron: Advies van de Hoge Raad van Financiën en stabiliteitsprogramma van België 2023-2026

Vooreerst stelt het Rekenhof vast dat de doelstelling van het structureel saldo van entiteit I van het stabiliteitsprogramma 2024 (-2,7% van het bbp) lager ligt dan aanbevolen in het tweede traject van de HRF (-2,2%). Voor het vorderingensaldo is het verschil even groot. Ter herinnering, het tweede traject steunde op de ramingen van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Op basis hiervan heeft de regering haar begroting opgesteld. Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het structureel saldo 2023 van entiteit II veel ongunstiger is dan in het advies van de HRF en dat de gekozen doelstelling 2026 een structurele verbetering van 0,7% van het bbp in 2024 impliceert.

Daarnaast wijst het Rekenhof erop dat de verbetering van het structureel saldo van entiteit I in 2024 (0,1% van het bbp) de gunstige impact omvat van het stopzetten van de steunmaatregelen inzake energie (0,5% van het bbp). Hoewel het om *one-off*-maatregelen gaat, zijn deze opgenomen in de berekening van het structureel saldo op grond van de geldende Europese methodologie.

3.3 Bepaling van de begrotingsinspanning van entiteit I

De inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen voor de structurele verbetering van entiteit I beperken zich niet tot de structurele verbetering tegen 2026 zoals vermeld in het stabiliteitsprogramma (0,7% van het bbp). Bij ongewijzigd beleid en na conclaaf verslechtert dat structureel saldo spontaan, voornamelijk door de evolutie van de uitgaven voor sociale uitkeringen

en intrestlasten (cf. supra). Die evolutie vereist ter compensatie een bijkomende inspanning naast de feitelijke verbetering van het desbetreffende saldo.

Tabel – Oorsprong van de door entiteit I te leveren inspanning (2024-2026) (in % van het bbp)

	2024	2025	2026	2023-2026
Spontane verslechtering	0,1%	0,3%	0,6%	1,1% ¹⁶
Nominale verbetering van het structureel saldo	0,1%	0,5%	0,1%	0,7%
Vereiste begrotingsinspanning om die verbetering te bereiken	0,2%	0,8%	0,8%	1,8%

Bron: Algemene toelichting

Zoals blijkt uit de voorgaande tabel, verslechtert het structureel saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid met nagenoeg 1,1% van het bbp tussen 2023 en 2026 (1,5% zonder stopzetting van de maatregelen in verband met de energiecrisis). De algemene toelichting wijst erop dat de globaal vereiste structurele inspanning na het in aanmerking nemen van die compenserende inspanning 0,2% van het bbp zal bedragen in 2024 (1,2 miljard euro), 0,8% in 2025 (5,0 miljard euro) en 0,8% in 2026 (5,1 miljard euro). Dit is een globale inspanning van nagenoeg 11,3 miljard euro.

De HRF vermeldt ter info ook dat de inspanningen moeten worden voortgezet na 2026. Hij raamt voor entiteit I de vereiste cumulatieve inspanningen voor 2027 en 2028 op 1,8% van het bbp (12,0 miljard euro) volgens het eerste traject en op 1,4% van het bbp (9,4 miljard euro) volgens het tweede traject. Door de spontane verslechtering van de financiën van entiteit I zou de verbetering van het structureel saldo in de loop van die twee jaren zich naargelang het gekozen traject echter beperken tot respectievelijk 1,2% en 0,5% van het bbp.

4 Gevolgen op lange termijn van het nieuwe Europese begrotingsbeleid (2024-2030)

Op verzoek van de minister van Financiën onderzocht het FPB in januari 2023 de gevolgen van het nieuwe Europese begrotingsbeleid voor België¹⁷.

Die studie is slechts indicatief en raamt de totale inspanningen die moeten worden geleverd om op lange termijn te voldoen aan die nieuwe regelgeving. De erin opgenomen gegevens zijn van toepassing op alle overheden samen (entiteiten I en II).

Om binnen een termijn van zeven jaar te voldoen aan de doelstelling van de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsschuld en het vorderingensaldo op duurzame wijze onder 3% van het bbp te houden, raamt het FPB op basis van de macro-economische vooruitzichten van juni 2022 de te leveren inspanningen tegen 2030 op 5% van het bbp (32,3 miljard euro). Dit is een gemiddelde jaarlijkse gecumuleerde inspanning van 4,6 miljard euro. Die inspanningen houden zowel rekening met de nominale verbetering van het structureel saldo (3,4% van het bbp) als met de spontane verslechtering van de overheidsfinanciën (1,6% van het bbp).

Voor zover die inspanning wordt gerealiseerd, zouden er geen bijkomende inspanningen nodig zijn na 2030.

Het advies van het FPB bevat ook een ‘dynamisch’ vooruitzicht dat rekening houdt met de negatieve terugverdieneffecten van de implementering van een begrotingsbeleid om de voornoemde

¹⁶ Afgerond percentage.

¹⁷ Die vooruitzichten werden sindsdien herzien. Onder meer het voor 2023 vastgelegde structureel saldo voor alle overheden samen (-4,2% van het bbp) is daarin gunstiger dan het in het stabiliteitsprogramma opgenomen saldo (-4,6%).

saneringsdoelstelling te halen. Volgens het FPB zou - aan het einde van de periode van zeven jaar - het in aanmerking nemen van die terugverdieneffecten de verbetering van het vorderingensaldo met 1% van het bbp (7,2 miljard euro) verminderen. Het FPB sluit echter niet uit dat die effecten spontaan verdwijnen op heel lange termijn (2037) of door de implementering van compenserende, structurele hervormingen.

De FOD BOSA wees het Rekenhof erop dat het stabiliteitsprogramma 2023-2026 net als de vorige programma's werd opgesteld op basis van macro-economische vooruitzichten bij ongewijzigd beleid en dat het dus geen rekening houdt met de invloed van die terugverdieneffecten.

5 Modaliteiten van het onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 door de Europese Commissie

De Europese Commissie moet bepalen of het door België voorgelegde traject voor budgettaire sanering effectief beantwoordt aan de algemene doelstelling van de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën. De Commissie wees er hieromtrent op dat ze de conformiteit van de begrotingsaanpassingstrajecten niet louter technisch zal nagaan. Ze zal rekening houden met de houdbare en realistische aard van het gekozen traject en meer in het bijzonder met het economische risico dat zou voortvloeien uit een te strenge sanering.

In overeenstemming met de mededeling van de Commissie van 20 november 2022 zal haar algemene beoordeling bovendien meer dan vroeger rekening moeten houden met nationale bijzonderheden en zal ze zo veel als mogelijk besproken worden met de vertegenwoordigers van de lidstaten.

Daarnaast zal de Commissie meer aandacht besteden aan de kwalitatieve criteria, meer bepaald aan de voortgang van structurele hervormingsprojecten, de implementering van een investeringsbeleid dat strookt met de Europese doelstellingen. Ook de aanwending van de middelen beschikbaar gesteld in het FHV en de organisatie van *spending reviews*¹⁸ behoren hiertoe. Tot slot zal de Commissie de manier waarop de lidstaten voldoen aan de aanbevelingen in de evaluatieprocedure voor macro-economische onevenwichten, beter integreren in haar beoordeling¹⁹. Om te zorgen voor een doeltreffende overgang naar het nieuwe begrotingskader zal ze daarenboven rekening houden met sommige elementen van die hervorming.

Ten slotte herinnert het Rekenhof eraan dat de algemene ontsnappingsclausule volgend jaar gedeactiveerd zal worden. Tijdens het komende semester zal de Commissie voorlopig wel geen enkele beslissing nemen om een lidstaat te onderwerpen aan de procedure voor buitensporig tekort. Dergelijke beslissingen zal ze echter wel kunnen nemen naar aanleiding van het Europees semester van het voorjaar van 2024. Om haar oordeel te bepalen, zal de Commissie zich dan baseren op de begrotingsresultaten vastgesteld na 2023.

6 Overzicht van de conclaafmaatregelen voor 2024

6.1 Algemeen

Volgens de algemene toelichting zal het vorderingensaldo van entiteit I na de goedkeuring van de maatregelen waartoe het conclaaf besliste, evolueren van -20,0 miljard euro (3,5% van het bbp) in 2023 naar -19,2 miljard euro (3,2% van het bbp) in 2024. Dit komt neer op een verbetering met 720 miljoen euro.

De algemene toelichting stelt ook dat de discretionaire maatregelen die de ministerraad van 30 maart 2023 heeft genomen, toelaten dat saldo met 1,2 miljard euro (0,2% van het bbp) te

¹⁸ Voor een overzicht van de reeds gerealiseerde spending reviews, zie: <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/cijfers-en-analyse>.

¹⁹ Voor een vollediger overzicht van die verschillende beoordelingselementen, zie: *European Commission, 'Quarterly Report on the Euro Area', vol. 21, nr. 4, ISSN 2443-8014 (online)*.

verbeteren in 2024. Rekening houdende met die maatregelen en de doelstellingen die de regering vastlegde in het stabiliteitsprogramma (3,0% van het bbp), bedraagt de resterende te leveren inspanning voor de begroting 2024 ongeveer 1,2 miljard euro.

Tabel – Effect op het vorderingensaldo 2024 van de maatregelen die werden goedgekeurd in het conclaaf (in miljoen euro)²⁰

Soort	Bedrag
Beperking van de vierde schijf	357
Pillar II	334
Andere structurele fiscale ontvangsten	161
Beperking van de administratieve uitgaven	151
Andere technische maatregelen en correcties	161
Totaal	1.164

Bron: Algemene toelichting

De belangrijkste maatregelen die werden goedgekeurd, houden verband met de beperking van de verhoging van de vierde schijf voor de herwaardering van de lage inkomens (357 miljoen euro), met de toepassing van de belasting voor multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen (Pillar II, 334 miljoen euro – cf. infra), met nieuwe fiscale ontvangsten (161 miljoen euro), met de terugverdieneffecten op het vlak van de beroepsherinschakeling (90 miljoen euro) en op het vlak van de efficiëntie van de openbare diensten (65 miljoen euro). Net als in 2023 vormt de snellere aanleg van het garantiesysteem voor bankdeposito's (69 miljoen euro) slechts een wijziging van de inningskalender en dus geen wijziging van het meerjarentraject op middellange termijn.

In 2024 zullen ook bijkomende besparingen worden doorgevoerd op de primaire uitgaven. Ze zullen de vorm aannemen van een beperking van de indexering van de werkings- en investeringskredieten (85 miljoen euro) en een grotere onderbenutting van de kredieten (66 miljoen euro).

De algemene toelichting maakt overigens geen gewag van de intentie van de regering om in 2024 een provisioneel krediet in te schrijven om er de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne mee te dekken. De regering gaf evenwel te kennen dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting op de intresten van bevroren Russische tegoeden zou worden gebruikt om die eventuele uitgaven te dekken.

Los van het voorgaande herinnert het Rekenhof eraan dat de inschrijving in 2023 van een uitgave van 170 miljoen euro voor vaccinatiekosten budgettair werd gecompenseerd door de inschrijving van een equivalente ontvangst afkomstig van de deelstaantiteiten, hoewel de betrokken overheden daarover geen akkoord sloten. Het Rekenhof stelt vast dat de regering in dat verband geen kredieten voorziet voor de dekking van dergelijke kosten in 2024.

Tot slot bepaalde het regeerakkoord dat tegen het einde van de legislatuur een jaarlijkse *Digitax* zou worden geïnd. Daarover bevat de algemene toelichting geen informatie en tijdens het laatste begrotingsconclaaf werd er geen beslissing daaromtrent genomen. De FOD BOSA verklaarde evenwel aan het Rekenhof dat de verwachte opbrengst van die taks in 2024 (100 miljoen euro) nadien in aanmerking is genomen bij de bepaling van het meerjarentraject.

²⁰ Zonder de provisie Oekraïne en de in 2024 verschuldigde vennootschapsbelasting op de intresten van de bevroren tegoeden.

6.2 Fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van maart 2023 nam de regering een aantal maatregelen met een impact op de budgettaire ontvangsten van 2024. Het Rekenhof heeft de ontvangen ramingen onderzocht maar kan zich niet uitspreken over de juistheid van die ramingen. In veel gevallen zijn de wetsvoorstellen en/of modaliteiten nog niet gekend.

Het Rekenhof formuleert wel een opmerking m.b.t. Pillar II aangezien de Europese richtlijn daaromtrent reeds in werking is getreden en door het internationale belang van die maatregel.

Pillar II (+334 miljoen euro)

Vanaf 2024 brengt de regering een ontvangst van 634 miljoen euro in rekening voor een wereldwijde minimumbelasting voor grote multinationale en omvangrijke binnenlandse groepen. Ten laatste tegen 31 december 2023 moet België richtlijn 2022/2523 aangaande deze wereldwijde minimumbelasting omzetten in nationale wetgeving.

De richtlijn voorziet in bijheffingen op laagbelaste groepsentiteiten²¹ zodanig dat het effectieve belastingtarief ten minste 15% bedraagt per rechtsgebied²². Onder het toepassingsgebied vallen groepsentiteiten die bij de uiteindelijke moederentiteit een geconsolideerde omzet van 750 miljoen euro hebben, in ten minste twee van de vier voorgaande boekjaren²³.

Bij het begrotingsconclaf van oktober 2022 besliste de regering al een opbrengst van 300 miljoen euro (IIR) in de begroting 2024 in te schrijven. Met het recentste begrotingsconclaf verhoogt de regering deze opbrengst met 334 miljoen euro door bijkomend een QDMTT in te voeren. Daardoor stijgt de geraamde netto-opbrengst tot 634 miljoen euro.

In zijn raming van de QDMTT houdt de FOD Financiën rekening met de mogelijke opbrengsten van zo'n heffing voor de jaren 2016-2019. Hiervan neemt de FOD Financiën het gemiddelde van het aantal entiteiten die onder het toepassingsgebied vallen en van hun gesimuleerde bijheffing. In tegenstelling tot de QDMTT berekende de FOD Financiën de IIR-opbrengsten volgens het enige jaar 2018 en niet op basis van gemiddelden uit de jaren 2016-2019. De reden hiervoor is dat de FOD Financiën niet beschikte over de noodzakelijke *country-by-country-reporting*-gegevens voor de jaren 2016, 2017 en 2019. De totale geraamde opbrengst van 634 miljoen euro omvat de som van de opbrengsten uit de QDMTT en de IIR. Daarbij werd de QDMTT dus geraamd aan de hand van vierjarengemiddelden en de IIR op basis van één jaar.

Pillar II is nieuw en complex waardoor gedragseffecten van groepen en rechtsgebieden moeilijk te voorspellen zijn. Zo is het mogelijk dat de (fiscale) concurrentie tussen verschillende rechtsgebieden anders zal verlopen of dat de grote groepen creatieve manieren zullen vinden in hun zoektocht naar de minst belaste weg. Door de veelzijdigheid aan factoren en de moeilijke voorspelbaarheid van mogelijke gedragseffecten heeft de FOD Financiën in zijn raming hiermee geen rekening gehouden.

Door de mogelijke en onvoorspelbare gedragseffecten en de niet consistente manier waarop de QDMTT en de IIR werden berekend, acht het Rekenhof de geraamde opbrengst mogelijk te hoog.

²¹ Dit kunnen zowel moeder- als dochterentiteiten zijn of vaste inrichtingen van die entiteiten. Het is niet van belang of deze van Belgische oorsprong zijn. Het is voldoende om actief te zijn in België.

²² Dit wordt ook *jurisdictional blending* genoemd.

²³ Laagbelaste groepsentiteiten kunnen onderworpen worden aan drie soorten heffingen: een gekwalificeerde binnenlandse bijheffing (QDMTT, *qualified domestic top-up tax*), een bijheffing inzake de inkomensinclusieregel (IIR, *income inclusion rule*) of een bijheffing inzake de onderbelaste winstregel (UTPR, *undertaxed profits rule*), in die volgorde.

6.3 Maatregelen in de Sociale Zekerheid

6.3.1 Ontvangsten

Plusplan (+48 miljoen euro in 2024)

Sinds 2022 is de vermindering van de werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving begrensd op 4.000 euro per kwartaal zonder limiet. Vanaf 2024 plant de ministerraad een verlaging van die drempel tot 3.100 euro, zowel voor de werknemers die vóór 2024 reeds onder de regeling vielen als voor de nieuwe aanwervingen. De RSZ is van oordeel dat de totale jaarlijkse vermindering evolueert van 550,8 miljoen euro naar 525,6 miljoen euro, i.e. een besparing van 25,1 miljoen euro. Die raming berust op het gemiddelde aantal werkgevers dat een beroep deed op de desbetreffende maatregel op 31 maart 2023 (64.433 werkgevers).

Sinds 2016 geldt voor de 4^e, 5^e en 6^e aanwerving een vermindering van de werkgeversbijdragen van 1.050 euro per kwartaal gedurende maximum negen kwartalen, en een vermindering van 450 euro gedurende maximaal de vier daaropvolgende kwartalen²⁴. Vanaf 2024 plant de ministerraad deze maatregel stop te zetten. De werknemers die vóór 2024 al onder de regeling vielen, zullen het huidige stelsel kunnen blijven genieten tot aan het einde. De RSZ is van oordeel dat de maatregel een jaarlijkse besparing van 22,9 miljoen euro zal genereren.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de eventuele negatieve terugverdieneffecten.

6.3.2 Uitgaven

Geen verhoging van de werkloosheidsminima (-45 miljoen euro in 2024)

In 2020 besliste de ministerraad de minima voor de begunstigden van uitkeringen voor volledige werkloosheid te verhogen. Die uitkeringen zouden tussen 2021 en 2024 jaarlijks worden geharwaardeerd tegen 1,125%. De RVA raamde de gecumuleerde impact van die maatregel op 134 miljoen euro tegen 2024, waarvan 30 miljoen euro extra voor het boekjaar 2024.

Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2023 besliste de ministerraad om de minima voor de uitkeringen voor volledige werkloosheid voor het boekjaar 2024 niet op te trekken. De actualisering van de in 2020 gehanteerde economische parameters brengt het bedrag van die mindering op 45 miljoen euro. Dat brutobedrag houdt geen rekening met eventuele gevolgen voor de fiscale en sociale ontvangsten.

Wijziging van de berekeningsbasis voor de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (-33,8 miljoen euro in 2024)

De ministerraad van 31 maart 2023 besliste de berekening van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid, behalve voor de gevallen van overmacht, te wijzigen vanaf 1 januari 2024. Momenteel bedragen die 65% van de bezoldiging (eventueel geplafonneerd); vanaf 2024 zou dat percentage worden verlaagd tot 60%. Ook zou een bijkomende toeslag ten laste van de werkgever worden ingevoerd voor de lage en de gemiddelde lonen om inkomensverlies te voorkomen. De uitgavendaling wordt geschat op 33,8 miljoen euro.

Uitgebreid beheersakkoord RVA (+10 miljoen euro voor 2023 en 2024)

De ministerraad kondigde de toekenning aan van een jaarlijks bedrag van 10 miljoen euro als tussenkomst in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen voor de boekjaren 2023 en 2024. De nadere regels en voorwaarden om de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen te vergoeden, worden geregeld in het koninklijk besluit van 16 september 1991. Dat bepaalt de vergoeding via een formule die verschilt naargelang het aantal werkloosheidsdossiers dat wordt ingediend in de loop van het boekjaar, daalt of stijgt ten opzichte van het basisjaar 1991.

Het bijkomende bedrag vloeit voort uit de aanpassing van de coëfficiënten voor de formule waarmee de administratiekosten worden berekend. Door die aanpassing zou het bedrag dat de

²⁴ Binnen een termijn van 20 kwartalen vanaf het kwartaal waarin de werknemer werd aangeworven.

private uitbetalingsinstellingen ontvangen, stijgen van 151 naar 161 miljoen euro voor 2023 en van 155 naar 165 miljoen euro voor 2024. De aan de HVW toegekende bedragen zouden gelijk blijven, oftewel respectievelijk 53 en 51 miljoen euro. Het ontwerp van wijziging van het besluit werd voorgelegd aan het beheerscomité van de RVA op 25 april 2023.

Diverse maatregelen op het vlak van werkloosheid

De ministerraad van 31 maart 2023 nam maatregelen die een positieve impact op de arbeidsmarkt moeten hebben en het aantal werklozen met 1.500 eenheden moeten verminderen. De jaarlijkse besparing door de vermindering van de uitgaven voor werkloosheid voor 1.500 eenheden, wordt geraamd op 21 miljoen euro²⁵. Daarnaast is het terugverdieneffect van die betrekkingen vastgelegd op 21 miljoen euro per jaar, verdeeld over de fiscale ontvangsten (hoofdzakelijk in de personenbelasting, voor 8,9 miljoen euro) en de sociale ontvangsten (werkgeversbijdragen en persoonlijke bijdragen voor 12,1 miljoen euro). Op basis van de beschikbare informatie lijkt het fiscale terugverdieneffect van 8,9 miljoen euro evenwel overschat. Het Rekenhof heeft echter geen nauwkeurige informatie over die raming gekregen.

De volgende maatregelen worden beoogd:

- werklozen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, mogen een betrekking weigeren en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen behouden voor zover de geweigerde betrekking voldoet aan de in de wet opgesomde criteria. De ministerraad besliste dat die bepalingen enkel van toepassing zouden zijn op werklozen van 55 jaar met ingang van 1 januari 2024;
- de voorwaarden voor de opvolging en evaluatie van de door de werklozen ondernomen stappen om werk te vinden, zullen worden verstrengd.

Naast reglementaire wijzigingen zullen die aanpassingen ook overleg met de gewestelijke entiteiten vereisen om die maatregelen te implementeren. Dat overleg zal plaatsvinden tijdens de volgende interministeriële conferentie in juni 2023. Het Rekenhof heeft overigens geen informatie gekregen over de verdeling van hun impact op de arbeidsmarkt.

Niet verhogen van de minima in de uitkeringsverzekering (-55 miljoen euro in 2024)

In oktober 2020 besliste de regering de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid in het stelsel van de werknemers te koppelen aan een minimum dat vanaf de eerste dag van arbeidsongeschiktheid zou worden gewaarborgd (of vanaf de eerste dag na de periode waarin een gewaarborgd loon verschuldigd is). Het verhogen van de minima zou worden gespreid over vier jaar, met een laatste verhoging op 1 januari 2024. De beslissing van de regering om die laatste fase te schrappen, leidt volgens het RIZIV tot een besparing van 55 miljoen euro. Dat bedrag houdt geen rekening met mogelijke terugverdieneffecten (voor socialezekerheidsbijdragen en fiscale ontvangsten).

Niet verhogen van een aantal minima in de pensioenregeling (-168 miljoen euro in 2024)

In oktober 2020 besliste de regering de gewaarborgde minimumpensioenen in alle stelsels tussen 2021 en 2024 progressief te verhogen. Ook het berekeningsplafond voor de werknemerspensioenen en die van de zelfstandigen en de drempelbedragen waaronder geen bijdrage voor de ziekteverzekering (ZIV-bijdrage) verschuldigd is, werden aangepast. De regering heeft beslist de laatste fase van de aanpassing (gepland voor 1 januari 2024) niet volledig door te voeren. Dat moet volgens de FPD een besparing opleveren van 168 miljoen euro (tegenover de bij de invoering van de maatregel geraamde meerkost van 706,1 miljoen euro)²⁶.

²⁵ De budgettaire impact van 21 miljoen euro gaat uit van 1.500 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

²⁶ In oktober 2020 raamde de regering de kostprijs van de laatste fase van de verhoging op 656,6 miljoen euro voor het gewaarborgd minimumpensioen (bruto, zonder terugverdieneffecten), op 4,5 miljoen euro voor de aanpassing van het berekeningsplafond en op 45 miljoen euro voor de aanpassing van de drempels van de ZIV-bijdrage.

Tabel – Verwachte besparingen in de pensioenen in 2024 (in miljoen euro)

	Minima	Berekenings- plafond	ZIV bijdrage
Werknemerspensioenen	88,2	3,9	
Pensioenen zelfstandigen	34,0	0,1	
Overheidspensioenen	3,8	-	
Totaal	126,0	4,0	38,0

Bron: FPD

Die besparing is een brutobedrag, dat geen rekening houdt met de mogelijke negatieve effecten (socialezekerheidsbijdragen en fiscale ontvangsten).

Ziektepensioenen voor ambtenaren (-14,2 miljoen euro in 2024)

Ambtenaren die langdurig ziek zijn, worden vaak met vervroegd pensioen gestuurd ("ziektepensioenen") als ze al hun ziektedagen hebben opgenomen. Met een aangepast beleid wil de regering inzetten op een betere begeleiding van langdurig zieke ambtenaren naar het werk om op die manier een vervroegde uitstroom uit de arbeidsmarkt tegen te gaan. Dat moet in 2024 leiden tot een netto besparing van 14,2 miljoen euro: 18,2 miljoen euro aan minderafgaven voor pensioenen, verminderd met vier miljoen euro kosten voor de implementatie van het nieuwe systeem. De besparing voor de volgende jaren is nog niet geraamd.

De maatregel geldt alleen voor nieuwe instromers. Voor de besparing is uitgegaan van de veronderstelling dat door de maatregelen om de terugkeer naar het werk te bevorderen, de instroom in 2024 met 10% zal dalen (naar 2.500 personen op jaarbasis, tegenover 2.800 personen zonder de maatregelen).

De hervorming van het ziektepensioen voor ambtenaren zou niet leiden tot hogere uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid bij het RIZIV. Volgens de informatie die de FPD heeft bezorgd, zou alleen het definitieve karakter van het ziektepensioen verdwijnen. Daardoor zouden ambtenaren hun ziektepensioen verliezen als de medische dienst oordeelt dat ze niet langer arbeidsongeschikt zijn.

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

Hoofdstuk 1

Federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2023 op 153,6 miljard euro. Dat is een toename met 2,4% tegenover de initiële ramingen. Dat bedrag omvat niet de gemeentelijke opcentiemen in de personenbelasting, waarvoor geen raming is opgenomen in de algemene toelichting, maar wel de andere ontvangsten die geïnd worden voor rekening van derden.

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten, die met 1,5% stijgen tegenover de initiële ramingen. De hierna volgende punten bespreken die toename uitgebreider.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Initieel 2023	Aangepast 2023	Vershil
Fiscale ontvangsten	142.133	144.281	+2.148
Niet-fiscale ontvangsten	7.882	9.349	+1.467
Totale ontvangsten	150.015	153.630	+3.615
Afdrachten Europese Unie	4.034	4.215	+181
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	56.578	56.654	+76
Afdrachten sociale zekerheid	22.981	22.996	+15
Diverse afdrachten	1.609	1.546	-63
Totale afdrachten	85.202	85.411	+209
Middelenbegroting	64.813	68.217	+3.404
(Percentage van de middelenbegroting)	(43,2%)	(44,4%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Zonder rekening te houden met de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, bedragen de afdrachten aan andere overheden 85,4 miljard euro. Dat is een stijging met 0,2% in vergelijking met de initiële ramingen. Ze betreffen vrijwel uitsluitend de fiscale ontvangsten. Enkel 17 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten wordt afgedragen aan de gewesten. Die afdrachten bedragen 55,6% van de totale ontvangsten.

De middelenbegroting raamt de ontvangsten op 68,2 miljard euro. Dat is een stijging met 5% in vergelijking met de initiële cijfers.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2023 worden nu geraamd op 144.280,5 miljoen euro, een stijging van 2.147,6 miljoen euro (+1,5%) tegenover de geraamde ontvangsten bij de initiële begroting 2023. De FOD Financiën verwacht hogere inkomsten in alle belastingcategorieën, met uitzondering van de btw-ontvangsten (-1.870,3 miljoen euro).

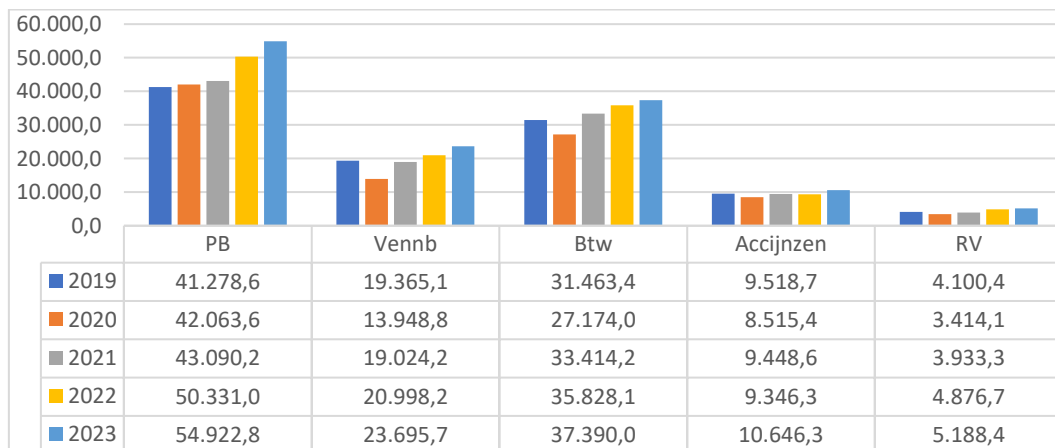
Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën (meer bepaald de Algemene Administratie Beleidsexpertise en -ondersteuning - AABEO) de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de toepassing van de nodige "kascorrecties". Deze correcties (-4.765,4 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (voor 2023 4.529,9 miljoen euro lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

De kasontvangsten 2023 zijn 10.250,8 miljoen euro (+7,6%) hoger dan de gerealiseerde ontvangsten van 2022 (134.029,6 miljoen euro), voornamelijk door de sterke stijging van de bedrijfsvoorheffing (+5.338,6 miljoen euro) en de voorafbetalingen (+2.067,2 miljoen euro).

Door het betalingsuitstel van twee maanden voor de bedrijfsvoorheffing m.b.t. de lonen van november 2022 (energiemaatregel) zijn 535,5 miljoen euro aan kasontvangsten doorgeschoven van december 2022 naar januari en februari 2023. De overige betalingsuitstellen in het kader van deze energiematregel (voor de bedrijfsvoorheffing m.b.t. de lonen van december en voor de kohieren aanslagjaar 2022) hebben geen impact op de kasontvangsten van 2022.

Onderstaande grafiek toont aan dat de ontvangsten 2023 van de belangrijkste belastingcategorieën de stijgende trend van de voorbije jaren volgen.

Grafiek: Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2019-2023 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

De FOD Financiën licht in zijn nota van 8 maart 2023²⁷ de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2023 toe. Hij raamt deze op 148.103,3 miljoen euro, dit is 1.217,8 miljoen euro (+0,8%) meer tegenover de initiële begroting 2023.

²⁷ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie ESS/2023-0024-01 van 8 maart 2023.

Tabel: ESR-ontvangsten 2022 en 2023

	2022	2023
Initiële begroting 2023	138.454,4	147.828,1
Begrotingscontrole 2023	140.344,9	148.103,3
Verschil	+1.890,5	+275,2

Bron: Nota FOD Financiën

Algemeen

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de vermoedelijke gerealiseerde ESR-ontvangsten van 2022²⁸, 140.344,9 miljoen euro. De hogere ontvangsten tegenover de raming bij de initiële begroting (+1.890,5 miljoen euro) kunnen toegeschreven worden aan de hogere voorafbetalingen (+1.141,5 miljoen euro) en kohieren (+1.437,4 miljoen euro kohieren personenbelasting en +382,9 miljoen euro kohieren vennootschapsbelasting) die de lagere btw-ontvangsten (-1.036,5 miljoen euro) compenseren.

De ESR-reglementering schrijft voor dat de fiscale ontvangsten aan de periode van aanslag moeten worden toegewezen. De FOD Financiën neutraliseerde daarom voor 2022 de impact van het toegestane betalingsuitstel ten gevolge van de energiecrisis voor de bedrijfsvoorheffing van de maanden november en december 2022 en voor de kohieren personenbelasting en vennootschapsbelasting m.b.t. aanslagjaar 2022. Hij raamde de impact bij de begrotingscontrole op 3.582,50 miljoen euro.

De FOD Financiën corrigeert vervolgens de beginbasis voor 2023 met technische correcties en verschuivingen om de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2022 hebben beïnvloed te neutraliseren (2.405,2 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 91).

Daarna maakt hij voor de raming van de ontvangsten 2023 gebruik van een gedesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB²⁹. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Bijkomende impact maatregelen en technische correcties

Om de totale fiscale ontvangsten te bepalen voegt de FOD Financiën nog de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (-801,5 miljoen euro) en een aantal technische correcties (245,1 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 91) toe. Deze worden nader toegelicht in punt 2.4.1.

Aanpassing Monitoringcomité

Tenslotte annuleerde het Monitoringcomité een provisie van 161 miljoen euro, die de FOD Financiën in 2023 had opgenomen voor de terugbetalingen inzake de bankentaks n.a.v. het arrest nr. 136/2022 van het Grondwettelijk Hof van 27 oktober 2022. Conform de ESR-reglementering moeten deze toegewezen worden aan 2022, het jaar van de definitieve veroordeling. De FOD Financiën geeft aan dat het effectief terugbetaalde bedrag lager zal zijn. Een gedeelte van de aanvragen blijkt immers onterecht en komt niet in aanmerking voor terugbetaling. Eind april

²⁸ De definitieve ESR-resultaten waren pas gekend na de opmaak van de raming (in februari T+1) en bedragen 140.192,7 miljoen euro, dit is 152,2 miljoen euro lager dan de raming, door lagere ontvangsten bij de kohieren (-78,1 miljoen euro vennootschapsbelasting, -82,2 miljoen euro personenbelasting, +11 miljoen euro belasting niet-inwoners) en successierechten (-3,1 miljoen euro).

²⁹ Economische begroting, februari 2023, FPB.

betaalde de FOD Financiën al 127 miljoen euro terug. Ondertussen zouden ook andere bankinstellingen, die geen betrokken partij waren, en nog een vernietigingsberoep konden instellen, een bijkomende terugbetaling van 23 miljoen euro hebben gevorderd.

De totale ESR-ontvangsten voor 2023 bedragen aldus 148.264,2 miljoen euro.

Opmerkingen en bijkomende toelichting van het Rekenhof

Het Rekenhof formuleert bij de basisraming van de ontvangsten van 2023 een aantal opmerkingen die de ramingen negatief (overraming van de technische correcties van de energiemaatregelen en een hogere inningsgraad van de kohieren personenbelasting) of positief (correctie betalingsuitstel bedrijfsvoorheffing, uitzonderlijke minderontvangsten btw, onderraming ontvangsten bijzondere accijns energie) kunnen beïnvloeden. In sommige gevallen gaat het om een verschuiving van inkomsten naar latere jaren:

1) Technische correcties voor de energiemaatregelen 2022

De technische correcties voor de energiemaatregelen (2.451,7 miljoen euro) zijn niet herzien en overraamd voor de btw-verlaging op elektriciteit en gas, en de accijnsverlaging op benzine. Dit heeft tot gevolg dat de startbasissen van de btw- en accijnsontvangsten voor de ramingen van de ontvangsten 2023 te hoog zijn en de geraamde ontvangsten van 2023 bijgevolg overraamd.

In zijn vorige rapporten wees het Rekenhof al meermaals op de overraming van de kostprijs van de btw-verlaging van elektriciteit (992,7 miljoen euro) en gas (610,1 miljoen euro), omdat er onvoldoende rekening was gehouden met de nog geldende vaste contracten. Aangezien het verbruik in 2022 voor deze contracten nog steeds aan de oude tarieven gefactureerd werd, had de sterke stijging van de energieprijzen geen budgettaire effect voor deze consumenten. Het Rekenhof verwijst naar de recente studie van de UGent³⁰ en een analyse van de NBB³¹. Deze besluiten dat er een overschatting van de werkelijke uitgavengroei van de gezinnen gebeurde, omdat de gepubliceerde prijsindexen enkel rekening houden met de snel stijgende prijzen van de nieuw afgesloten contracten. De Ugent gaat voor 2022 uit van een gemiddelde groei van de energiefactuur met 17% tegenover 2018. De raming van de FOD Financiën hield rekening met een groei van 70,61% voor elektriciteit en 166,9% voor gas. De vermelde impact voor 2022 (992,7 miljoen euro voor elektriciteit en 610,1 miljoen euro voor gas) is hierdoor overraamd.

Voor de accijnsverlaging op benzine en diesel houdt de technische correctie (793,8 miljoen euro, waarvan 300,6 miljoen euro voor benzine) geen rekening met de verschillende verhogingen van de accijnzen op benzine door de inwerkingtreding van het cliquetsysteem vanaf 9 september 2022. Op 17 november 2022 bereikten de accijnzen opnieuw het niveau van voor de accijnsverlaging en was er geen negatieve impact meer op deze ontvangsten.

2) Technische correctie voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing voor 2023

De FOD Financiën vermindert de negatieve budgettaire impact van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing met 45,6 miljoen euro tot -358,9 miljoen euro (-572,4 miljoen euro bedrijfsvoorheffing + 213,5 miljoen kohieren aanslagjaar 2023).

Hij herhaalde de impact van deze hervorming voor de jaren 2023 en 2024 om rekening te houden met de hoge indexering van de belastingvrije som en de belastingschalen vanaf 1 januari 2023 met 9,35% als gevolg van de sterke inflatie in 2022. Hierdoor vermindert de bedrijfsvoorheffing met 102 miljoen euro.

³⁰ Universiteit Gent, Gentse Economische inzichten, nummer 9, 31 maart 2023 – Hoezo energiecrisis? Analyse van de energiefactuur van 930.000 gezinnen.

³¹ <https://www.nbb.be/nl/blog/energieprijzen-en-inflatie-its-complicated> - 18 november 2022.

Deze vermindering werd evenwel gecompenseerd door een bijkomende hervorming van de bedrijfsvoorheffing (afschaffing van de berekening op basis van schalen), met een positieve impact van 147,6 miljoen euro.

De netto- impact van beide hervormingen vermindert in 2023 bijgevolg met 45,6 miljoen euro (-102 miljoen euro + 147,6 miljoen euro).

Volgens de huidige ramingen zullen deze hervormingen eind 2024 tot een totale verschuiving leiden van 1.613,4 miljoen euro bedrijfsvoorheffing naar de kohieren. Dit betekent dat de FOD Financiën minder zal moeten terugbetalen bij de kohieren van de personenbelasting.

3) Betalingsuitstel voor de bedrijfsvoorheffing

Op basis van recentere gegevens blijkt de impact van het betalingsuitstel voor de bedrijfsvoorheffing (energiemaatregel – cf. supra) 662,3 miljoen euro hoger te zijn dan bij de opmaak van de raming (1.573,2 miljoen euro i.p.v. 910,9 miljoen euro). Hierdoor zijn de ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing voor 2023 onderraamd (te lage startbasis voor 2023). Aangezien de opbrengst van personenbelasting in zijn geheel voor 2023 niet wijzigt³², zal dit effect worden gecompenseerd in de kohieren personenbelasting, maar dan pas in 2024 en 2025.

De definitieve impact van het betalingsuitstel op de kohieren aanslagjaar 2022 zal pas in juni 2023 gekend zijn.

4) Kohieren personenbelasting

De FOD Financiën raamt de *kohieren personenbelasting* 34,3 miljoen euro minder negatief dan bij de initiële begroting (-5.105,8 miljoen euro i.p.v. -5.140,1 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat ondanks deze geringe aanpassing, de kohieren een belangrijke verschuiving tussen begrotingsjaren bevatten. Terwijl de FOD Financiën bij de initiële begroting aannam dat voor aanslagjaar 2022 het volledige bedrag aan geraamde kohieren in het begrotingsjaar 2022 zou gerealiseerd zijn, stelt hij bij de begrotingscontrole vast dat slechts 75,9% van de aangiftes (-3.766,7 miljoen euro) van de kohieren is vereffend in 2022. Dit betekent dat het saldo van de totale kohieren (-1.196 miljoen euro) pas in het begrotingsjaar 2023 wordt opgenomen. Omdat de FOD Financiën voor de raming van de kohieren aanslagjaar 2023 dezelfde (laatst gekende) inningsgraad³³ toepast, is -1.305,6 miljoen euro (24,1% van -5.417,4 miljoen euro) doorgeschoven naar 2024. De lage inningsgraad is opmerkelijk, omdat deze in de periode 2017-2021 stelselmatig was toegenomen van 61% tot 112%³⁴ door een steeds snellere inkohiering.

Het is niet duidelijk wat deze verschuiving veroorzaakte³⁵ en of het om een éénmalige verschuiving gaat dan wel of de lage inningsgraad ook de volgende jaren zal aanhouden. De wijziging van de inningsgraad kan dus een aanzienlijke impact hebben op de kohieren.

³² De FOD Financiën raamt de personenbelasting per aanslagjaar en raamt nadien het gedeelte van de bedrijfsvoorheffingen, voorafbetalingen en kohieren. Voor de personenbelasting raamt de FOD Financiën de totale opbrengst van de personenbelasting, de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen afzonderlijk. De kohieren zijn dan het saldo van deze factoren. Als de bedrijfsvoorheffing wijzigt, wijzigt bijgevolg enkel het saldo van de kohieren.

³³ De inningsgraad is de verhouding tussen de inningen m.b.t. de kohieren van oktober *t* t.e.m. december *t* en de totale geraamde kohieren op 30 juni *t+1* (waarbij *t*=aanslagjaar).

³⁴ Voor aanslagjaar 2021 is de inningsgraad hoger dan 100% omdat de FOD Financiën in de deze periode meer terugbetaalde dan het totaal bedrag aan kohieren in juni 2022 (-4.800,1 miljoen euro/-4.263 miljoen euro= 112,6%). Het positieve saldo (+513,7 miljoen euro) werd geïnd in de periode maart 2022-augustus 2022.

³⁵ De inningen van de kohieren werden de voorbije jaren beïnvloed door diverse maatregelen, (o.m. betalingsuitstel n.a.v. de corona- en energiecrisis, toepassing van een verlaagd tarief bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheid, de hervorming van de bedrijfsvoorheffing), maar ook door wijzigingen in het inkohieringsritme en technische problemen bij Fedopress. De impact hiervan op de effectieve inningen is niet gemakkelijk in te schatten.

Het Rekenhof merkt nog op dat de FOD Financiën bij de raming voor 2023 geen rekening houdt met een mogelijke impact van de verkorte indieningstermijnen die vanaf aanslagjaar 2023 van toepassing zijn.

5) Lagere btw-ontvangsten

De *lagere btw-ontvangsten* (37.616,1 miljoen euro) tegenover de initiële begroting (39.739,1 miljoen euro) zijn voornamelijk het gevolg van de lagere startbasis. Wat deze minderontvangsten veroorzaakte, kon de FOD Financiën nog niet verklaren [vooral de ontvangsten van december 2022 waren aanzienlijk lager dan het jaar voordien (-473,7 miljoen euro)]. Indien het een uitzonderlijke minderontvangst betreft, kunnen de ontvangsten voor 2023 onderraamd zijn.

6) Ontvangsten van de bijzondere accijns energie op elektriciteit en gas

Wat de accijnzen betreft, merkt het Rekenhof op dat de ontvangsten van de bijzondere accijns energie op elektriciteit en gas³⁶ (384,1 miljoen euro) in 2022 236,7 miljoen euro lager uitvallen dan de vooropgestelde ramingen van 620,8 miljoen euro (d.i. 675,9 miljoen euro bij de invoering van de accijns, verminderd met 55,1 miljoen euro als energiemaatregel ten gunste van de ondernemingen). De FOD Financiën kon deze minderontvangsten nog niet verklaren, maar gaf aan dat een deel van de accijnzen (90 miljoen euro) geïmputeerd werd op een andere begrotingspost. De FOD Financiën houdt de ontvangsten voor 2023 op hetzelfde niveau als in 2022 en houdt dus geen rekening met hogere inkomsten voor 2023.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 149.045,9 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+781,7 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen³⁷ zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van 30 maart 2023.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De nettoweerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2023 bedraagt -658,8 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen (-801,5 miljoen euro) en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+142,7 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van 30 maart 2023.

Tabel 4 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2023" bij de algemene toelichting (p. 93) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen en de nieuwe fiscale maatregelen, met uitzondering van de energiemaatregelen (aangeduid met *), die besproken worden in Deel I - Hoofdstuk 1- Punt 7.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen voor conclaaf, ten opzichte van de initiële begroting.

³⁶ De regering voerde deze accijns in 2022 in ter vervanging van de federale heffingen, die werden aangerekend op de energiefactuur van de consument.

³⁷ Dit bedrag betreft de bijkomende weerslag van de maatregelen (+142,7 miljoen euro) en de bijkomende impact van technische correcties betreffende de vennootschapsbelasting (+625 miljoen euro) en accijnzen op de energiefactuur (+14 miljoen euro).

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2023	Aangepast 2023
Bedrijfsvoorheffing tijdelijke werkloosheid	-128,5	-67,7
Btw-verlaging 6% sloop en heropbouw*	-24,0	0,0
Bevordering fiets voor woon-werkverkeer	-38,4	0,0
Verlaging accijnzen diesel januari-maart 2023*	-248,1	-155,0
Hervorming auteursrechten	34,6	45,8
Terugbetaling basispakket energie kohieren AJ2023*	0,0	24,6
Belastingkrediet kilometervergoeding dienstverplaatsingen*	0,0	-17,7
<i>Taxshelter-gaming</i>	0,0	-4,5
Permanente btw-verlaging gas en elektriciteit*	0,0	-379,8
Verlenging btw 6% intermediair verbruik gas*	0,0	-22,0
Afschaffing notionele intrestaftrek	40,0	0,0
Aflopen regularisaties (terugverdieneffect)	40,0	0,0
Versterking terug-naar-werkbeleid (terugverdieneffect)	8,4	0,0

Herzieningen van vroeger genomen maatregelen zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Zo werd de maatregel bedrijfsvoorheffing tijdelijke werkloosheid en de verlaging van de accijnzen voor diesel en benzine aangepast.

De btw op accijnzen en de terugverdieneffecten zijn bij de begrotingscontrole verwerkt in de macro-economische basis en zijn bijgevolg niet meer opgenomen als bijkomende impact in de tabel.

Voor de afschaffing van de notionele intrestaftrek (NIA) neemt de FOD Financiën geen budgettaire impact meer op omdat het tarief van de NIA vorig jaar ook al nul was. Hierdoor was er in 2022 al geen toepassing meer van de NIA en levert de afschaffing ervan in 2023 geen bijkomende impact meer op.

De FOD Financiën behoudt de opbrengst van een bijkomende verpakkingshoof (12,5 miljoen euro) vanaf 1 oktober 2023, overeenkomstig de conclaafbeslissing bij de initiële begroting 2023. De toepassingsmodaliteiten zijn nog niet vastgelegd, waardoor de opbrengst voor 2023 onzeker is.

2.4.2 Fiscale maatregelen in het begrotingsconclaaf van maart 2023

Nieuwe maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2023 nam de regering nieuwe maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 142,7 miljoen euro op de ESR-ontvangsten van 2023.

Deze maatregelen hebben betrekking op:

- uitstel hervorming van de investeringsaftrek (+85,0 miljoen euro);
- studie- en advieskosten langetermijnnuitbating (LTO) van nucleaire operatoren (+4,0 miljoen euro);
- *compliance* onroerende inkomsten door verbeterde datacollectie (+22,0 miljoen euro);
- compensatie tijdelijke werkloosheid overmacht (+31,7 miljoen euro).

De regering besliste om de geplande hervorming van de investeringsaftrek uit te stellen tot 2025 en voegt de geraamde budgettaire kostprijs van 85 miljoen euro³⁸ derhalve opnieuw toe aan de fiscale ontvangsten. Deze hervorming maakt tevens deel uit van de fiscale hervorming die de minister van Financiën voorstelde.

Wat de maatregel *compliance onroerende inkomsten door verbeterde datacollectie* betreft, wijst het Rekenhof erop dat de wetswijziging nog in voorbereiding is en dat deze ten vroegste vanaf het aanslagjaar 2024 in werking zal treden. Deze maatregel zal bijgevolg nog niet tot bijkomende ontvangsten in de kohieren personenbelasting kunnen leiden in 2023.

Technische correcties 2023

Stopzetting van het uitgebreid sociaal tarief

De regering voegt 14 miljoen euro toe aan de accijnzen als gevolg van de stopzetting van het uitgebreid sociaal tarief vanaf 1 juli 2023. Dit maakt deel uit van de hervorming van de energiefactuur (zie Deel 1 - Hoofdstuk 1 - Punt 7).

Extra inkomsten vennootschapsbelasting

De financiële sancties tegen Rusland boosten de balans van o.a. het effectenafwikkelingsbedrijf Euroclear. De groep kan de geblokkeerde gelden beleggen en extra financiële resultaten behalen. Euroclear boekte hierdoor in boekjaar 2022 reeds 197 miljoen euro extra vennootschapsbelasting.

De balans steeg eind 2022 met 93,4 miljard euro door de sancties tegen Rusland. De regering gaat ervan uit dat de groep deze extra cash in 2023 zal kunnen beleggen aan 3%, waardoor de belastbare winst met 2,8 miljard euro zal toenemen. Dit stemt overeen met 700 miljoen euro extra vennootschapsbelasting. Rekening houdend met de voorafbetalingen en inkohieringsritmes, raamt de regering de impact op de begroting op +167 miljoen in 2022, +625 miljoen in 2023 en +105 miljoen in 2024.

Het Rekenhof merkt op dat de regering bij de bepaling van de bijkomende impact op 2023, i.e. de technische correctie van +625 miljoen³⁹ euro, geen rekening hield met de verhoogde resultaten van 2022 die al in de basisraming zitten. Anderzijds kan de raming van de verwachte extra ontvangsten eerder als voorzichtig worden beschouwd aangezien de regering enkel rekening houdt met het bedrag dat eind 2022 reeds op de balans stond. Euroclear groep publiceerde intussen ook haar resultaten van het eerste kwartaal 2023. Hieruit blijkt dat de geraamde opbrengst van 700 miljoen euro vennootschapsbelasting inderdaad realistisch lijkt.

Correctie impact fietsplan

De ministerraad van 1 april 2022 keurde de uitwerking van een maatregel "promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer", het zogenaamde fietsplan, goed. Dit plan werd nadien aangepast en beperkt.

Het Rekenhof merkt op dat het voorliggend begrotingsontwerp geen rekening houdt met de aspecten uit het plan die in werking treden in 2023. De geraamde kostprijs hiervan bedraagt 21,8 miljoen euro, waarvan 17,3 miljoen euro aan fiscale maatregelen en 4,5 miljoen euro aan diverse maatregelen⁴⁰.

³⁸ Bij begrotingsconclaf bracht de regering ten onrechte de kostprijs voor het volledige aanslagjaar in rekening (100 miljoen euro), terwijl er slechts 85 miljoen euro via de voorafbetalingen toewijsbaar is aan 2023. Dit werd rechtgezet in het voorliggende begrotingsontwerp.

³⁹ Zie tabel 3 op pagina 91 van de algemene toelichting.

⁴⁰ De fiscale maatregelen bestaan uit een veralgemening van de fietsvergoeding (-5,3 miljoen euro) en een tijdelijk belastingkrediet om de kosten van de veralgemening van de fietsvergoeding in hoofde van de werkgevers te compenseren (-12 miljoen euro). Op basis van de verkregen informatie zou de regering hiertoe het voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen (goedgekeurd op de ministerraad van 31 maart 2023) aanpassen. De overige maatregelen zijn "shift your

2.5 Strijd tegen de fiscale fraude

De algemene toelichting van de aangepaste begroting 2023 herzielt niet de begrotingsdoelstelling van 700 miljoen euro voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude, zoals bij de initiële begroting vastgelegd. Het Rekenhof beschikt niet over bijkomende informatie over de raming van de opbrengst, noch over de verdeling ervan tussen de verschillende maatregelen.

De initiële begroting kende aan de FOD Financiën middelen toe voor de strijd tegen de fiscale fraude. Het betrof 12,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten voor de lopende aanwerving van extra personeel (255 VTE's) binnen de verschillende administraties en 7,5 miljoen euro voor IT-uitgaven (dossier MyCustoms).

De ministerraad keurde de aanwerving van 73 belastinginspecteurs bij de FOD Financiën voor de controle van verschillende belastingen (vrijstelling van bedrijfsvoorheffing, btw en diverse rechten en taksen) nog niet goed. De personeelskredieten zullen niet aangepast worden gezien het beschikbaar saldo op de kredieten. Vanaf 2024 wordt als gevolg van deze aanwervingen een bijkomende ontvangst van 20 miljoen euro verwacht.

Bovendien werd het derde actieplan in de strijd tegen fraude nog niet ter goedkeuring voorgelegd aan de ministerraad.

Voor de strijd tegen de sociale fraude verwijst het Rekenhof naar Deel II - Hoofdstuk 2 - Punt 3.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

De aangepaste middelenbegroting bevat 9.332 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten, een stijging met 1.465 miljoen euro tegenover de initiële begroting.

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 7.219 miljoen euro. Dit is 681 miljoen euro meer dan de initiële ontvangsten en 1.582 miljoen euro meer dan de realisaties voor 2022.

Energie

Het Rekenhof bespreekt in Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 7 (gedeelte over de steunmaatregelen op vlak van de energie) de verschillende niet-fiscale ontvangsten in verband met energie, zoals de repartitiebijdrage (925,9 miljoen euro), de bijdrage van de energiesector voor het langer openhouden van Doel 1 & 2 (20 miljoen euro) en de belastingen op de overwinsten (1.100 miljoen euro waarvan 408 miljoen euro met betrekking tot 2022). Ook gaat het in dit punt in op de nieuwe bijdragen van de aardoliesector (590,4 miljoen euro ontvangen in 2023 waarvan 289 miljoen euro met betrekking tot 2022) en van Fluxys (300 miljoen euro).

Samenwerkingsovereenkomsten

De middelenbegroting gaat er van uit dat de gemeenschappen in 2023 170,3 miljoen euro terugbetalen voor de aankoop van COVID-19-vaccins. Door het ontbreken van een samenwerkingsovereenkomst bestaat er thans geen wettelijke grondslag voor de inning van dit bedrag, die dus onzeker is. De middelenbegroting voor de voorgaande jaren bevatten daarenboven geen enkele gerealiseerde ontvangst.

Het Rekenhof herhaalt tot slot zijn commentaar bij de initiële begroting 2023 dat door het ontbreken van samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende entiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling van de CO₂-emissierechten en de verkoop van de UMTS-licenties (5G), het federale aandeel van die ontvangsten voor 2023 niet kan worden bepaald. In afwachting

mobility" (2 miljoen euro) en "promotieprogramma's fietsen" (2,5 miljoen euro). Het is onduidelijk of deze bijkomende kredieten verwerkt zijn in de begroting. De FOD Mobiliteit geeft alvast aan dat dit bij hen niet het geval is.

van een dergelijk akkoord worden de reeds geïnde ontvangsten van de veiling van de 5G-licenties (207,2 miljoen euro in 2022 en 16,3 miljoen euro in 2023⁴¹) gestort op een geblokkeerde rekening.

Dividenden

Het in 2023 gestorte dividend van de (NBB) voor het boekjaar 2022 bedraagt slechts 0,3 miljoen euro. Omdat de Europese Centrale Bank de intrestvoeten heeft opgetrokken, moet de NBB voortaan de deposito's van de Belgische banken vergoeden. In het begin van het jaar factureerde de NBB nog negatieve intresten. De activa in haar investeringsportefeuilles leverden overigens slechts een laag rendement op. De NBB heeft het boekjaar 2022 bijgevolg afgesloten met een verlies van 580 miljoen euro. Hierdoor zal de NBB slechts het in haar oprichtingswet bepaalde dividend kunnen storten, en geen tweede resultaatgebonden dividend, zoals de voorgaande jaren. Na de bestemming van dat resultaat bedragen de financiële reserves van de NBB overigens 6,5 miljard euro. De NBB gaat echter uit van een gecumuleerd verlies van 10,8 miljard euro tegen eind 2027. Hierdoor blijft het onzeker of de NBB de komende jaren dividenden zal uitkeren.

Het door de FPIM uitgekeerde nettodividend voor 2023 wordt op 29,8 miljoen euro geraamd. Volgens de beheersovereenkomst moet de FPIM in principe een dividend van minimum 25% van de te bestemmen winst van het boekjaar (515 miljoen euro voor het jaar 2022) uitkeren (128,8 miljoen euro). Het beheerscontract biedt echter de mogelijkheid in specifieke gevallen van die algemene bepaling af te wijken, in casu om meer kredieten vrij te maken voor nieuwe investeringen.

Het Rekenhof stelt voorts vast dat het geraamde dividend van Belfius (384,4 miljoen euro) geen rekening houdt met de aftrek van de beheerscommissie van 4 miljoen euro die de FPIM inhoudt. Tot slot lijkt het geïnde dividend van de Nationale Loterij (6 miljoen euro) onderschat in vergelijking met de resultaatvooruitzichten voor 2022 en de dividenden van voorgaande boekjaren (ongeveer 12 miljoen euro).

Bijdragen van de financiële instellingen aan het Garantiefonds

Het Garantiefonds voor financiële diensten waarborgt onder meer de bankdeposito's en de verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro per persoon en per instelling. De financiële instellingen financieren dit fonds door een bijdrage aan de Schatkist te storten. De Staat draagt rechtstreeks de tussenkomsten uit het Garantiefonds binnen de limieten van de reeds gestorte bijdragen.

De regering wil het Garantiefonds tegen 2026 hervormen⁴². De reserves van het fonds zouden 1,8% van de deposito's moeten dekken tegen uiterlijk 2025, thans 1,44%. Dit is hoger dan het percentage (0,8%) dat een Europese richtlijn vastlegt. Om die doelstelling te halen, zouden extra ontvangsten van 435 miljoen euro tussen 2023 en 2025 nodig zijn (waarvan 49 miljoen euro bij deze aanpassing). Als het dekkingspercentage bereikt is, zal de bijdrage van de banken worden aangepast om het te handhaven op 1,8%.

Bovendien zouden alle bijdragen die sedert de oprichting aan het Garantiefonds zijn gestort (verminderd met de tussenkomsten van de Staat), als kredieten in de algemene uitgavenbegroting moeten worden ingeschreven. Die inschrijving (thans geraamd op nagenoeg 6,7 miljard euro) zou echter geen weerslag hebben op het vorderingensaldo noch op de schuldgraad van entiteit I.

⁴¹ De operatoren kunnen voor de gunning van de verschillende 5G-licenties kiezen tussen een betaling via jaarlijkse schijven of een betaling in één keer. Twee operatoren hebben ervoor gekozen in één keer te betalen in 2022, de andere spreiden de betalingen tot 2039 of 2041 naargelang de licenties. Wat de 1400MHz-band betreft (totale ontvangst van 216,5 miljoen euro), zal de geldigheidsperiode van de licenties ingaan in juli 2023 maar de operatoren hebben hun keuze nog niet aangegeven.

⁴² De ministerraad keurde op 21 april 2023 een voorontwerp van wet in verband met het Garantiefonds voor de financiële diensten goed (punt 14).

Hoofdstuk 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

In de aangepaste begroting 2023 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) geraamd op 131.518,9 miljoen euro (-1,7%, -2.320,6 miljoen euro tegenover de initiële begroting).

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

Omschrijving	Ontvangsten 2022	Initiële ontvangsten 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste ontvangsten 2023	2023 AANG-2023 INI (%)
Bijdragen	70.852,4	77.064,7	8,8	76.583,2	-0,6
Dotaties en toelagen van de overheden	23.899,7	28.051,0	17,4	26.290,1	-6,3
Alternatieve financiering door de Staat	20.164,3	22.652,7	12,3	22.542,2	-0,5
Andere ontvangsten	5.489,0	6.071,1	10,6	6.103,4	0,5
Totaal	120.405,4	133.839,5	11,2	131.518,9	-1,7

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

Het grootste deel van de ontvangsten, meer bepaald 58,2%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van het Globaal Beheer van de werknemers, het Globaal Beheer van de zelfstandigen, het RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het Globaal Beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 37,1% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de federale Staat en de toelagen van de deelstaatentiteiten (20,0%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 17,1%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 Globaal Beheer van de werknemers

Bij de aanpassing van de begroting 2023 raamt de RSZ de ontvangsten uit bijdragen op 63.061,9 miljoen euro, een daling met 161,1 miljoen euro (-0,25%) tegenover de ontvangsten uit bijdragen die werden verwacht bij de initiële begroting 2023 (63.223,0 miljoen euro).

Die evolutie wordt voornamelijk verklaard door de neerwaartse bijstelling van de loonmassa (-217,5 miljoen euro) op basis van de hypothesen van het Federaal Planbureau (FPB) van februari 2023. Het FPB voorziet immers dat de loonmassa met 9,8% zal toenemen voor de privésector⁴³ en

⁴³ Een stijging van de lonen met 0,2%, een indexering van de lonen met 8,5% en een toename van het aantal VTE met 1,0% in 2023.

met 8,6% voor de overheidssector⁴⁴ in 2023. Dit is een daling van de prognoses met respectievelijk 0,1% en 1,3% tegenover de initiële begroting.

Op basis van de actualisering van zijn gerealiseerde begroting 2022 en de nieuwe economische veronderstellingen van het FPB verwacht de RSZ eveneens een neerwaartse bijstelling van de verminderingen met een impact op de ontvangsten uit sociale bijdragen (+32,9 miljoen euro)⁴⁵, alsook een opwaartse bijstelling van sommige sociale bijdragen (+9,8 miljoen euro).

Tot slot zal de gelijkstelling van dagen tijdelijke werkloosheid wegens overmacht met gewerkte dagen voor de berekening van het jaarlijks vakantieverlof een stijging van de sociale bijdragen genereren (+13,6 miljoen euro). Die zal gedeeltelijk worden gecompenseerd door de toename van de sociale uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer (+12,4 miljoen euro) via creditnota's van de RSZ aan de werkgevers van werknemers die vakantiegeld hebben betaald voor de gelijkgestelde dagen werkloosheid wegens overmacht.

2.2 Globaal Beheer van de zelfstandigen

Het RSVZ raamt de ontvangsten uit bijdragen in de aangepaste begroting op 5.063,5 miljoen euro (-208,6 miljoen euro, -4,0% tegenover de initiële ramingen). De bijdragen van de zelfstandigen dalen met 199,0 miljoen euro (-4,0%) en de bijdragen ten laste van de vennootschappen met 9,3 miljoen euro (-3,1%). Dat is het gevolg van de nieuwe economische parameters en het gebruik van recentere gegevens voor de raming van de ontvangsten.

De vennootschapsbijdragen voor 2022 moeten overeenkomstig artikel 177 van de programmawet van 26 december 2022 zijn betaald op 31 december 2022. Omdat de socialeverzekeringsfondsen de aanmaningen voor de laattijdige betaling daardoor pas vanaf januari 2023 kunnen versturen, zal een deel van de bijdrage pas in 2023 worden geïnd en als ontvangst geboekt. Dat deel, dat wordt geraamd op 40,0 miljoen euro, wordt via een ESR-correctie toegevoegd aan de ontvangsten voor 2022⁴⁶.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

2.3.1 Algemeen overzicht

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 verwachtte de regering dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude 200 miljoen euro zou opleveren in 2021, 400 miljoen euro in 2022 (+200 miljoen euro), 700 miljoen euro in 2023 (+300 miljoen euro) en 1.000 miljoen euro in 2024 (+300 miljoen euro). Bij zijn vorige begrotingsanalyses had het Rekenhof geen informatie gekregen die de geraamde opbrengst en de verdeling over de verschillende maatregelen voor de bestrijding van de fiscale en sociale fraude verantwoordde.

Het Rekenhof beschikt niet over aanvullende informatie over de raming van de opbrengst van 700 miljoen euro geraamd in 2023 noch over de verdeling ervan tussen de betrokken partijen, onder meer de verdeling per OISZ. De beleidscellen van de minister van Financiën en de minister van Economie en Werk, geven in dat verband aan dat geen verdeling werd afgesproken en ze onderstrepen dat de opbrengst van elke beoogde maatregel moeilijk te berekenen is. Ze merken op dat het geraamde budgettaire rendement zal kunnen worden gehaald door het geheel van de maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude.

Bij de strijd tegen de sociale fraude gaat het onder meer om de maatregelen die worden uitgevoerd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude alsook het Strategisch Comité voor Fraudebestrijding en het Ministerieel

⁴⁴ Een stijging van de lonen met 0,5%, een indexering van de lonen met 7,3% en een toename van het aantal VTE met 0,7% in 2023.

⁴⁵ Een daling van de verminderingen van de federale sociale bijdragen met 337 miljoen euro, waarvan 304 miljoen euro subsidie-uitgaven in de zin van het ESR 2010.

⁴⁶ Die correctie is noodzakelijk omdat het gaat om een vastgesteld recht voor 2022.

Comité voor de Strijd tegen de Fraude. Voor de commentaren over de strijd tegen de fiscale fraude verwijst het Rekenhof naar Deel II - Hoofdstuk 1 - Punt 2.5.

2.3.2 Strijd tegen de sociale fraude

Wat de strijd tegen sociale fraude betreft, zijn de geplande maatregelen voornamelijk vervat in het actieplan 2023 tot 2024 van de SIOD. Dat werd op 13 januari 2023 gevalideerd door de ministerraad en omvat zeven strategische doelstellingen⁴⁷.

De strijd tegen de sociale fraude zou volgens de SIOD naar schatting 335 miljoen euro opleveren in 2022 tegenover 342 miljoen in 2021. De opbrengst van het eerste kwartaal 2023 is nog niet beschikbaar. De raming van 335 miljoen voor 2022 groepeerde de rendementen van de hele federale sector, met inbegrip van de OISZ. In dat verband verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren in het Boek 2022 over de Sociale Zekerheid⁴⁸, betreffende de evaluatie van de financiële impact van de acties ter bestrijding van de sociale fraude.

In het kader van de aangepaste begroting heeft de regering geen bijkomende nieuwe maatregelen tegen de sociale fraude genomen in vergelijking met de maatregelen in de initiële begroting⁴⁹. Het Rekenhof stelt vast dat de opbrengst niet werd herhaald ondanks de vertraging in de uitvoering van sommige maatregelen. Die vaststelling geldt hoofdzakelijk voor de volgende maatregelen:

- voor de plannen eerlijke concurrentie bouw-, vlees- en transportsector, die de verticale onderaanneming beperken en de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de loonschulden verruimen om de bezoldiging van de werknemers te verzekeren, zal een wetsontwerp worden opgesteld dat in mei 2023 aan de regering zal worden voorgelegd. Het initiële rendement van de maatregel na de verhoging van de sociale bijdragen werd niet herzien naar aanleiding van de aangepaste begroting (9 miljoen euro in 2023 en 2024⁵⁰);
- wat de voortzetting van de hervorming van het sociaal strafwetboek betreft, keurde de ministerraad op 21 april 2023 een voorontwerp van wet goed. Het initiële rendement wordt bevestigd door de beleidscellen (1 miljoen euro in 2023 en 2024);
- de RSVZ is bezig met de aanwerving van 17 personeelsleden om de controles in de strijd tegen zwartwerk te versterken. Na de eerste aanwervingsfase werden 13 kandidaten geselecteerd, waarvan sommige nog in dienst moeten treden. Op 1 mei 2023 geven de beleidscellen aan dat een nettorendement van 1,7 miljoen euro werd gerealiseerd. Het initiële rendement werd niet herzien (7,5 miljoen euro in 2023 en 2024, d.i. 8,6 miljoen euro ontvangsten min 1,1 miljoen euro aan personeelsuitgaven).

⁴⁷ De zeven doelstellingen zijn: sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken; het waarborgen van het concurrentievermogen van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie; een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers; versterking van de inspectiediensten om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht; vereenvoudiging van de administratie (met inbegrip van de digitalisering), en de wetgeving, en verbetering van de informatie om de transparantie te vergroten, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en *social engineering* te bestrijden; verhogen van de pakkansen en verbeteren van de effectiviteit van de sancties; het voorkomen van sociale fraude.

⁴⁸ Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 179e Boek - Deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, Brussel, september 2022, p. 62 tot 73, www.rekenhof.be. In dat kader had het Rekenhof opgemerkt dat de financiële impact van de acties in de strijd tegen de sociale fraude met betrekking tot een welbepaald begrotingsjaar moeilijk te evalueren is, onder meer om de volgende redenen: het totaal omvat de onrechtstreeks effecten van de strijd tegen de sociale fraude die moeilijk te ramen zijn; een onregelmatige verrichting kan niet altijd als frauduleus worden beschouwd; het risico bestaat dus dat in de financiële weerslag van de strijd tegen de fraude bedragen zitten die niet onder sociale fraude vallen.

⁴⁹ De maatregelen die in het kader van de initiële begroting 2023 werden genomen, zullen een aanvullende impact hebben op die van de globale doelstelling (700 miljoen euro) inzake de strijd tegen fiscale en sociale fraude. Van de voornaamste maatregelen bedroeg de verwachte opbrengst 24,6 miljoen euro in 2023.

⁵⁰ De ministerraad was van plan verticale onderaanneming te beperken en het systeem van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor loonschulden uit te breiden teneinde de bezoldiging van de werknemers te garanderen. Het verwachte rendement bedraagt 3 miljoen euro per sector vanaf 2023.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Evolutie van de dotaties en toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2022	Initiële ontvangsten 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste ontvangsten 2023	2023 AANG- 2023 INI (%)
RSZ-Globaal Beheer	7.432,1	10.238,1	37,8	9.066,6	-11,4
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>2.551,0</i>	<i>2.732,9</i>	<i>7,1</i>	<i>2.681,1</i>	<i>-1,9</i>
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	<i>4.076,9</i>	<i>6.777,5</i>	<i>66,2</i>	<i>5.686,5</i>	<i>-16,1</i>
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	<i>804,2</i>	<i>727,7</i>	<i>-9,5</i>	<i>699,0</i>	<i>-3,9</i>
RSVZ-Globaal Beheer	860,0	1.274,0	48,1	1.245,3	-2,3
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>423,1</i>	<i>450,9</i>	<i>6,6</i>	<i>443,7</i>	<i>-1,6</i>
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	<i>436,9</i>	<i>823,1</i>	<i>88,4</i>	<i>801,6</i>	<i>-2,6</i>
RIZIV-Geneeskundige verzorging	1.538,0	872,1	-43,3	883,7	1,3
<i>Zorgpersoneelfonds</i>	<i>346,8</i>	<i>346,8</i>	<i>0,0</i>	<i>346,8</i>	<i>0,0</i>
<i>Specifieke dotatie van de Staat – COVID-19</i>	<i>757,2</i>	<i>61,0</i>	<i>-91,9</i>	<i>0,0</i>	<i>-100,0</i>
<i>Specifieke dotatie van de Staat</i>	<i>434,0</i>	<i>464,3</i>	<i>7,0</i>	<i>456,9</i>	<i>-1,6</i>
<i>Provisie energie ziekenhuizen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>	<i>80,0</i>	<i>-</i>
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	13.566,2	15.133,0	11,5	14.574,6	-3,7
Stelsels buiten Globaal Beheer	523,4	533,9	2,0	519,9	-2,6
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>435,3</i>	<i>461,7</i>	<i>6,1</i>	<i>452,8</i>	<i>-1,9</i>
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	<i>88,1</i>	<i>72,2</i>	<i>-18,0</i>	<i>67,1</i>	<i>-7,1</i>
Totaal	23.919,7	28.051,1	17,3	26.290,1	-6,3

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

3.1.1 RSZ-Globaal Beheer

In de aangepaste begroting 2023 worden de toelagen van de overheden vastgelegd op 9.066,6 miljoen euro. Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (5.686,5 miljoen euro), de staatstoelage (2.681,1 miljoen euro)⁵¹ en de toelagen van de deelstaatentiteiten (699 miljoen euro).

⁵¹ De globale subsidie van de Staat van 2.490,6 miljoen euro en de specifieke subsidie van de Staat van 190,5 miljoen euro.

Het gaat om een daling met 1.171,4 miljoen euro (-11,4%) tegenover de in de initiële begroting 2023 opgenomen toelagen (10.238 miljoen euro).

Die evolutie wordt onder meer verklaard door de vermindering van de evenwichtsdotatie met 1.090,9 miljoen euro (-16,1%) teneinde rekening te houden met de daling van de uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer (-1.574,4 miljoen euro). Die wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de ontvangstendaling (-483,4 miljoen euro). Het financieringsoverschot, geïnd door de RSZ-Globaal Beheer in de loop van het boekjaar 2022 (-628,8 miljoen euro), zal worden terugbetaald aan de FOD Sociale Zekerheid in plaats van te worden afgetrokken van het bedrag van de evenwichtsdotatie 2023⁵².

Ten slotte vermindert de basisdotatie met 56,9 miljoen euro (-2,2%) wegens de neerwaartse bijstelling van de gezondheidsindex van 7% naar 4,9%, alsook door de daling van de gewestelijke toelagen met 28,7 miljoen euro (-3,9%) als gevolg van de verlaging van de doelgroepverminderingen die ten laste zijn van de deelstaatentiteiten.

3.1.2 RSVZ-Globaal Beheer

De aangepaste begroting 2023 raamt de dotaties voor het RSVZ-Globaal Beheer op 1.245,3 miljoen euro (-28,7 miljoen euro, -2,3% tegenover de ramingen in de initiële begroting). De basisdotatie daalt met 7,2 miljoen euro (-1,6%) door de aanpassing van de indexhypothesen. Bij de vaststelling van de evenwichtsdotatie (-21,5 miljoen euro, -2,6%) is rekening gehouden met het resultaat van 2022, de geactualiseerde ramingen van de ontvangsten en uitgaven (onder meer door de aanpassing van de indexhypothesen) en de impact van de regeringsbeslissingen (vooral in de gezondheidszorgen) op de begroting van het RSVZ-Globaal Beheer.

3.1.3 RIZIV-Geneskundige Verzorging

Het RIZIV-Geneskundige Verzorging krijgt in de aangepaste begroting 883,7 miljoen euro aan dotaties (+11,6 miljoen euro, +1,3% meer dan in de initiële begroting). Ze bestaan uit de dotatie voor het Zorgpersoneelsfonds (346,8 miljoen euro, ongewijzigd), de dotatie voor de financiering van de toenemende behoeften voor gezondheidszorg (456,9 miljoen euro, -7,4 miljoen euro) en een specifieke dotatie voor het dekken van de energiekosten van de ziekenhuizen (80 miljoen euro, in de initiële begroting opgenomen in de interdepartementale provisie "energie"). Er is daarentegen geen dotatie meer voor de uitgaven van de COVID-19-crisis (-61 miljoen euro)⁵³.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door afnames van de fiscale ontvangsten. In het ontwerp van aangepaste begroting zijn de voor 2023 verschuldigde bedragen vastgesteld op 22.542,2 miljoen euro, waarvan 18.095,7 miljoen euro wordt afgenomen van de btw-ontvangsten⁵⁴ en 4.446,5 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Die bedragen liggen iets lager dan oorspronkelijk geraamd. Ze worden toegewezen aan enerzijds de RSZ voor 19.361,5 miljoen euro (-199,6 miljoen euro, als gevolg van een vermindering van het bedrag voor de financiering van de gezondheidszorg) en anderzijds het RSVZ, voor 3.180,7 miljoen euro (+89,1 miljoen euro, als gevolg van een herraaming van de kosten van de *taxshift* met 138,6 miljoen euro en een vermindering van de financiering van de gezondheidszorg met 49,5 miljoen euro).

⁵² Die terugbetaling is ingeschreven bij de diverse begrotingsuitgaven van de RSZ.

⁵³ Zie ook Deel III - Hoofdstuk 2 - Punt 2.3.

⁵⁴ Omdat de btw-ontvangsten naar verwachting niet zullen volstaan, zal evenwel een bedrag worden afgenomen van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing, zoals toegestaan door artikel 175 van de programmawet van 26 december 2022. Deze afhouding van 3.519,9 miljoen euro valt veel hoger uit dan initieel geraamd (1.812,5 miljoen euro).

Net als de twee voorgaande jaren zijn de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw⁵⁵ voor 2023 forfaitair vastgesteld. Die maatregel wijkt af van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Vanaf het boekjaar 2024 zouden nieuwe vooraf te nemen bedragen moeten worden toegepast die rekening houden met de kosten van *de taxshift* (zelfstandigenregeling) en andere maatregelen inzake vermindering op de sociale bijdragen (werknemersregeling).

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (152,8 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (205,8 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting. Die overdrachten stijgen globaal met 30 miljoen euro in vergelijking met de initiële ramingen.

In totaal vertegenwoordigen in 2023 de middelen die via de toewijzingsfondsen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid 22.900,8 miljoen euro, wat neerkomt op een daling met 80,5 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2023.

4 Impact van de begrotingsmaatregelen

4.1 Globaal Beheer van de werknemers

Opvolging van vroegere maatregelen

De volgende maatregelen die bij de opmaak van de initiële begroting 2023 werden genomen, werden op administratief en reglementair niveau ten uitvoer gelegd:

- de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de RSZ-nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal 2023 (-974,3 miljoen euro) verschuldigd zijn. Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen met betrekking tot de eventuele fiscale impact van die maatregel;
- de verdere harmonisering van de maatwerkbedrijven⁵⁶ (-13 miljoen euro);
- de strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten⁵⁷ (+34,3 miljoen euro);
- de aanpassing van de regels voor studentenarbeid en flexi-jobs⁵⁸; het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen met betrekking tot de eventuele buitenkanseffecten, de impact op het niveau van de kinderbijslag of de terugverdieneffecten op fiscaal vlak (+10 miljoen euro);
- de verhoging van de tarieven van de bijzondere bijdrage voor werkloosheid met bedrijfstoelag (+5 miljoen euro).

De in de initiële begroting geraamde opbrengsten werden bij deze aanpassing niet herzien. De RSZ kan de opbrengst van het eerste kwartaal 2023 nog niet meedelen.

⁵⁵ De programmwet van 22 december 2022 stelt voor het jaar 2023 de bedragen vast van de alternatieve financiering voor de RSZ (artikel 171) en het RSVZ (artikel 173). Voor de bedragen voor het RSVZ zal echter een wijziging worden voorgesteld.

⁵⁶ De maatregel bestaat erin de regels over bijdragen en structurele verminderingen voor mindervalide werknemers (categorie 3b) uit te breiden naar de werknemers die behoren tot de doelgroep van de maatwerkbedrijven.

⁵⁷ Vanaf 1 januari 2023 wordt een bijzondere socialezekerheidsbijdrage toegepast op de gebruikers die te vaak een beroep doen op opeenvolgende contracten van heel korte duur met dezelfde uitzendkracht.

⁵⁸ Wat studentenarbeid betreft, trok de maatregel het jaarlijkse quotum waarvoor lagere sociale bijdragen gelden op van 475 uren naar 600 uren. Ook werd het stelsel van de flexi-jobs, die momenteel beperkt zijn tot de sectoren van de horeca en de kleinhandel, uitgebreid naar de sectoren van de sport, de cultuur (exploitatie van bioscoopzalen en schouwburgen), de evenementen en de zorg (ondersteunende functies).

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

Hoofdstuk 1

Bespreking van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023

1 Inleiding

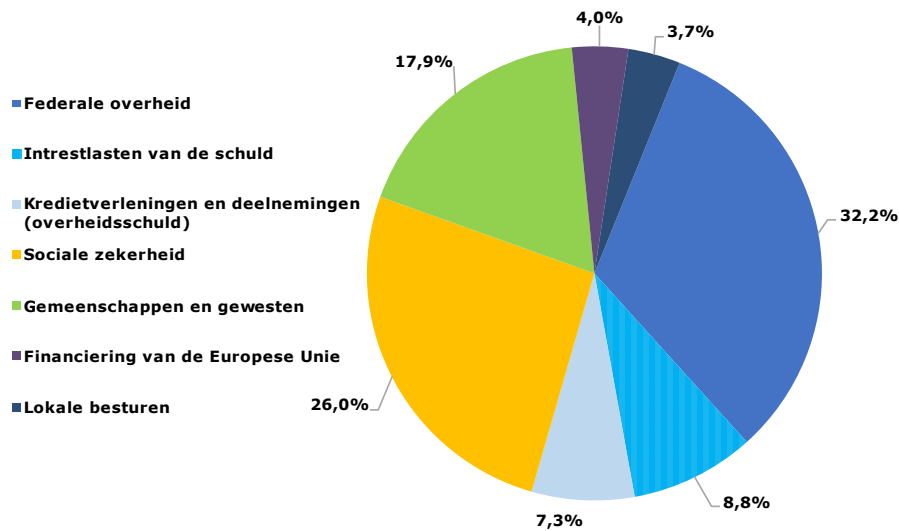
Het eerste deel van dit verslag onderzoekt de totale uitgaven van entiteit I, namelijk de verrichtingen van de federale overheid, van de te consolideren federale instellingen, van de sociale zekerheid evenals de niet over de drie componenten van entiteit I verdeelde verrichtingen. Dit hoofdstuk focust op de uitgaven van de federale overheid zoals ze zijn opgenomen in de algemene uitgavenbegroting.

De vastleggings- en vereffeningskredieten in de aangepaste algemene uitgavenbegroting evolueren in uiteenlopende zin in vergelijking met de initiële begroting 2023: de primaire uitgaven stijgen met 130,6 miljoen euro (+0,2%) bij de vastleggingskredieten, terwijl ze met 1,2 miljard euro dalen bij de vereffeningskredieten (-1,4%). Uit de onderstaande analyse blijkt dat deze evolutie het gevolg is van de significante vermindering van de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid van de werknemers, van de "index"-provisie, van de overdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten en van de financiering van de Europese Unie, en van de verhoging van de investeringen inzake defensie.

2 Aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie

De vereffeningskredieten bedragen 119,8 miljard euro, waarin ook de herfinanciering van de schuld (23,7 miljard euro) vervat zit. Als men die herfinanciering buiten beschouwing laat, bedragen de vereffeningskredieten 96,1 miljard euro.

Grafiek - Aangepaste algemene uitgavenbegroting van de federale Staat 2023 (zonder de herfinanciering van de schuld)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

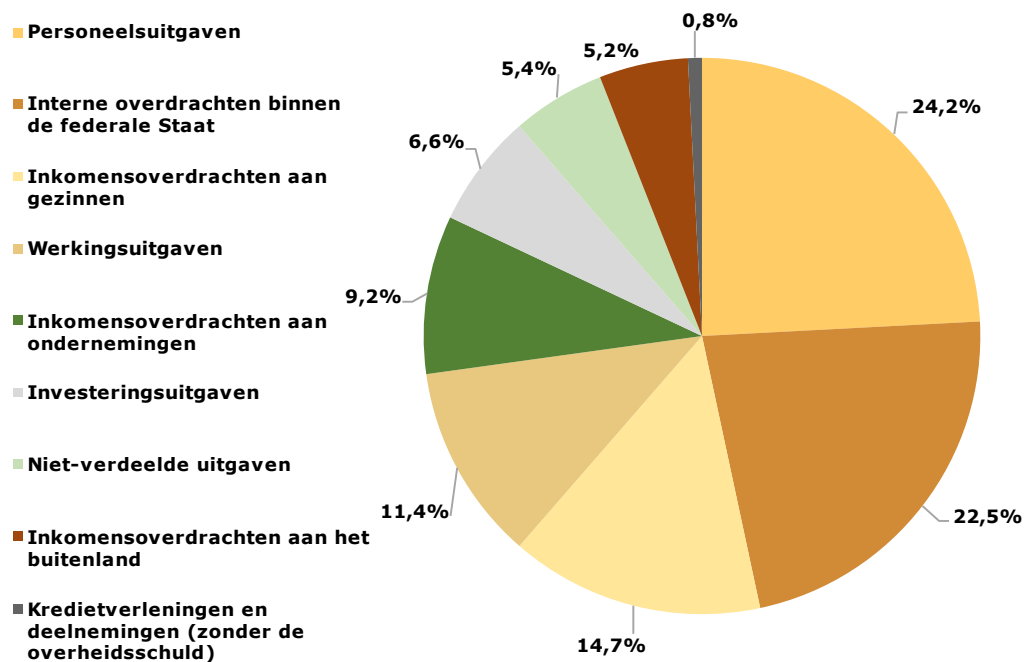
Van die 96,1 miljard euro draagt de aangepaste AUB⁵⁹ 25 miljard euro (26%) af aan de sociale zekerheid, 17,2 miljard euro (17,9%) aan de gemeenschappen en de gewesten, 8,5 miljard euro (8,8%) aan de intrestlasten van de rijksschuld, 7 miljard euro (7,3%) aan kredietverleningen en deelnemingen (inclusief de terugkoop van effecten⁶⁰), 3,8 miljard euro (4%) aan de Europese Unie en 3,6 miljard euro (3,7%) aan de lokale besturen.

Het aandeel van de federale overheid *stricto sensu*, zijnde 30,9 miljard euro (32,2%), is als volgt samengesteld.

⁵⁹ Algemene uitgavenbegroting.

⁶⁰ Terugkoop van effecten worden in principe aanzien als verrichtingen van de rijksschuld. Het verklaart waarom de tabel hieronder dit krediet (5,1 miljard euro) mee opneemt in de uitgaven van de rijksschuld (28,8 miljard euro).

Grafiek – Samenstelling van de kredieten van de federale overheid in de aangepaste begroting 2023



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De federale overheid behoudt 13 miljard euro om zijn eigen uitgaven te financieren voor personeel (7,5 miljard euro, 24,2%), werking (3,5 miljard euro, 11,4%) en investeringen (2 miljard euro, 6,6%). De verdeling houdt geen rekening met de niet-verdeelde uitgaven (1,7 miljard euro, 5,4%) die voornamelijk uit provisies bestaan.

De federale overheid draagt bovendien van zijn begroting 7 miljard euro (22,5%) af aan de instellingen die van de federale overheid afhangen, 4,6 miljard euro (14,7%) aan de gezinnen, 2,8 miljard euro (9,2%) aan de bedrijven en tot slot 1,6 miljard euro (5,2%) aan het buitenland.

De aangepaste begroting voorziet eveneens in 250 miljoen euro voor uitgaven voor kredietverleningen en deelnemingen (zonder de rijksschuld).

3 Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven en de intrestlasten

3.1 Globaal overzicht van de uitgaven

Deze voorstelling volgt de structuur van de tabellen die het Rekenhof opneemt in volume I van zijn Boek - Deel I over de algemene rekening van het algemeen bestuur van de federale overheid. De primaire uitgaven (82,4 miljard euro) worden verdeeld over verschillende cellen evenals in een specifieke begrotingssectie.

De vereffeningskredieten zijn hoofdzakelijk ingeschreven bij de gezagscel (16,8 miljard euro), bij de sociale cel (31,9 miljard euro) en in de rubriek "specifieke begrotingssecties" (22,7 miljard euro), die onder meer de afdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten omvat met toepassing van de bijzondere financieringswet (16,4 miljard euro).

Tabel – Functionele weergave van de kredieten in de aangepaste begroting 2023 (in miljoen euro)

Functionele weergave	Vastleggingskredieten aangepast 2023						Vereffeningskredieten aangepast 2023					
	Goedgekeurde initieel	Circulaire maatregelen	Maatregelen conclaaf	Aangepast 2023	Verschil AANP/I NI	Verschil AANP/I NI (%)	Goedgekeurde initieel	Circulaire maatregelen	Maatregelen conclaaf	Aangepast 2023	Verschil AANP/I NI	Verschil AANP/I NI (%)
Ondersteuningscel	4.331,4	-1.424,9	467,5	3.373,9	-957,3	-22,1%	4.401,9	-1.651,3	475,6	3.226,5	-1.175,6	-26,7%
1 Personeel	172,7	6,6	0,0	179,3	6,6	3,8%	172,7	6,6	0,0	179,4	6,6	3,9%
2 Werking	286,8	4,2	-6,7	284,3	-2,5	-0,9%	296,3	8,9	-9,2	296,0	-0,3	-0,1%
3 Investerings	33,8	3,0	0,0	36,7	3,0	8,6%	74,0	1,7	0,0	75,8	1,7	2,4%
4 Dotaties en subsidies	1.193,7	239,9	-19,6	1.414,0	220,4	18,5%	1.229,1	13,6	-19,6	1.223,2	-5,9	-0,5%
7 Niet-verdeelde uitgaven	2.644,4	-1.678,6	493,8	1.459,6	-1.184,8	-44,8%	2.629,8	-1.682,1	504,4	1.452,1	-1.177,7	-44,8%
Gezagscel	15.474,2	1.989,4	143,5	17.607,1	2.132,7	13,8%	15.882,3	743,8	150,6	16.776,6	894,3	5,6%
1 Personeel	6.435,4	352,8	6,7	6.794,9	359,4	5,6%	6.435,2	352,8	6,7	6.794,6	359,4	5,6%
2 Werking	2.745,1	46,7	26,3	2.818,1	73,0	2,7%	2.600,9	47,2	23,9	2.672,0	71,1	2,7%
3 Investerings	1.654,7	1.339,0	21,1	3.014,7	1.360,0	82,2%	1.923,4	-2,2	23,2	1.944,4	21,0	1,1%
4 Dotaties en subsidies	4.413,8	308,2	4,1	4.726,1	312,3	7,1%	4.703,8	321,1	11,5	5.036,4	332,6	7,1%
5 Intrestlasten	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	140,7	-5,3	85,3	220,8	80,0	56,9%	165,3	-1,3	85,3	249,3	84,0	50,8%
7 Niet-verdeelde uitgaven	84,1	-52,0	0,0	32,1	-52,0	-61,8%	53,3	26,2	0,0	79,5	26,2	49,2%
Sociale cel	32.425,5	350,9	-1.156,3	31.620,2	-805,3	-2,5%	32.547,4	362,9	-980,5	31.929,9	-617,5	-1,9%
1 Personeel	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%
2 Werking	130,7	7,7	0,3	138,6	8,0	6,0%	199,9	7,5	170,7	378,1	178,2	89,1%
3 Investerings	25,6	-1,5	-10,4	13,8	-11,8	-46,1%	18,1	-1,5	-4,9	11,8	-6,3	-34,8%
4 Dotaties en subsidies	31.831,7	331,7	-1.085,5	31.078,0	-753,8	-2,4%	31.891,9	343,9	-1.085,6	31.150,2	-741,7	-2,3%
7 Niet-verdeelde uitgaven	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%
Economische cel	7.971,0	123,5	10,9	8.105,4	134,4	1,7%	7.658,2	114,6	-7,5	7.765,1	107,0	1,4%
1 Personeel	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%
2 Werking	110,9	2,9	7,5	121,3	10,4	9,4%	123,0	2,9	7,2	133,0	10,0	8,1%
3 Investerings	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%
4 Dotaties en subsidies	7.628,0	104,9	3,1	7.736,0	108,0	1,4%	7.303,1	96,0	-15,0	7.384,0	81,0	1,1%
5 Intrestlasten	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%
Specifieke begrotingssecties	23.114,7	-374,0	0,1	22.740,7	-374,0	-1,6%	23.114,6	-374,0	0,1	22.740,6	-374,0	-1,6%
1 Personeel	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%
2 Werking	43,2	11,6	0,0	54,8	11,6	26,9%	43,1	11,6	0,0	54,7	11,6	26,9%
3 Investerings	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
4 Dotaties en subsidies	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%
Primaire uitgaven	83.316,8	664,9	-534,3	83.447,3	130,5	0,2%	83.604,4	-804,0	-361,7	82.438,7	-1.165,8	-1,4%
18/33/51 - Intrestlasten van de Rijksschuld	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%
Totale uitgaven	91.450,0	1.029,0	-534,3	91.944,6	494,6	0,5%	91.737,6	-439,9	-361,7	90.936,0	-801,7	-0,9%
Uitgaven voor de rijksschuld	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%
33/51 Aflossing van de rijksschuld	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%
Rijksschuld - 51 Terugkoop van effecten	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%
Rijksschuld - 18 Demonetisaties	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%
Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten	120.295,9	1.029,0	-534,3	120.790,5	494,6	0,4%	120.583,5	-439,9	-361,7	119.781,9	-801,7	-0,7%

Bron: Rekenhof en FOD BOSA

3.2 Ondersteuningscel

De vereffeningskredieten van die cel bedragen 3,2 miljard euro, wat neerkomt op een vermindering met 1,2 miljard euro. Ze omvatten in het bijzonder de voor de klassieke provisies bestemde kredieten van 1,4 miljard euro. Punt 3.7 hieronder bespreekt deze provisie meer in detail. Daarnaast omvatten deze kredieten ook de dotaties en subsidies (1,2 miljard euro) die voornamelijk zijn bestemd voor de volgende secties:

- 19 Regie der Gebouwen: 860,7 miljoen euro;
- 06 FOD BOSA: 224,8 miljoen euro;
- 02 FOD Kanselarij van de Eerste Minister: 105,8 miljoen euro.

3.3 Gezagscel

De aangepaste vastleggingskredieten (+2,1 miljard euro) stijgen sterker dan de vereffeningskredieten (+894,4 miljoen euro) en bedragen respectievelijk 17,6 miljard euro en 16,8 miljard euro. De evolutie van de vastleggingskredieten van de gezagscel is hoofdzakelijk te verklaren door de investeringen die met 1,3 miljard euro stijgen, onder meer door de voor dit jaar geplande investeringen bij Defensie. (cf. infra punt 4.1). De vereffeningskredieten van de cel stijgen licht (+21 miljoen euro).

De personeelsuitgaven nemen met +359,4 miljoen euro toe tot 6,8 miljard euro. De dotaties en subsidies bedragen 4,7 miljard euro bij de vastleggingen (+312,3 miljoen euro) en 5 miljard euro bij de vereffeningen (+332,6 miljoen euro). Die evoluties kunnen grotendeels worden verklaard door de aanpassing van de dotaties aan Fedasil (+207,2 miljoen euro) en aan de politiezones (+107,6 miljoen euro).

3.4 Sociale cel

De dotaties en subsidies (31,1 miljard euro bij de vastleggingen en 31,2 miljard euro bij de vereffeningen) vormen de hoofdmoot van de kredieten toegekend aan de sociale cel (31,6 miljard euro bij de vastleggingen en 31,9 miljard euro bij de vereffeningen). Ze verminderen respectievelijk met 805,3 miljoen euro (-2,5%) en 617,5 miljoen euro (-1,9%) in vergelijking met de initiële begroting 2023.

De aangepaste kredieten voor de dotaties en subsidies (-753,8 miljoen euro bij de vastleggingen en -741,7 miljoen euro bij de vereffeningen) verklaren hoofdzakelijk die evolutie en meer in het bijzonder (bij de vereffeningen):

- de aanpassing van de pensioenen van de overheidssector (+144,9 miljoen euro) en van de NMBS (HR-Rail: +20,6 miljoen euro);
- de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (+119,9 miljoen euro);
- de subsidiëring van de OCMW's voor de leeflonen (+62,7 miljoen euro);
- de subsidiëring van de RJV voor de COVID-maatregelen (+32,9 miljoen euro);
- de dotatie aan de RVA (+17,5 miljoen euro);
- de door de Europese fondsen gefinancierde sociale steun (+10,7 miljoen euro);
- de aanpassing van de inkomensgarantie voor ouderen (+10,3 miljoen euro);
- kredietverminderingen, hoofdzakelijk voor de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid van de werknemers (-1,1 miljard euro) en van de zelfstandigen (-21,6 miljoen euro);
- de globale rijkstoelage aan de sociale zekerheid voor werknemers (-56,9 miljoen euro) en voor zelfstandigen (-7,4 miljoen euro).

Voor de aankoop van vaccins werd overigens een bijkomend krediet van 170,3 miljoen euro ingeschreven in sectie 25 "FOD Volksgezondheid". Parallel daarmee verminderde de "COVID"-provisie met 61 miljoen euro.

3.5 Economische cel

De vastleggingskredieten en de vereffeningskredieten van de economische cel bedragen respectievelijk 8,1 miljard euro (+134,4 miljoen euro) en 7,8 miljard euro (+107 miljoen euro). Bij de vereffeningen zijn de stijgingen hoofdzakelijk toe te schrijven aan de aanpassing van de dotaties en subsidies (+81 miljoen euro), van de personeelsuitgaven (+14,3 miljoen euro) en van de werkingsuitgaven (+10 miljoen euro).

De variaties in de dotaties en de subsidies hebben hoofdzakelijk betrekking op:

- de kredieten voor de spoorwegexploitatie (+32,3 miljoen euro) en de spoorweginvesteringen (+31 miljoen euro) ingeschreven in sectie 33 "FOD Mobiliteit en Vervoer";
- het ESA-project (+32,8 miljoen euro) en het SMR-project (-12,5 miljoen euro) in sectie 46 "POD Wetenschapsbeleid".

3.6 Specifieke afzonderlijke secties

De vereffeningskredieten van de specifieke afzonderlijke secties (22,7 miljard euro, -374 miljoen euro) bestaan hoofdzakelijk uit de kredieten bestemd voor de gemeenschappen en de gewesten met toepassing van de bijzondere financieringswet (16,4 miljard euro, -164,4 miljoen euro) en voor de financiering van de Europese Unie (3,8 miljard euro, -261,1 miljoen euro).

3.7 Provisionele kredieten

De middelen die zijn ingeschreven in programma 06.90.1 van de begroting van de FOD BOSA "Provisies" dalen van 2,6 miljard euro naar 1,4 miljard euro.

Die verlaging is hoofdzakelijk te verklaren door een kredietvermindering met 1,5 miljard euro voor de financiering van de meerkosten van de indexering die thans 179,6 miljoen euro bedraagt. Deze daling is hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat de overschrijdingen van de spilindex in de personeelskredieten zijn opgenomen. De initiële begroting daarentegen nam deze overschrijding op in de interdepartementale provisie. Het Rekenhof wijst er ook op dat de provisie geen rekening houdt met het verwachte uitstel van augustus tot oktober 2023 van de volgende overschrijding van de spilindex.

De provisie Oekraïne omvat 613,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten (+363,9 miljoen euro) en 624,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten (+374,5 miljoen euro). Die provisie is bestemd voor de aankoop van militair materiaal en voor de betaling van het leefloon.

De algemene provisie stijgt met 4 miljoen euro en bedraagt nu 357 miljoen euro bij de vastleggingen en 358 miljoen euro bij de vereffeningen.

Die stijging is in essentie te verklaren door diverse aanpassingen binnen dat krediet:

- de middelen voor opvang en migratie verhogen van 140,5 miljoen euro naar 147 miljoen euro (waarvan 114 miljoen euro voor het creëren van bijkomende asielpaatsen). Dat is een stijging met 6,5 miljoen euro;
- er zijn middelen ingeschreven om de studie- en advieskosten inzake nucleaire aangelegenheden te dekken, wat neerkomt op een stijging met 23,0 miljoen euro;
- er is ook 10,0 miljoen euro ingeschreven om de kosten te dekken van het proces over de aanslagen van 22 maart 2016;
- de middelen die in de initiële begroting waren ingeschreven voor de NAVAP (15,3 miljoen euro) verdwijnen door de verdeling waarin de initiële begroting voorzag voor het sectoraal akkoord van de geïntegreerde politie;
- de middelen die initieel waren ingeschreven voor het project "kwartier van de toekomst" zijn geschrapt ingevolge het uitstel van dat project, wat leidt tot een vermindering met 25,4 miljoen euro.

De provisie Nieuw Beleid daalt met 4,9 miljoen euro bij de vastleggingen en met 8,3 miljoen euro bij de vereffeningen, voornamelijk als gevolg van een herverdeling van die middelen naar de FOD Justitie.

4 Specifieke opmerkingen

4.1 Defensie-inspanning

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2023-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen richting 1,54% van het bbp in 2030.

De totale inspanning voor defensie bedraagt 6,9 miljard euro in 2023, zijnde 1,20% van het bbp (1,19% in 2022). Het aangepaste begrotingsontwerp schrijft meer bepaald 5,0 miljard euro vereffeningskredieten in in sectie 16 – Landsverdediging. De pensioenen van oud-militairen (1,6 miljard euro) en bepaalde uitgaven die door andere departementen worden betaald, maar verband houden met de opdrachten van Defensie (257,8 miljoen euro), worden bovendien in aanmerking genomen als defensie-inspanning. De uitgaven voor Oekraïne maken er eveneens deel van uit en worden behandeld in het deel "provisie Oekraïne".

De ingeschreven vastleggingskredieten voor de investeringen in hoofdmaterieel van Defensie bedragen voortaan 2.681,8 miljoen euro. Door verschillende beslissingen verhoogt deze begrotingsaanpassing de vastleggingskredieten met 1.468,2 miljoen euro:

- de aanvullende vastlegging van 841 miljoen euro voor het ASWF-programma (*Anti-Submarine Warfare Frigates*). De ministerraad keurde op 31 maart 2023 de aankoop van twee fregatten voor de Belgische marine goed voor 2.025 miljoen euro. De kosten liggen hoger dan het in 2018 geraamde bedrag wegens de inflatie en nieuwe operationele keuzes. Die kredietverhoging respecteert echter het maximumbedrag inzake vastleggingen van 11,2 miljard euro waarin de wet van 20 juli 2022 houdende de militaire programmering voorzag naar aanleiding van het uitstel van dossiers tot na de periode die door diezelfde wet werd beoogd;
- de prioritaire vastlegging in 2023 van verschillende investeringsprogramma's voor 434 miljoen euro, waaronder het MRTT-programma (*MultiRole Tanker and Transport*);
- de overdracht van dossiers die niet konden worden vastgelegd in 2022, voor een totaalbedrag van 184,2 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de vastleggingskredieten voor de dossiers MRTT en ASWF hoger liggen dan deze vermeld in de notificaties van de ministerraden van 22 en 24 maart 2023 (+43,5 miljoen euro voor MRTT) en van 31 maart 2023 (+44,3 miljoen euro voor ASWF). Dit is het gevolg van recentere ramingen.

4.2 Europese en federale investeringsplannen

Volgens de algemene toelichting bedraagt de globale investeringsinspanning van entiteit I 4,5 miljard euro in 2023 (0,8% van het bbp). In de periode 2024-2028 zal ze jaarlijks tussen 5,4 en 5,9 miljard euro bedragen.

4.2.1 Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

Het deel waarop België recht heeft uit hoofde van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) bedraagt 4,5 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro voor de federale Staat. Los van een prefinanciering van 770 miljoen euro in 2021, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, is de storting van de middelen afhankelijk van het effectief bereiken van de mijlpalen en doelstellingen bepaald in het door België ingediende plan.

In principe werd de uitbetaling van de schijven op federaal niveau vastgesteld volgens het volgende tijdsschema: 179 miljoen euro in 2022, 259 miljoen euro in 2023, 139 miljoen euro in 2024, 109 miljoen euro in 2025 en 105 miljoen euro in 2026. België heeft het verzoek om uitbetaling van de eerste schijf van 847 miljoen euro (waarvan 179 miljoen euro voor de federale Staat) nog niet bij de Commissie ingediend vanwege de achterstand bij de verwezenlijking van bepaalde mijlpalen.

Omdat de Europese Unie nog geen betaling verrichtte, zag de regering zich genooddaakt om in de initiële begroting 2023 voor het organieke fonds met betrekking tot het FHV een debetpositie te voorzien van 300 miljoen euro aan vastleggingszijde en van 400 miljoen euro aan vereffeningszijde. De huidige ontwerp-begroting verhoogt de debetpositie aan vastleggingszijde tot 708 miljoen euro om de financiering van projecten te waarborgen indien de schijf dit jaar niet wordt uitbetaald.

Op basis van informatie van de FOD BOSA bedragen de op dat fonds vastgelegde bedragen in 2021 en 2022 respectievelijk 154,3 miljoen en 341,1 miljoen euro. De vereffeningskredieten zijn gedurende diezelfde twee jaar benut voor respectievelijk 107,5 miljoen en 121,5 miljoen euro. De vastleggingskredieten in het fonds voor 2023 bedragen in het aangepast ontwerp 492 miljoen euro en de vereffeningskredieten 325,7 miljoen euro. Op 30 april 2023 zijn die kredieten vastgelegd en vereffend voor respectievelijk 26,7 miljoen en 16,6 miljoen euro.

De ministerraad heeft op 12 mei 2023 het semestrieel verslag over de voortgang van de verschillende projecten en mijlpalen van de federale Staat goedgekeurd. Uit dat verslag blijkt dat 8 van de 43 mijlpalen, waaronder die over de pensioenhervorming, niet zijn bereikt. Bij de laatste stand van zaken in oktober 2022 waren er nog 18 mijlpalen niet bereikt.

Vijf mijlpalen zijn uitgesteld om te worden opgenomen in de berekening van de tweede uitbetalingsschijf (*backbone* H₂ en CO₂, regelgevend kader voor het vervoer voor waterstof en CO₂,

E-Government en onderzoek en ontwikkeling van de lucht- en ruimtevaartsector⁶¹). De mijlpalen met betrekking tot de pensioenhervorming, het toezicht en de implementatie van het investeringsplan⁶² daarentegen zijn slechts uitgesteld naar het tweede kwartaal van dit jaar en worden nog steeds in aanmerking genomen voor het verzoek om uitbetaling van de eerste schijf.

Verwacht wordt dat de Europese Commissie later dit jaar een beslissing zal nemen over de uitbetaling van de eerste schijf. Door de vertraging bij de uitvoering van bepaalde mijlpalen kan de Europese Commissie de uitbetaling van de schijf mogelijk gedeeltelijk opschorten.

De Europese Commissie verduidelijkte in haar mededeling van 21 februari 2023 haar methodologie in geval van opschorting van uitbetaling. Deze methodologie gaat uit van de toekenning van een eenheidskost per mijlpaal. Het bedrag van de opgeschorte uitbetaling wordt berekend door op die eenheidskost coëfficiënten toe te passen die verband houden met de voortgang van de mijlpaal en met de redenen van de vertraging. Die coëfficiënten verschillen naargelang het gaat om een investeringsproject dan wel een hervormingsproject.

De beslissing tot opschorting opent een periode van zes maanden waarin de bevoegde entiteit de betrokken mijlpaal nog kan bereiken. In dat geval heft de Commissie de opschorting op en betaalt zij het opgeschorte bedrag uit na een positief advies van het Economisch en Financieel Comité. In geval van een negatieve evaluatie aan het eind van de periode van zes maanden wordt het betrokken bedrag definitief geschorst en in mindering gebracht op de begroting van het plan.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst van 19 december 2022 zal het niet-uitbetaalde bedrag door de bevoegde entiteit worden gedragen.

Het overlegcomité van 15 maart 2023 heeft ten slotte de verdeling van het totaalbedrag van 282 miljoen euro van het Europees plan *REPowerEU* tussen de verschillende entiteiten goedgekeurd, waarvan 59,4 miljoen euro voor de federale staat.

4.2.2 Andere investeringsuitgaven

De andere investeringskredieten dan die waarin de FHV voorziet, bedragen in het aangepaste begrotingsontwerp 3,3 miljard euro aan vastleggingszijde en 2,3 miljard euro aan vereffeningzijde⁶³, en zijn grotendeels van militaire aard (respectievelijk 2,8 en 1,7 miljard euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn bovenstaande opmerkingen over de evolutie van die kredieten en de verdeling ervan over de verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting.

De in de begroting ingeschreven investeringskredieten dienen ook ter dekking van de uitgaven voor nationale investeringsprojecten die de huidige regering heeft gelanceerd, en met name het federaal herstart- en transitieplan (HTP) (1 miljard euro) en het PHV+ (396,9 miljoen euro).

Volgens informatie die het Rekenhof van de FOD BOSA heeft ontvangen, bedragen de in 2022 voor het PHV uitgevoerde vastleggingen en vereffeningen respectievelijk 368,3 en 139,0 miljoen euro. De overeenstemmende kredieten in het huidige aangepaste ontwerp bedragen 288,0 en 330,1 miljoen euro. In de begroting van 2024 en volgende zullen middelen worden ingeschreven voor de uitvoering van de 27 projecten waaruit het plan bestaat.

De in 2022 vastgelegde en vereffende kredieten voor het PHV+ bedragen 20,1 miljoen euro aan vastleggingszijde en 6,3 miljoen euro aan vereffeningzijde. De in deze aangepaste begroting opgenomen kredieten bedragen respectievelijk 37,0 miljoen euro en 18,0 miljoen euro. Ze hebben bijna uitsluitend betrekking op de aankoop van scanners door de douanediens.

⁶¹ Twee mijlpalen voor dit project.

⁶² Twee mijlpalen voor dit project.

⁶³ Deze gegevens houden rekening met de basisallocaties die voldoen aan de economische classificatie "investerings", en met de kredieten uit de investeringsprogramma's PHV en PHV+, waar de economische classificatie verschillend kan zijn.

Naast de investeringskredieten in de algemene uitgavenbegroting zijn ook middelen ingeschreven op de begroting van de instellingen die onder entiteit I ressorteren, met name de Regie der Gebouwen en Infrabel. De algemene toelichting raamt ze op 1,1 miljard euro in 2023.

Hoewel ze strikt genomen niet tot de categorie directe investeringsuitgaven behoren, maken bepaalde opdrachten aan de NMBS en Infrabel deel uit van het algemene beleid van de regering over de brutokapitaalvorming. De regering heeft ze in de algemene toelichting geraamd op 756 miljoen euro. De ministerraad van 21 april 2023 heeft Infrabel ook gemachtigd een lening van één miljard euro aan te vragen bij de Europese Investeringsbank. De Staat kan eventueel borg staan voor dit bedrag.

Heel wat investeringsprojecten worden gerealiseerd via alternatieve financiering en met name DBFM-opdrachten. De algemene toelichting vermeldt in dit verband dat gegevens over deze projecten niet beschikbaar zijn. Daardoor heeft de wetgever geen zicht op de financiële impact op lange termijn van de DBFM-opdrachten, en met name van de opdrachten die tijdens het begrotingsjaar kunnen worden goedgekeurd.

Ten slotte wordt, los van de directe investeringsuitgaven, bij de totale investeringsinspanning van entiteit I rekening gehouden met de brutokapitaalvorming via de boekhoudkundige techniek van het activeren van uitgaven. Volgens het Instituut van de Nationale Rekeningen (INR) kunnen bepaalde uitgaven voor bijvoorbeeld IT, onderzoek en ontwikkeling, enz., die aanvankelijk niet als investeringsuitgaven worden beschouwd, dat wel worden wanneer ze een duurzame bijdrage leveren aan de activiteit van de overheidsdiensten. Volgens de algemene toelichting komen deze activeringen in 2023 neer op 1,1 miljard euro.

4.3 Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Programma 02.36.1-Zetelbeleid

Het huidig vereffeningskrediet voor de sloop en de heropbouw van *SHAPE Village* bedraagt 35,6 miljoen euro en blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting. De FOD Kanselarij vereffende tot op heden 21,1 miljoen euro. In zijn begrotingsvoorstellen vraagt het departement een verhoging met 27,7 miljoen euro.

De werkzaamheden, die medio 2020 zijn gestart en normaal in 2026 moeten zijn afgerond, zijn verdeeld over drie fases. De eerste fase (juni 2020-mei 2022) heeft vertraging⁶⁴ opgelopen; de tweede fase (april 2022-mei 2024) is op het geplande tijdstip van start gegaan. Door het samenvallen van vereffeningen voor beide fases liggen de aan de opdrachtnemer verschuldigde bedragen hoger dan in de initiële financiële schema's in 2023. Daarnaast hebben de prijsherzieningen als gevolg van de stijging van de prijzen van de bouwmaterialen en van de lonen de kostprijs van de werken verhoogd.

De verantwoording bij het programma laat niet toe na te gaan of de gevraagde kredieten toereikend zullen zijn.

Sectie 12 - FOD Justitie

Afdeling 12.51-Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen

Detentiehuisen

Om de uitvoering van de korte straffen in detentiehuisen mogelijk te maken besliste de ministerraad van 29 oktober 2021 720 plaatsen te creëren en minimum één detentiehuis per provincie, met een capaciteit tussen de 20 en 60 plaatsen. Initieel voorzag de regering in de opening

⁶⁴ Het voorziene krediet in 2020 (4,1 miljoen euro) en 2021 (28,4 miljoen euro) werd voor minder dan de helft benut (1,9 miljoen euro in 2020 en 13 miljoen euro in 2021). In 2022 werd het krediet (28 miljoen euro) volledig aangewend.

van zes tot zeven detentiehuizen in 2022 (ongeveer 300 plaatsen) en acht tot negen detentiehuizen in 2023 (ongeveer 420 plaatsen).

De ministerraad van 21 januari 2022 keurde de budgettaire impact van de uitrol voor het beheer van de detentiehuizen goed. De kosten van de uitbating zijn ten laste van de FOD Justitie, de Regie der Gebouwen draagt de kosten van het gebouw.

Omdat de zoektocht naar geschikte locaties en gebouwen moeilijk verliep, besliste de ministerraad van 20 juli 2022 ook te werken met modulaire units.

Voor de invulling van de plaatsen deelde de FOD Justitie eind april 2023 volgende timing mee:

- in 2023 vier detentiehuizen met ongeveer 237 plaatsen, waarvan twee met vertraging door juridische procedures;
- in 2024 385 plaatsen via units op 10 terreinen;
- 130 plaatsen in de volgende legislatuur.

Het grootste deel van de kredieten is reeds toegekend bij het tweede en derde aanpassingsblad van de begroting 2022 en bij de initiële begroting 2023.

Bij de huidige begrotingscontrole besliste de ministerraad:

- 8 miljoen euro van de kredieten, toegekend met het federaal herstart- en transitieplan, over te dragen naar de Regie der Gebouwen. De Regie zal deze kredieten eveneens aanwenden om de detentiehuizen verder te implementeren;
- 15,5 miljoen euro toe te kennen vanuit de kredieten voor de juridische bijstand (programma 12.56.1), waarvan 8,8 miljoen euro voor de detentiehuizen en 6,7 miljoen euro voor de nieuwe gevangenen. Deze toekenning gebeurde na een tussentijdse evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand⁶⁵.

⁶⁵ Tijdens het conclaaf bij de aangepaste begroting 2022 besliste de ministerraad kredieten voor de juridische bijstand over te hevelen voor de financiering van detentiehuizen en gevangenen. Ook voor 2023 en 2024 voorzag de begrotingsnotificatie in deze herverdeling, mits een evaluatie van de benodigde kredieten.

Tabel – Toegekende kredieten detentiehuizen voor de jaren 2022-2024 (in miljoen euro)

Omschrijving		2022	2023	2024
Budgettaire implicatie – Ministerraad 21 januari 2022		10,8	31,6	40,5
Kredietvorming	Financieringsbron			
Tweede aangepaste begroting 2022	Federaal herstart- en transitieplan	10,8	6,9	0,3
Derde aangepaste begroting 2022	Juridische bijstand (-20 miljoen euro)	14,3	14,3	14,3
	Verkeersboetes		15,9	15,9
2023 - initieel budget	Federaal herstart- en transitieplan 2022 -> 2023	-8,8	8,8	
Eerste aangepaste begroting 2023	Juridische bijstand (-15,5 miljoen euro)		8,8	Nog niet gekend
	Federaal herstart- en transitieplan (Regie der Gebouwen)		-8,0	
Totaal		16,3	46,7	

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat de financiering van het beheer van de detentiehuizen afhankelijk blijft van een evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand. Het herhaalt zijn opmerking om structurele uitgaven niet afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van kredieten bij andere begrotingsprogramma's.

Ook wijst het erop dat door de vertraging in de uitrol en op basis van de kostenraming de FOD Justitie de toegekende kredieten 2023 wellicht niet integraal zal kunnen aanwenden.

Financiering transitiehuizen

De ministerraad van 11 juni 2021 keurde het principe goed om transitiehuizen open te stellen voor maximaal 100 gedetineerden. De ministerraad van 20 oktober 2021 kende het budget toe voor 100 plaatsen in transitiehuizen.

Ook de uitrol van de transitiehuizen loopt vertraging op. De FOD Justitie lanceerde in 2022 een derde oproep, waarbij het aantal geïnteresseerden ditmaal hoger lag dan bij de vorige oproepen. Het departement gaat uit van een volledige invulling van de plaatsen in 2024.

Momenteel is het transitiehuis in Mechelen (15 plaatsen) operationeel. De FOD Justitie voorziet eind 2023 de opening van een transitiehuis in Gentbrugge.

Het vastleggings- en vereffeningskrediet blijft bij het huidig ontwerp ongewijzigd op respectievelijk 6,7 miljoen euro en 6,9 miljoen euro. Deze kredieten werden berekend op basis van de financiële impact van ongeveer 100 plaatsen.

Ook hier merkt het Rekenhof op dat door de vertraging in de uitrol de FOD Justitie deze kredieten in 2023 wellicht niet integraal zal aanwenden.

Contractuele vergoedingen voor nieuwe gevangenen

Het activiteitenprogramma 12.51.71 bevat de kredieten voor de vergoedingen vastgelegd in de DBFM-contracten voor het gebruik van de gevangenen en de forensische psychiatrische centra (FPC).

Tabel - DBFM Justitie - Raming van het vereffeningskrediet in 2023 (in miljoen euro)

Basisallocatie	Krediet- voorstel FOD Justitie	Krediet	Tekort	Index	Andere kosten
12.51.71.12.11.35	37,1	33,7	3,4	2,9	0,6
12.51.71.12.11.36	27,3	24,8	2,5	2,1	0,3
Totaal	64,4	58,5	5,9	5,0	0,9

Bron: Rekenhof

De kredieten in het huidig begrotingsontwerp houden geen rekening met de contractuele indexwijzigingen en de diverse kosten. De FOD Justitie raamt het tekort aan vereffeningskredieten hiervoor op 5,9 miljoen euro, waarvan 5,0 miljoen euro door de indexwijzigingen.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.40.4 – Dotatie Fedasil

De regering verhoogde bij de begrotingscontrole de middelen voor Fedasil (en de opvang van asielzoekers) met 232,1 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de middelen bij de initiële begroting en de begrotingscontrole 2023.

De algemene toelichting en de verantwoordingen bevatten geen precieze informatie over deze middelen en hun berekeningswijze.

Tabel - Overzicht van de toegekende middelen voor Fedasil (en de opvang van asielzoekers) in de federale begroting (in miljoen euro)

Omschrijving	Initieel	Aangepaste	Vershil	Opmerking
Dotatie – Programma 13.40.4				
Dotatie initiële begroting	541,9	541,9		
Indexering	-	7,8		Toegekend tijdens bilateraal overleg
Volume-effecten	-	188,5		Toegekend tijdens bilateraal overleg
Bijkomende dotatie	-	10,9		Conclaf aangepaste begroting 2023
Totaal	541,9	749,1	+207,2	
Algemene Interdepartementale provisie				
Extra opvangplaatsen ⁽¹⁾	140	114		Conclaf aangepaste begroting 2023
Indexering ⁽²⁾		33		Conclaf aangepaste begroting 2023
Totaal	140	147	+7	
Provisie nieuw beleid – Asiel en Migratie				
Asiel en migratie ⁽³⁾	8,6	8,6		
Totaal	8,6	8,6	0	
AMIF-fonds - Programma 13.73.1				
Middelen AMIF-fonds ⁽⁴⁾		16,9		
Totaal		16,9	+16,9	
TOTAAL inclusief indexeringskredieten	690,5	921,6	232,1	

- (1) Ook andere departementen betrokken bij de opvang van asielzoekers kunnen deze provisie aanspreken. De ministerraad bereidt momenteel de verdere opstart van de noodopvangcentra in Jabbeke en Glons voor en zal hiertoe 26,1 miljoen euro uit de provisie vrijmaken, waarvan 6,9 miljoen euro voor Fedasil.
- (2) De indexeringskredieten in de algemene provisie en de kredieten asiel en migratie in de provisie nieuw beleid zijn niet noodzakelijk allemaal voor Fedasil bestemd.
- (3) De provisie nieuw beleid – Asiel en Migratie bedraagt 22,3 miljoen euro (tegenover 21,3 miljoen euro bij de initiële begroting). Het gedeelte voorbehouden voor Fedasil bedraagt 8,6 miljoen euro en werd met het koninklijk besluit van 13 maart 2023 getransfereerd.
- (4) AMIF – BMVI - ISF (Europees Fonds Asiel- en Migratie, Grens- en visabeheer, Interne Veiligheid) is een fonds met verschillende begunstigden binnen en buiten de federale overheid en heeft tot taak allerlei projecten met Europese subsidies met betrekking tot genoemde thema's uit te werken en te controleren. Het wordt beheerd door FOD Binnenlandse Zaken.

Bron: Rekenhof

Ook wijst het Rekenhof erop dat de aangepaste begroting geen middelen bevat voor de betaling van dwangsommen voor het niet opvangen van asielzoekers.

De dotatie aan Fedasil steunt in belangrijke mate op een prognosemodel voor de berekening van de toekomstige nood aan opvangplaatsen. Tijdens het begrotingsconclaf besliste de regering het huidige prognosemodel tegen 1 juli 2023 te evalueren en te optimaliseren.

Sectie 17 – Federale Politie

Pecuniaire herwaardering en eindeloopbaanregime

Sectoraal akkoord Geïntegreerde Politie (GPI)

Tijdens het begrotingsconclaaf van 18 oktober 2022 besliste de ministerraad om de pecuniaire herwaardering van het sectoraal akkoord GPI vanaf 1 oktober 2023 gefaseerd uit te voeren en de personeelskredieten van de Federale Politie en de dotaties aan de lokale politiezones structureel te verhogen met als doel hen voor 100% te compenseren. De kostprijs van dit akkoord werd vanaf 2026 geraamd op 136,4 miljoen euro op jaarbasis, waarvan 99,7 miljoen euro voor de lokale politie en 36,7 miljoen euro voor de Federale Politie. Bij de opmaak van de initiële begroting 2023 schreef de regering voor 2023 in de algemene interdepartementale provisie hiertoe 15,3 miljoen euro in.

Tijdens het huidig begrotingsconclaaf besliste de ministerraad om de kredieten te integreren in de betrokken begrotingsprogramma's. Het Rekenhof merkt op dat de geraamde kostprijs steunt op een liquidatiecoëfficiënt (loonindex) van 1,9222 en niet werd aangepast aan de huidige liquidatiecoëfficiënt van 1,9999. Op basis van die coëfficiënt bedraagt het krediet voor 2023 15,9 miljoen euro en vanaf 2026 141,9 miljoen euro.

Eindeloopbaanbeleid - Stelsel van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP)

Tijdens hetzelfde begrotingsconclaaf besliste de ministerraad om de NAVAP over een periode van tien jaar te laten uitdoven. Op basis van het uitdovingsscenario raamt de regering (aan liquidatiecoëfficiënt 1,9222) de budgettaire kost voor 2023 op 19,1 miljoen euro (Federale Politie) en 41,9 miljoen euro (lokale politie). Aan de huidige coëfficiënt gaat het om 19,8 miljoen euro en 43,6 miljoen euro.

Voor de Federale Politie blijft het krediet voor NAVAP (basisallocatie 17.44.12.11.00.03) voor 2023 onveranderd op 15,6 miljoen euro. Dit werd toegekend tijdens het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2021.

Voor de lokale politie heeft het laatste begrotingsconclaaf de dotatie van de federale Staat verhoogd met 8 miljoen euro tot 39,8 miljoen euro (basisallocatie 17.90.12.43.51.02). Voor 2024 zijn geen middelen toegekend.

De ministerraad van 14 april 2023 keurde het ontwerpbesluit betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering goed en besliste dat de Federale Politie de meerkosten voor de NAVAP moet compenseren binnen de eigen kredieten.

Gelet op de beperkte budgettaire ruimte (cfr. Infra) is het onduidelijk hoe deze compensatie zal gebeuren.

I-Police (programma 17.80.4)

De regering en de minister engageerden zich om te investeren in digitalisering en innovatie zodat de politie sneller en meer gegevens kan raadplegen, wat voor efficiëntiewinsten moet zorgen. Ook deelde de minister in haar beleidsnota voor 2023 mee dat de Federale Politie in 2023 de ontwikkeling van de toepassing *I-Police* zal verderzetten.

De ministerraad van 19 november 2021 keurde het financieringsplan 2021-2027 voor *I-Police* goed en raamde de kostprijs ervan op 300 miljoen euro. De financiering van dit project zou deels gebeuren met een onderbenutting bij de personeelskredieten: 79,5 miljoen euro voor de vastleggingskredieten en 111,4 miljoen euro voor de vereffeningskredieten.

De Federale Politie kon in 2022 de beoogde onderbenutting van 15 miljoen euro voor het project niet realiseren. Ook voor 2023 kan zij die onderbenutting mogelijk niet realiseren. Dit kan een impact hebben op de uitrol van het project.

Het Rekenhof wees al bij de begrotingsbesprekingen in 2022 op het belang om de nodige middelen rechtstreeks in het programma 17.80.4 *I-Police* in te schrijven om zo de uitvoering van het project mogelijk te maken. De Federale Politie deelde mee dat een dossier aan de ministerraad zal worden voorgelegd bij de begrotingsopmaak 2024.

Werklings- en investeringskredieten

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsopmaak 2023 op dat het meerjarig investerings- en werkingsplan (MIWP) een discrepantie vertoonde tussen de behoeften en de kredieten wat mogelijk wees op een structurele onderfinanciering.

Het *encours* loopt verder op zodat de vereffeningskredieten mogelijk niet meer voldoende zullen zijn om de lopende werkingsuitgaven (exclusief de investeringen) te betalen. Dit is vooral het gevolg van de vertraging in de levering van ANPR-camera's, voertuigen en boten. De Federale Politie raamt hiervoor 46,1 miljoen euro nodig te hebben.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de benuttingsgraad van de kredieten sinds 2019 aanzienlijk is gestegen en dat het *encours* verder toeneemt.

Tabel - Overzicht benuttingsgraad vereffeningskredieten en *encours* voor de periode 2019-2022 (in miljoen euro)

	Krediet ⁽¹⁾	Verbruik	Verbruik in %	Saldo	Saldo in %	Encours
2019	2.198,7	2.105,6	95,8%	93,1	4,2%	120,9
2020	2.272,9	2.160,6	95,1%	112,3	4,9%	185,8
2021	2.240,3	2.194,0	97,9%	46,3	2,1%	205,5
2022	2.475,1	2.463,2	99,5%	11,9	0,5%	251,9

(1) De kolom krediet bevat de limitatieve kredieten en de administratieve plafonds van de variabele kredieten.

Bron: Rekenhof

De regering kende geen bijkomende middelen toe, maar de Federale Politie deelde wel mee hiervoor een dossier voor de ministerraad op te maken. Het Rekenhof wijst erop dat de vereffeningskredieten mogelijk ontoereikend zijn opdat de Federale Politie in 2023 alle betalingsverplichtingen kan nakomen.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

De federale overheid komt tussen in alle kosten voor de sanering van de nucleaire passiva op de sites van Belgoprocess 1 en 2 (BP1 en BP2), het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK CEN) en het Instituut voor Radio-Elementen (IRE) en heeft de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) belast met die sanering. Aan de hand van een *spending review* maakte een ad-hocwerkgroep in 2022 een schatting van de toekomstige kosten (in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2023 geraamd op 6.364,3 miljoen euro). De regering zal in 2023 onder meer meerjarige financieringsplannen voor de kosten vanaf 2024 opmaken.

Om de beheerswerkzaamheden in 2023 van de nucleaire passiva BP1 en BP2 enerzijds, en SCK CEN anderzijds, volledig te financieren, verhoogde de regering de aan NIRAS toegewezen accijnzen met

respectievelijk 45 miljoen euro (tot 114 miljoen euro) en 14 miljoen euro, waarvoor voordien geen enkel bedrag was voorzien⁶⁶.

NIRAS raamt de kosten voor het beheer van het nucleair passief van het IRE voor 2023 op 15,2 miljoen euro. De instelling rekent hiervoor op 1,6 miljoen euro aan beschikbare middelen en 8,7 miljoen euro aan dotaties van de FOD Economie voor 2023. Het IRE zal het financieringstekort van ongeveer 5 miljoen euro voorfinancieren tot een structurele regeling voor de financiering van het IRE-passief is uitgewerkt.

⁶⁶

Via twee koninklijke besluiten van 26 januari 2023, goedgekeurd door de ministerraad van 20 januari 2023.

Hoofdstuk 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemeen overzicht van de uitgaven

In de aangepaste begroting 2023 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) geraamd op 132.163,6 miljoen euro (-1,3%, -1.794,8 miljoen euro tegenover de initiële ramingen voor 2023).

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

Omschrijving	Uitgaven 2022	Initiële uitgaven 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste uitgaven 2023	2023 AANG-2023 INI (%)
Prestaties	109.629,8	122.044,9	11,3	119.693,9	-1,9
<i>Pensioenen</i>	<i>57.468,7</i>	<i>65.060,5</i>	<i>13,2</i>	<i>63.646,8</i>	<i>-2,2</i>
<i>Geneeskundige verzorging</i>	<i>32.325,7</i>	<i>35.346,3</i>	<i>9,3</i>	<i>35.176,3</i>	<i>-0,5</i>
<i>Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid</i>	<i>12.013,0</i>	<i>13.207,7</i>	<i>9,9</i>	<i>13.119,6</i>	<i>-0,7</i>
<i>Werkloosheid</i>	<i>6.672,7</i>	<i>6.822,0</i>	<i>2,2</i>	<i>6.612,0</i>	<i>-3,1</i>
<i>Overbruggingsrecht zelfstandigen</i>	<i>118,9</i>	<i>17,2</i>	<i>-85,5</i>	<i>17,9</i>	<i>4,1</i>
<i>Andere prestaties</i>	<i>1.030,8</i>	<i>1.129,8</i>	<i>9,6</i>	<i>1.121,3</i>	<i>-0,8</i>
<i>Niet verdeeld: welvaartsenveloppe 2023</i>	<i>0,0</i>	<i>461,4</i>	<i>-</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>
Beheers- en betalingskosten	2.509,1	2.622,0	4,5	2.684,8	2,4
Andere uitgaven	9.748,8	9.291,5	-4,7	9.784,9	5,3
Totaal	121.887,7	133.958,4	9,9	132.163,6	-1,3

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

De uitkeringen voor pensioenen dalen met 1.413,7 miljoen euro tegenover de ramingen in de initiële begroting 2023. De werknemerspensioenen (38.083,0 miljoen euro, 59,8% van de uitgaven) dalen met 753,2 miljoen euro (-1,9%) door de aanpassing van indexeringshypothese (-704,9 miljoen euro), van het aantal rechthebbenden (-217,9 miljoen euro) en van het gemiddelde jaarlijkse pensioenbedrag (-79 miljoen euro). Deze daling wordt voor een deel gecompenseerd door de impact van de welvaartsenveloppe (+248,1 miljoen euro). Bij de ambtenarenpensioenen (20.329,2 miljoen euro, 32,0% van de uitgaven) is er een daling van de uitgaven met 617,7 miljoen euro (-2,9%), vooral door de gewijzigde indexhypothese. Bij de zelfstandigen (5.234,6 miljoen euro, 8,2% van de uitgaven) dalen de uitgaven met 42,8 miljoen euro (-0,8%), vooral door de nieuwe indexhypothese en het volume-effect (-92,2 miljoen euro). Die daling wordt voor een deel gecompenseerd door de bijkomende uitgaven voor de welvaartsenveloppe (+49,4 miljoen euro).

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen liggen in het ontwerp van aangepaste begroting 88,1 miljoen euro (-0,7%) lager dan in de initiële begroting.

In het stelsel van de werknemers dalen ze met 63,7 miljoen euro (-0,5%) , vooral door de aangepaste indexeringshypothese, (-222,5 miljoen euro) en de herziening van de gemiddelde daguitkering (-160,8 miljoen euro)⁶⁷. Die daling wordt grotendeels gecompenseerd door de stijging van het geraamde aantal dagen voor primaire arbeidsongeschiktheid met 5,1% en voor invaliditeit met 1,1% (samen +227,6 miljoen euro) en de impact van de welvaartsenveloppe (+90,4 miljoen euro) en de herraaming van sommige maatregelen (+1,6 miljoen euro).

In het stelsel van de zelfstandigen dalen de uitgaven met 24,4 miljoen euro (3,0%) tegenover de initiële ramingen. Dit kan verklaard worden door de herziening van de indexeringshypothese en door de daling van het geraamde aantal dagen voor primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit met respectievelijk 2,8% en 2,4%. De impact van de welvaartsenveloppe (+7,9 miljoen euro) compenseert die daling voor een deel.

De uitkeringen van de RVA voor rekening van de RSZ-Globaal Beheer dalen met 206,7 miljoen euro tot 6.375,0 miljoen euro. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door het volume-effect (-225,1 miljoen euro), de lagere indexering (-117,2 miljoen euro), de herraaming van bepaalde maatregelen (+49,1 miljoen euro) en het in aanmerking nemen van de welvaartsenveloppe 2023-2024 (+28,7 miljoen euro) en andere factoren (+57,7 miljoen euro).

De geraamde prestaties voor de geneeskundige verzorging dalen met 170,0 miljoen euro tegenover de initiële ramingen. Dit komt door de aanpassing van de begrotingsdoelstelling aan de inflatievooruitzichten van het FBP van februari 2023 (-109 miljoen euro) en het verschuiven van de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen inzake de COVID-19-crisis (in de initiële begroting geraamd op 61 miljoen euro) naar de begrotingsdoelstelling, waar ze worden gefinancierd door een herverdeling van de budgettaire marges (onderbenutting).

2 Bespreking van de maatregelen

2.1 Beheerskosten van de OISZ

Uitgaven beheersbegroting OISZ (+22,6 miljoen euro in 2023 en +3 miljoen euro in 2024)

Tegenover de initiële begroting 2023 besliste de ministerraad de beheersbegroting van de OISZ op te trekken. De belangrijkste elementen van die verhoging zijn:

- de toename van de ICT-werkingskredieten en ICT-investeringskredieten van de OISZ teneinde de stijging van de kosten voor dienstverleners te dekken (12,1 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024);
- de toename van de ICT-werkingskredieten van sommige OISZ om de onderschatting ervan in de initiële begroting te dekken (4,9 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024);
- de ontwikkeling van een IT-tool voor de berekening van de zelfstandigenpensioenen (2 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024, terwijl het RSVZ hiervoor uitgaven heeft geraamd tot en met 2028);
- in het kader van zijn plan ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude in de sector van de pakjesbezorging is de RSZ ermee belast de tenuitvoerlegging van de postwet te coördineren. Die is bedoeld om eerlijke concurrentie te waarborgen binnen de sector en sociale dumping tegen te gaan. De implementering van de nieuwe regelgeving is gepland in 2023, met een verwachte opbrengst van 33,0 miljoen euro in 2024. De ontwikkelingskosten van de IT-tool werden geraamd op 1,8 miljoen euro in 2023 en 3 miljoen euro in 2024;
- de toename van de beheersuitgaven voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen omtrent competitiviteit en bestrijding van het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten, ingevolge de initiële onderschatting ervan (1,8 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024, terwijl de maatregel uitgaven zal genereren).

⁶⁷ De gemiddelde daguitkering in de primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en andere is met respectievelijk 6,4%, 1,0% en 2,6% verlaagd tegenover de initiële ramingen.

De stijging van de werkings- en investeringskosten van de OISZ houdt geen rekening met de impact van de indexering van de lonen in de private sector (die op een later tijdstip gebeurt dan bij de overheid). Weliswaar is een uitzondering gemaakt voor het personeel dat door Smals vzw is gedetacheerd (toegestane stijging van 8,95%), maar die stijging dekt niet de volledige loonstijging. Ook voor andere werkingskosten is de stijging onvoldoende om de toegenomen kostprijs op te vangen.

2.2 Werk en werkloosheid

De uitkeringen van de RVA in de aangepaste begroting 2023, dalen met 206,7 miljoen euro (-3,1%) tegenover de initiële begroting en bedragen 6.375,0 miljoen euro.

Die evolutie is te verklaren door de schommelingen van het aantal begunstigden (volume-effect, -225,1 miljoen euro). In vergelijking met de initiële begroting 2023 wordt immers een daling verwacht van het aantal begunstigden van tijdelijke werkloosheid met 31.971 fysieke eenheden, van het aantal werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoeslag ontvangen met 1.400 fysieke eenheden en van het aantal vergoede volledig werklozen met 837 fysieke eenheden.

Die daling is ook te verklaren door de aanpassing van de indexhypothesen (-117,2 miljoen euro). De initiële begroting 2023 voorziet immers in een indexering van de uitkeringen in maart en augustus 2023, terwijl de aangepaste begroting 2023 alleen voorziet in een indexering in september 2023.

Ten slotte leiden de herraaming van de impact en de integratie van regeringsmaatregelen en de welvaartsenveloppe 2023-2024 (+77,8 miljoen euro) evenals de aanpassing van de gemiddelde daguitkering op basis van de gegevens van 2022 (+57,7 miljoen) tot een stijging van de uitgaven.

Commentaren betreffende de opvolging van de voorgaande maatregelen

De raming van de opbrengst voortvloeiend uit de voorgaande maatregelen werd in de aangepaste begroting 2023 met 49,1 miljoen euro verlaagd. Die herziening is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de volgende elementen:

- de lager geraamde opbrengst voor de maatregel van de premies voor de interregionale mobiliteit omdat die maatregel initieel te hoog werd geraamd (-31,5 miljoen euro);
- de voorwaarden voor de implementering van de maatregelen tot harmonisering van de stelsels voor tijdscrediet en voor loopbaanonderbreking werden aangepast en de inwerkingtreding ervan werd uitgesteld tot 1 februari 2023, wat een daling van de verwachte opbrengst impliceert (-18,4 miljoen euro);
- de herraaming van de opbrengst voor de afschaffing van de terugbetaling, door de RVA, van overtollige inschakelingsvergoedingen als gevolg van de beperking van die maatregel tot de ondernemingen die een collectief ontslag aankondigen vanaf 1 januari 2023 (-8,8 miljoen euro);
- de uitgaven voor het bijzondere stelsel van tijdelijke economische werkloosheid voor sommige bedrijven in het kader van de energiecrisis tijdens het eerste kwartaal 2023, werden naar beneden bijgesteld (+6,6 miljoen euro, minderuitgaven).

De RVA kan de opbrengst van het eerste kwartaal 2023 van de bij de initiële begroting 2023 besliste maatregelen nog niet bezorgen.

2.3 Gezondheidszorgen

Het RIZIV raamt dat er binnen de begrotingsdoelstelling bijkomend budgettaire ruimte zal zijn van 115,0 miljoen euro. Die kan worden gebruikt om de COVID-19 uitgaven te financieren (geraamd op 91 miljoen euro, waarvan 61 miljoen euro wordt gefinancierd via de onderbenutting), voor een uitzonderlijke tussenkomst in de indexering van de lonen van gesalarieerde artsen in de ziekenhuizen (20 miljoen euro) en om de bijkomende aanwervingen te financieren voor de ondersteuning van het zorgpersoneel (20 miljoen euro).

Het tekort op de begroting van het RIZIV (-30 miljoen euro) vertegenwoordigt het verschil tussen de geraamde uitgaven voor de COVID-19-crisis (91 miljoen euro) en het verschil dat wordt gefinancierd met de marges binnen de begrotingsdoelstelling (61 miljoen euro). Het zal worden gefinancierd met het te veel ontvangen gedeelte van de dotatie 2022 voor de COVID-19-crisis.

Uitgaven voor de COVID-19-crisis

De uitgaven voor de COVID-19 specifieke verstrekkingen zijn in het ontwerp van de aangepaste begroting geïntegreerd in de begrotingsdoelstelling. Ze worden geraamd op 91 miljoen euro (+30 miljoen euro meer dan de ramingen van de regering in de initiële begroting, en 206,7 miljoen euro minder dan de initiële ramingen van het RIZIV).

Tabel - COVID-19 specifieke verstrekkingen

	Voorlopige uitgaven 2022 ⁽¹⁾	Initiële raming 2023 RIZIV	Initiële raming Regering 2023	Raming BC RIZIV 2023
Specifieke verstrekkingen	550,4	296,7	61,0	91,0
<i>Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners</i>	83,3	0,0	0,0	0,0
<i>Terugbetaling van testen en sneltesten</i>	394,1	249,6	0,0	67,0
<i>Kosten van centra voor triage en afname van testen</i>	30,1	12,5	0,0	1,3
<i>Vergoeding zorgverleners in vaccinatiecentra</i>	0,0	14,5	0,0	5,8
<i>Overige</i>	42,9	20,2	0,0	16,9
<i>Onverdeeld</i>	0,0	0,0	61,0	0,0
Verstrekkingen binnen de globale begrotingsdoelstelling	155,5	0,0	0,0	
<i>Voorschotten ziekenhuizen</i>	155,5	0,0	0,0	0,0
Totaal	705,9	296,7	61,0	91,0

(1) In deze tabel zijn voor 2022 de recentste gegevens van het RIZIV gebruikt. Daardoor is er bij de specifieke verstrekkingen een verschil met de uitgaven volgens de algemene toelichting (699,5 miljoen euro).

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers van het RIZIV

2.4 Pensioenen

Bij de initiële begroting 2023 besliste maatregelen

In de initiële begroting 2023 kondigde de regering de invoering aan van een pensioenbonus voor mensen die blijven werken nadat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze met vervroegd pensioen kunnen gaan. Die maatregel zou op 1 juli 2023 in werking moeten treden (geraamde besparing: 30,5 miljoen euro in 2023 en 77,5 miljoen euro in 2024). Het Rekenhof stelt vast dat bij de redactie van het huidige verslag nog geen uitvoeringsbesluiten zijn gepubliceerd. Nochtans is de besparing in het ontwerp van aangepaste begroting ongewijzigd behouden op 30,5 miljoen euro.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be