

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 mai 2022

PROJET DE LOI**contenant le premier ajustement
du budget des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2022****COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS
DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022**Commentaires et observations sur les projets de budget
ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2022 3

*Voir:*Doc 55 **2642/ (2021/2022):**
001: Projet de loi.BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 mei 2022

WETSONTWERP**houdende de eerste aanpassing
van de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2022****COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
BIJ DE ONTWERPEN VAN AANPASSING
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022**Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen
van aanpassing van staatsbegroting voor het
begrotingsjaar 202288

*Zie:*Doc 55 **2642/ (2021/2022):**
001: Wetsontwerp.

07069

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Cour des comptes

Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2022



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 20 mai 2022



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Partie I	5
Exposé général	5
Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)	5
CHAPITRE I - PRÉSENTATION DE L'EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
1 Paramètres macroéconomiques	6
2 Exposé général et cadre européen	7
2.1 Contexte européen	7
2.2 Conformité de l'exposé général avec le programme de stabilité 2022-2025	9
2.3 Exposé général	11
2.4 Plans d'investissement	14
2.4.1. <i>Aperçu des plans d'investissement</i>	14
2.4.2. <i>Suivi administratif</i>	17
3 Mesures de soutien dans le domaine de l'énergie	18
3.1 Introduction	18
3.2 Aperçu des différentes mesures	20
3.3 Impact des mesures fiscales	22
4 Cadre budgétaire pluriannuel	27
4.1 Évolution pluriannuelle du solde de financement de l'entité I	27
4.2 Soutenabilité de la dette publique belge	27
5 Solde de financement	28
5.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)	28
5.2 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	31
5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	34
6 Solde structurel	34
6.1 Solde structurel de la Belgique (entités I et II)	34
6.2 Solde structurel de l'entité I	35
6.3 Solde structurel de l'entité II	36
CHAPITRE 2 - FINANCEMENT D'AUTRES ENTITÉS	37
Partie II	40
Recettes de l'Entité I	40
CHAPITRE 1 - RECETTES DU POUVOIR FÉDÉRAL	40
1 Évolution générale des recettes	40
2 Recettes fiscales	41
2.1 Évolution des recettes de caisse	41
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	41
2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	44
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	44
2.4.1 <i>Révision de l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes</i>	44
2.4.2 <i>Incidence complémentaire du conclave d'avril 2022</i>	46
3 Recettes non fiscales	46
CHAPITRE 2 - RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	49
1 Évolution générale des recettes	49



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/3

2	Recettes propres	49
2.1	ONSS - Gestion globale	49
2.2	Inasti – Gestion globale	51
2.3	Lutte contre la fraude fiscale et sociale	52
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	53
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	54
3.2	Financement alternatif	55
Partie III		57
Dépenses de l'Entité I		57
CHAPITRE 1 - APERÇU GÉNÉRAL DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES		57
2	Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires et charges d'intérêt	59
2.1	Aperçu global des dépenses	59
2.2	Cellule d'autorité	60
2.3	Cellule sociale	61
2.4	Cellule économique	61
2.5	Sections particulières spécifiques	61
2.6	Crédits provisionnels	61
2.7	Gestion de la dette	62
3	Remarques particulières	62
3.1	Effort en matière de défense	62
3.1.1	<i>Section 16. Ministère de la Défense nationale</i>	63
3.1.2	<i>Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre – Reconstruction du Shape village</i>	63
3.2	Section 12 – SPF Justice	65
3.3	Section 17 – Police fédérale	68
3.4	Section 18 – SPF Finances	69
3.5	Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	70
4	Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral	70
CHAPITRE 2 - DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE		71
1	Évolution générale des dépenses	71
2	Commentaires sur les mesures	72
2.1	Mesures générales	72
2.2	Chômage	74
2.3	Inami – Indemnités	78
2.4	Inami – soins de santé	80
3	Incidence de la crise de la covid 19	81
3.1	Allocations de chômage	81
3.2	Soins de santé	82



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/4

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget ajusté de l'État pour l'année 2022¹.

L'exposé général, le budget des voies et moyens (1^{er} ajustement) et le budget général des dépenses (3^{ème} ajustement) ont été déposés à la Chambre des représentants le 29 avril 2022.

La Cour a procédé à l'examen de ces projets en s'appuyant notamment sur les documents préparatoires disponibles et sur les réponses qu'elle a reçues, à la suite des questions qu'elle a posées aux cellules stratégiques des ministres et secrétaires d'État concernés ainsi qu'aux services administratifs.

La Cour des comptes a procédé à son examen budgétaire conformément aux principes fondamentaux établis par la Cour des comptes en matière d'examen des projets de budget. Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour (www.courdescomptes.be).

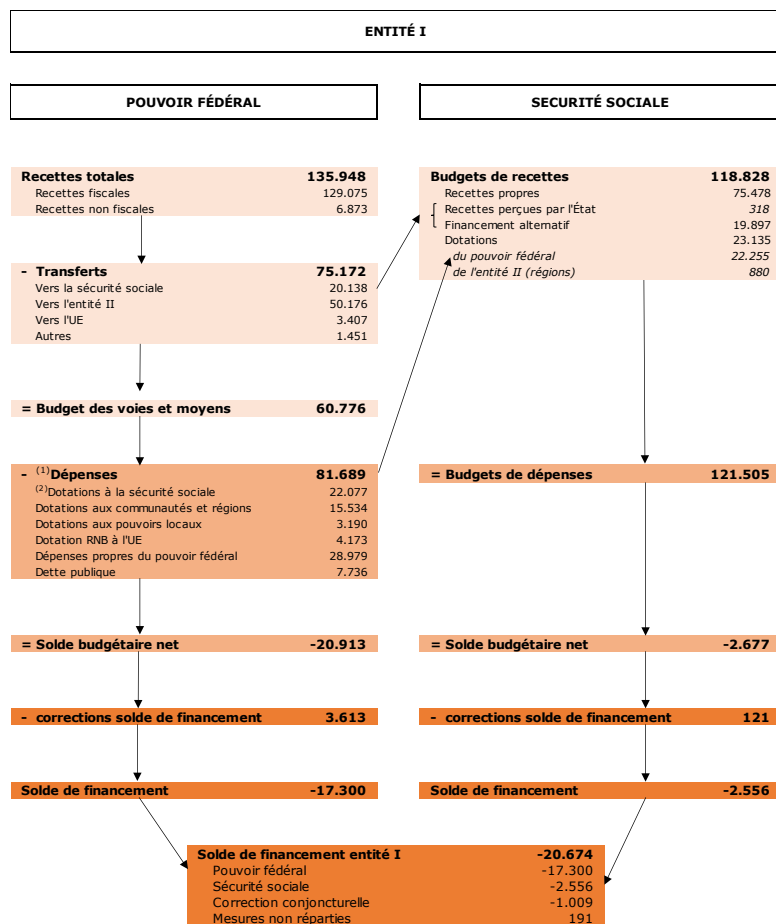
¹ Doc.parl., Chambre, 29 avril 2022, DOC 55 2641/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 29 avril 2022, DOC 55 2642/001 (budget des voies et moyens-1^{er} ajustement), Doc.parl., Chambre, 29 avril 2022, DOC 55 2643/001 (budget général des dépenses-3^{ème} ajustement).



PARTIE I

Exposé général

Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)



(1) Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (31.375 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (4.514 millions d'euros).

(2) La différence de 77 millions d'euros entre le financement alternatif de la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 20.138 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 20.215 millions d'euros, provient du règlement du solde de l'an dernier dans la perspective « gouvernement fédéral ». Le solde de financement du gouvernement fédéral ne tient pas compte du règlement (via un ajustement de 77 millions sur les transferts).

(3) La différence de 178 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 22.077 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 22.255 millions d'euros, provient de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 167 millions d'euros au fonds de pension de la police locale et de diverses corrections techniques.

Source : Exposé général et Cour des comptes

CHAPITRE I - PRÉSENTATION DE L'EXPOSÉ GÉNÉRAL

1 Paramètres macroéconomiques

Pour élaborer le budget ajusté 2022, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 17 mars 2022², qui présente les estimations à politique inchangée. Le comité de monitoring a utilisé les paramètres macroéconomiques du budget économique du 17 février 2022 du Bureau fédéral du plan (BFP).

Le rapport contient également une estimation pluriannuelle concernant les années 2023 à 2026 pour laquelle le comité s'appuie sur les prévisions économiques 2022-2027 du BFP du 24 février 2022.

Les estimations du BFP n'intégrait pas les conséquences de la guerre en Ukraine, qui a éclaté le 24 février 2022. À la demande du gouvernement, le BFP a réalisé à la mi-mars 2022 une estimation indicative de l'incidence de cette guerre sur l'économie belge³.

Croissance économique

Grâce à une nette reprise au deuxième semestre 2021, l'économie belge a progressé de 6,1 % du PIB en 2021 (contre une estimation de 5,7 % lors de la confection du budget initial). Dans le budget économique du 17 février 2022, le BFP estime que l'économie belge connaîtra une croissance de 3 % en 2022 (conformément à l'estimation utilisée lors de la confection du budget initial). Ensuite, la croissance devrait ralentir à 1,9 % en 2023 et en moyenne à 1,3 % au cours de la période 2024-2027.

En 2022, c'est surtout la consommation des particuliers (+5,9 %) qui alimente la croissance. L'augmentation de la consommation des pouvoirs publics reste, quant à elle, limitée (+1,3 %). Les investissements progressent de 2,6 %. Enfin, le commerce international croît également. Le volume des importations et des exportations augmente respectivement de +5,9 % et +5,2 % du PIB. Les exportations nettes sont donc légèrement négatives (-0,5 %), ce qui limite la croissance.

Le BFP estime à la mi-mars 2022 que l'incidence de la guerre en Ukraine sur l'économie belge atteindra -0,5 % du PIB⁴. De ce fait, la croissance en 2022 s'élèverait à 2,5 % du PIB. Par rapport au budget économique de février, le BFP fonde son estimation indicative sur une croissance inférieure des marchés internationaux et sur des prix de l'énergie plus élevés. Il souligne que l'estimation s'accompagne toutefois d'une grande incertitude quant aux conséquences de la guerre sur l'économie européenne.

La croissance estimée par le BFP pour 2022 (+2,5 % du PIB) est très proche de celle de la Banque nationale de Belgique (BNB) du 25 mars 2022 (+2,4 % du PIB)⁵. Cependant, la BNB estime que la guerre en Ukraine devrait avoir une incidence de près de 1 % du PIB.

² Comité de monitoring, 17 mars 2022, *Actualisation 2022, Estimation pluriannuelle 2023-2027*.

³ BFP, mars 2022, *Impact de la guerre en Ukraine sur l'économie belge : une estimation technique et indicative*.

⁴ Le BFP précise par ailleurs qu'il n'a pas encore tenu compte des nouvelles mesures prises après la confection du budget économique, comme notamment l'accord énergie du 15 mars 2022 (et la réforme du marché du travail du 15 février 2022). Il ne tient pas davantage compte des conséquences du flux de migrants ni des effets négatifs sur la confiance des entrepreneurs et des consommateurs.

⁵ BNB, 25 mars 2022, *Guerre en Ukraine : mise à jour des projections macroéconomiques pour la Belgique*. Voir aussi l'exposé général, p. 68-70.



Plus récemment, la Commission européenne⁶ a estimé la croissance de la Belgique pour 2022 à 2 % du PIB⁷.

Inflation

Dans son budget économique de février 2022, le BFP estimait que la croissance de cette année de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé serait respectivement de 5,5 % et 5,4 % (contre 2,1 % pour les deux dans le budget économique de septembre 2021).

Suivant les prévisions d'inflation du 3 mai 2022, l'indice des prix à la consommation et l'indice santé pour 2022 atteindraient respectivement 7,8 % et 7,4 %. En 2023 l'inflation devrait redescendre de telle sorte que ces deux indices s'établiraient respectivement à 3,4 % et 3,5 %.

L'impact budgétaire de ces dépassements de l'indice-pivot est abordé au point 2.3 de ce chapitre.

Par ailleurs, la Cour signale que les montants transférés aux entités fédérées sont en grande partie déterminés par les données macro-économiques du BFP. Sur la base des prévisions du mois de mai 2022, les montants dus en 2022 devraient croître de 1,1 milliard d'euros par rapport aux estimations reprises dans le présent projet de budget. La loi spéciale de financement indique toutefois que l'inscription des crédits nécessaires pour faire face à cette augmentation de dépenses ne doit avoir lieu qu'après la publication du budget économique du BFP en septembre 2022, à savoir lors du dépôt du budget initial de l'année 2023.

Emploi

Dans son budget économique du 17 février 2022, le BFP estime que l'emploi intérieur augmentera de 1,2 % en 2022 (57.300 personnes). Le taux d'occupation des personnes âgées de 15 à 64 ans progressera ainsi légèrement pour atteindre 69,3 % (5.035.300 personnes) et, selon les prévisions, continuera ensuite à augmenter jusqu'en 2027.

Le chômage diminuera de 4,3 % en 2022, ce qui représente environ 20.200 personnes, ramenant le nombre total de chômeurs à 445.200 personnes et il continuera à diminuer jusqu'en 2027.

Dans son estimation de mi-mars 2022, le BFP a estimé que la guerre en Ukraine pourrait toutefois faire baisser l'emploi à raison de 3.000 personnes.

2 Exposé général et cadre européen

2.1 Contexte européen

2.1.1 Révision du cadre budgétaire européen

La Commission a relancé en 2021 le débat public sur le cadre budgétaire européen. À cet effet, elle a invité les États et les acteurs de la vie civile (instituts de recherche, groupes de réflexion, syndicats...) à lui transmettre leurs avis sur diverses pistes de réforme portant sur la prise en

⁶ *European Economic Forecast*, printemps 2022, p. 62-63.

⁷ Le Fonds monétaire international (FMI) estime également la croissance de la Belgique pour 2022 à un niveau inférieur. Dans ses perspectives de l'économie mondiale du 19 avril 2022, il estime la croissance à 2,1 % du PIB. Une diminution de la croissance à raison de 0,1 % du PIB a une incidence théorique de 0,061 % du PIB sur le solde de financement et le solde structurel de la Belgique (environ 330 millions d'euros), dont 0,041 % du PIB pour l'entité I (environ 220 millions d'euros).



compte, dans la fixation des critères européens, entre autres, des investissements publics, de la soutenabilité des finances publiques et de l'examen des déséquilibres macroéconomiques.

Le rapport final de la Commission européenne du 28 mars 2022⁸ recense les principales suggestions émises par les participants. Il en ressort que ceux-ci ne remettent pas en cause le cadre budgétaire européen, et plus particulièrement l'objectif de soutenabilité de la dette publique. Des réformes importantes y sont cependant présentées.

Ainsi, une majorité des répondants préconisent une neutralisation des dépenses d'investissement, et plus particulièrement des investissements « verts », la pérennisation de la Facilité pour la reprise et la résilience, et une plus grande faculté pour les États membres de déterminer eux-mêmes leurs projets de réformes structurelles et leurs projets d'investissements majeurs.

La simplification des règles budgétaires est également mise en avant par les répondants qui estiment que celles-ci sont devenues plus complexes au fil du temps et que leur finalité apparaît peu transparente. Ils suggèrent aussi que les autorités nationales soient mieux impliquées dans le contrôle de ces règles.

L'accent a par ailleurs été mis sur le renforcement de la capacité budgétaire des institutions européennes et sur la prise en compte de la situation économique de chaque État pour la détermination des trajectoires de désendettement. De même, les répondants préconisent un cadre qui intègre mieux les recommandations liées à la procédure de contrôle des déséquilibres macroéconomiques dans le processus de mise en œuvre du pacte budgétaire proprement dit.

Les résultats de cette enquête, qui a été clôturée le 31 décembre 2021, n'ont pas de valeur contraignante mais ils mettent en évidence certaines pistes de réforme et permettent de comprendre la position des États membres par rapport au pacte budgétaire actuel. La réforme de ce dernier devrait être finalisée, au plus tard en 2023, par un accord politique entre les États membres et les institutions européennes compétentes.

2.1.2 Orientations de la politique budgétaire européenne pour 2022 et 2023

Les institutions européennes ont activé, en mars 2020, la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance en raison de la crise sanitaire et économique⁹. Le 3 mars 2022, la Commission européenne a plaidé pour le maintien de cette clause dérogatoire générale en 2022 et pour sa désactivation en 2023. Cette désactivation imposera aux États membres de respecter à nouveau les critères budgétaires qui sont requis en situation normale.

Le déclenchement du conflit en Ukraine, combiné avec la crise de la Covid-19, a toutefois conduit la Commission à envisager de prolonger la clause dérogatoire générale en 2023. Cette éventualité sera examinée à la fin mai 2022, en fonction des prévisions économiques du printemps 2022.

Entre-temps, la Commission a demandé aux États membres de déposer leurs programmes de stabilité 2022-2025 sans tenir compte de cette éventualité, et de rédiger ceux-ci moyennant le respect des principes budgétaires applicables en situation économique

⁸ Commission européenne, Commission Staff working document, « Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses », 28 mars 2022.

⁹ Cette clause ne suspend pas les mécanismes européens de contrôle des finances publiques nationales, mais permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire budgétaire qu'ils sont normalement tenus de respecter.



ordinaire, à savoir la mise en place d'une stratégie budgétaire qui facilite la réduction des déficits publics, qui assure la soutenabilité de la dette publique et qui réponde au souci de coordination économique européenne. Ils ont été également encouragés à promouvoir leur politique d'investissements durables.

2.2 Conformité de l'exposé général avec le programme de stabilité 2022-2025

La Belgique a déposé le 30 avril 2022 son programme de stabilité 2022-2025 auprès de la Commission européenne. Il avait été préalablement soumis à la conférence interministérielle des ministres des Finances du 29 avril 2022.

Ensemble des pouvoirs publics

Ce programme contient une trajectoire budgétaire à moyen terme. Comme indiqué ci-dessus, cette trajectoire se base sur les prévisions économiques du BFP du 24 février 2022, qui n'intégraient pas les conséquences du conflit en Ukraine. En conséquence, ces estimations présentent un degré élevé d'incertitude. Elles ne tenaient pas compte non plus de la réactivation possible de la clause générale dérogatoire en 2023.

Selon cette trajectoire, les pouvoirs publics belges ambitionnent de réduire leur solde nominal de financement de -28,3 milliards d'euros (-5,2% du PIB) à -15,9 milliards d'euros (-2,7% du PIB) entre 2022 et 2025. Dans le même temps, leur solde structurel passerait de -26,5 milliards d'euros (-4,9% du PIB) à -15,3 milliards d'euros (-2,6% du PIB) au cours de la même période.

La dette publique passerait de 108% du PIB en 2022 à 110,1% du PIB en 2025 et la part des charges d'intérêt se stabiliserait à 1,4% du PIB au cours de la même période. Il est renvoyé à cet égard dans la partie I du présent rapport quant au caractère soutenable de la dette publique.

Dans son avis d'avril 2022¹⁰, le Conseil supérieur des Finances avait recommandé un solde nominal de -12,9 milliards d'euros en 2025 (-2,2% du PIB) et un solde structurel de -12,4 milliards d'euros (-2,1% du PIB) pour l'ensemble des pouvoirs publics.

Entité I

Le programme de stabilité prévoit que l'amélioration structurelle attendue entre 2022 et 2025 pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) se chiffre à 6,2 milliards d'euros (1,34% du PIB). À la fin 2025, le déficit structurel subsistant s'élèverait à -12,4 milliards d'euros (-2,1% du PIB). L'amélioration nominale au cours de la même période représente quant à elle 1,66% du PIB, soit 7,9 milliards d'euros, de telle sorte que le solde nominal de financement s'établirait à -12,9 milliards d'euros en 2025.

Selon l'exposé général, le solde nominal en 2025, après prise en compte des mesures du dernier conclave, s'élèverait à -16,3 milliards d'euros. La réalisation de l'objectif défini dans le programme de stabilité pour l'entité I implique donc, sur cette base, un effort budgétaire de 3,4 milliards d'euros au cours de la période envisagée.

Conformément à la méthodologie retenue par la Commission européenne dans le cadre de la clause dérogatoire générale, les mesures pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie, en dépit de leur caractère temporaire, ne sont pas neutralisées pour la détermination du solde structurel dans le programme de stabilité. Il en est de même des

¹⁰ Conseil supérieur des Finances, Avis en préparation du programme de stabilité 2022-2025, avril 2022.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/10

mesures relatives à l'augmentation du prix de l'énergie et à la crise ukrainienne. Ces circonstances expliquent en grande partie la forte amélioration structurelle qui est attendue en 2023 (6,1 milliards, soit 1,1% du PIB). Aucune amélioration structurelle n'est prévue en 2024 et celle prévue en 2025 est limitée à 0,3 % du PIB.

Lors du budget initial 2021, le gouvernement avait non seulement adopté le principe d'un effort annuel fixe de 0,2% par an pendant la durée de la législature, mais également celui d'un effort supplémentaire annuel d'environ 0,2% du PIB (soit 1 milliard d'euros) entre 2022 et 2024, sans toutefois en arrêter les modalités d'exécution. La trajectoire pluriannuelle de l'entité I retenue dans le programme de stabilité 2022-2025 présuppose que cet effort supplémentaire sera systématiquement réalisé.

Le gouvernement fédéral a prévu des investissements pour 2,5 milliards d'euros dans le cadre de la transition énergétique. Le SPF Bosa a indiqué à la Cour que ce montant correspondait à l'addition des moyens prévus dans le cadre du plan de transition énergétique (1.153 millions d'euros), du plan fédéral de redémarrage et de transition (1.000 millions d'euros) et du plan PRR+ (328 millions d'euros) dont il est question au point 2.4 ci-dessous.

Dans son avis d'avril 2022, le Conseil supérieur des Finances avait recommandé un solde nominal de -10,6 milliards d'euros en 2025 (-1,8% du PIB) et un solde structurel de -7,6 milliards d'euros (-1,3% du PIB) pour l'entité I.

Entité II

Le programme de stabilité contient également une trajectoire budgétaire pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), dont le solde structurel se réduirait de -1,4% du PIB à -0,5% du PIB entre 2022 et 2025. Cette trajectoire a été établie sur la base de la situation budgétaire à politique inchangée des pouvoirs publics concernés, telle qu'estimée par le Bureau fédéral du Plan en février 2022, sur laquelle a été appliqué un effort annuel de 0,07% du PIB.

Au regard des critiques récurrentes de la Commission européenne concernant l'insuffisance de la coordination budgétaire entre les pouvoirs publics belges, la Cour des comptes constate à nouveau que ceux-ci ont seulement pris acte de la trajectoire du programme de stabilité, laquelle n'a qu'une valeur indicative, et que la répartition de l'effort annuel de 0,07% du PIB n'a pas fait l'objet d'un accord formel.

L'absence d'approbation de la trajectoire du programme de stabilité a par ailleurs pour conséquence d'empêcher la mise en œuvre de la surveillance, par le Conseil supérieur des finances, du respect des obligations financières de chacun de ces pouvoirs publics.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/11

2.3 Exposé général

Présentation générale des mesures adoptées par le gouvernement

Lors du budget initial, le gouvernement avait estimé que le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) s'établirait en 2022 à -16,6 milliards d'euros. Malgré une hausse des recettes inscrites au budget des voies et moyens du pouvoir fédéral par rapport aux estimations initiales (+4,9 milliards d'euros), le gouvernement s'attend désormais à un déficit de -20,7 milliards d'euros, soit une dégradation de 4,1 milliards d'euros par rapport au budget initial.

L'aggravation du déficit résulte tout d'abord de la situation moins favorable de la sécurité sociale (-2,2 milliards d'euros par rapport au budget initial), en raison de dépenses supérieures à celles initialement prévues (+3,3 milliards d'euros), non compensées par l'augmentation des recettes (1,1 milliard d'euros).

La dégradation du solde de financement s'explique également par un ensemble de mesures prises pour faire face à divers événements dont la survenance ne pouvait raisonnablement être anticipée lors du dépôt du budget initial, à savoir : la guerre en Ukraine, la forte hausse des tarifs énergétiques, l'accélération de l'inflation et le risque de recrudescence de la pandémie de la covid. Certaines de ces mesures ont d'ailleurs été décidées avant le conclave budgétaire, notamment sous la forme de crédits supplémentaires inscrits dans deux projets d'ajustement au budget général des dépenses, approuvés par la Chambre en date du 10 février et du 24 mars derniers.

La Commission européenne estime toutefois que ces dépenses ne constituent pas des one-off et qu'elles doivent être reprises dans la détermination du solde structurel des administrations publiques, lequel se dégrade en conséquence de 3,1 milliards d'euros (soit 0,4 % du PIB) par rapport au budget initial.

La Cour des comptes souligne à cet égard que ces événements présentent un degré élevé d'incertitude et qu'il n'est pas exclu que de nouveaux ajustements budgétaires devront être présentés d'ici à la fin de l'année.

Guerre en Ukraine

L'effet de la guerre en Ukraine sur le solde de financement de l'entité I est estimé dans le présent projet de budget à 2,3 milliards d'euros. Ce montant se décompose comme suit :

- une correction conjoncturelle de 1 milliard d'euros ;
- une provision spécifique de 800 millions d'euros ;
- des dépenses supplémentaires de 450 millions en matière de défense ;
- un système spécifique de chômage et de droit-passerelle de 30,3 millions d'euros.

En mars 2022, le gouvernement a demandé au Bureau fédéral du Plan de procéder à une estimation indicative de l'impact de cette guerre sur les finances publiques belges. Ce dernier l'évalue à -0,28% du PIB par rapport aux estimations utilisées par le comité de monitoring, dont -0,19% pour l'entité I. Le gouvernement a intégré cet impact dans le calcul du solde de financement, sous forme d'une correction technique, lequel est dégradé en conséquence de 1 milliard d'euros.

Indépendamment de cet impact, le gouvernement a inscrit un crédit provisionnel de 800 millions d'euros pour faire face à des dépenses non-déterminées. À titre principal, cette somme devrait être consacrée à l'accueil des réfugiés et à l'aide sociale qui leur sera accordée. Des moyens sont également prévus pour le renouvellement des stocks énergétiques par l'agence Apetra, pour le renforcement du SPF Affaires étrangères et pour l'aide humanitaire et médicale urgente ainsi que pour l'encadrement général, plus particulièrement le personnel



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/12

additionnel, sont estimés à 49,8 millions d'euros. La Cour des comptes indique que ces estimations de dépenses présentent une grande incertitude et sont liées à l'évolution de la guerre et des flux possibles de réfugiés.

Le gouvernement a également décidé d'inscrire des crédits supplémentaires pour augmenter à court terme le niveau de préparation des forces armées belges. Ces crédits supplémentaires s'élèvent à 450 millions d'euros en 2022 et à 450 millions pour 2023-2024. Ces crédits sont accordés indépendamment des nouveaux moyens prévus dans le cadre du *Halt any Decline* (182,9 millions d'euros en 2024 et 288,9 millions en 2025) et d'un crédit d'engagement de 572 millions d'euros pour les travaux d'infrastructure à Florennes et Kleine Brogel pour l'accueil des futurs F35¹¹.

Par ailleurs, un système de chômage temporaire et de droit-passerelle, pour cause de force majeure due à la guerre en Ukraine, a été mis en place à partir du 1^{er} avril 2022 et pour une durée de 3 mois. L'impact budgétaire attendu s'élève à 30,3 millions d'euros.

Enfin, le gouvernement a demandé que la Banque nationale l'informe des impacts sociaux et économiques de la crise ukrainienne sur les ménages, les entreprises, les indépendants et les personnes les plus vulnérables. Ces informations devraient être accompagnées de recommandations à l'intention du gouvernement et des partenaires sociaux.

Mesures liées à la hausse de l'énergie

Le gouvernement a également arrêté une série de mesures pour atténuer l'effet de la hausse des tarifs énergétiques auprès des consommateurs.

Il s'agit de réductions de la TVA et des droits d'accises (1,3 milliard d'euros) et d'interventions et de primes supplémentaires (1,2 milliard d'euros), ainsi que du coût supplémentaire au titre de la norme énergétique (0,4 milliard d'euros). Les recettes (fiscales) augmentent pour leur part de 1,7 milliard d'euros. Ces mesures entraînent une dégradation du solde de financement de l'entité I de 1,5 milliard d'euros. Il est renvoyé au point 3 de ce chapitre pour une présentation détaillée de ces mesures.

Situation sanitaire

Le solde de financement de l'entité I est également influencé par l'inscription de moyens supplémentaires pour faire face aux risques de résurgence de la pandémie de coronavirus.

Globalement, ces moyens détériorent le solde de financement de 931 millions d'euros, essentiellement par suite de l'inscription de crédits supplémentaires de 825 millions d'euros au sein de la provision spécifique inscrite à la section 25 du budget général des dépenses. Cette provision est désormais portée à 945 millions d'euros¹².

Le gouvernement a par ailleurs revu à la baisse l'intervention attendue des entités fédérées dans le financement des frais afférents à la politique de vaccination, en la faisant passer de 527 millions d'euros à 302 millions (-225 millions). Il s'attend par contre à ce que ces mêmes entités interviennent à concurrence de 124 millions dans la couverture des dépenses de testing de l'INAMI. La Cour des comptes constate toutefois qu'aucun accord en la matière n'a encore été conclu entre l'État et ces entités.

¹¹ Voir aussi partie III, chapitre 1, point 3.1.

¹² L'augmentation attendue se rapporte principalement aux opérations de testing (603,6 millions d'euros) et au matériel de protection (81,3 millions).



Impact de l'inflation sur l'indice-pivot

Pour élaborer son projet de troisième ajustement budgétaire, le gouvernement a pris en compte le dépassement de l'indice-pivot qui s'est produit en février 2022. Le budget initial avait prévu à cet effet un montant de 437,1 millions d'euros au sein de la provision interdépartementale générale. Le présent projet d'ajustement augmente les crédits impactés par ce dépassement de l'indice-pivot et supprime, en contrepartie, les moyens qui étaient repris dans la provision interdépartementale.

Les prévisions d'inflation du 1^{er} mars 2022 du BFP prévoyaient que l'indice-pivot serait probablement dépassé en juillet 2022 au lieu d'octobre 2022. Le rapport du comité de monitoring du 17 mars 2022 en tient compte dans ses estimations des dépenses en intégrant une provision supplémentaire de 197 millions d'euros pour les dépenses primaires et de 289 millions d'euros pour les prestations de la sécurité sociale. Cependant, il n'en tient pas compte pour les recettes (voir ci-dessous).

Dans les faits, l'indice-pivot a été dépassé en avril au lieu de juillet 2022. En outre, d'après les dernières prévisions d'inflation mensuelles du BFP, datées du 3 mai 2022, l'indice-pivot pourrait à nouveau être dépassé en octobre 2022. Les recettes et dépenses supplémentaires en découlant n'ont pas été intégrées dans le présent projet de budget. En raison du dépassement de l'indice-pivot en avril, les dépenses de l'entité I augmenteront d'un peu plus de 480 millions d'euros en 2022. En cas de dépassement de l'indice-pivot en octobre, les dépenses augmenteraient encore de plus de 250 millions d'euros¹³. Si ces nouvelles dépenses n'étaient pas couvertes au moyen des sous-utilisations habituelles, le gouvernement devrait alors allouer des crédits supplémentaires.

Un dépassement de l'indice-pivot entraîne non seulement des dépenses supplémentaires, mais également une augmentation des recettes provenant des cotisations sociales, du précompte professionnel et de la TVA. Comme déjà mentionné, le présent projet de budget ne tient pas compte des dépassements d'avril et d'octobre. En raison de la succession de dépassements de l'indice-pivot, ceux-ci ne sont probablement plus neutres sur le plan budgétaire. L'augmentation des recettes est, selon la Banque nationale, insuffisante pour couvrir l'augmentation des dépenses¹⁴ et la baisse de la consommation. Le SPF Finances souligne en outre que, pour calculer l'incidence des dépassements successifs sur les recettes fiscales, il est nécessaire de réévaluer les paramètres économiques.

Indépendamment des crédits supplémentaires liés aux dépassements de l'indice-pivot mentionnés ci-dessus, le gouvernement a également intégré l'effet de l'accélération de l'inflation et de la hausse des prix énergétiques, en octroyant aux administrations et organismes publics des moyens supplémentaires de quelque 495 millions d'euros. Cette adaptation prend les formes suivantes :

- une augmentation de respectivement 121,0 et 10,5 millions d'euros des crédits de fonctionnement et d'investissement, ainsi que l'aide alimentaire et matérielle aux plus démunis ;
- une provision spécifique de 127 millions d'euros, inscrite au programme 06.90.1 du budget général des dépenses, pour tenir compte du degré important d'incertitude en matière d'inflation ou de prix de l'énergie sur les coûts de fonctionnement et d'investissement. Cette provision serait destinée en partie aux SPF, IPSS et OAP (45 millions d'euros) et en partie à la SNCB et à Infrabel (82 millions d'euros) ;

¹³ Si l'indice-pivot est dépassé en octobre, les allocations sociales seront adaptées à raison de 2 % en novembre et les traitements du personnel de la fonction publique en décembre.

¹⁴ BNB, 25 mars 2022, *Guerre en Ukraine : mise à jour des projections macroéconomiques pour la Belgique*, p. 7.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/14

- un budget supplémentaire de 207,0 millions d'euros accordé à l'INAMI pour le paiement des prestations de soins liées à l'indice-santé ;
- une intervention du gouvernement dans les frais de transport des travailleurs à hauteur de 30 millions d'euros. Ces moyens sont repris dans la provision interdépartementale générale inscrite au programme 06.90.1. Le gouvernement a par ailleurs prévu d'examiner s'il n'est pas possible d'atténuer la hausse du prix de l'énergie pour les entreprises.

Autres

Parmi les nouvelles initiatives du gouvernement, on peut notamment citer un montant de 60 millions d'euros pour la promotion de l'usage du vélo dans les trajets domicile-lieu de travail, dépense compensée par la non-application de la réduction de la TVA sur l'achat des vélos. En outre, un montant de 30 millions d'euros, inscrit dans une provision spécifique du programme 06.90.1 du budget général des dépenses, sera consacré à la digitalisation des SPF, des SPP et des organismes de la sécurité sociale et 23 millions sont prévus pour octroyer un supplément financier aux infirmières spécialisées.

La Cour des comptes indique par ailleurs qu'à l'occasion du présent ajustement budgétaire, le gouvernement n'a pas procédé à une réévaluation de l'effort fixe et de l'effort variable tel que déterminé lors du budget initial. Elle rappelle que l'effort variable inclut une recette annuelle de 430 millions d'euros par suite de l'instauration de la taxe sur les comptes-titres et que la loi qui autorise la perception de cette taxe fait actuellement l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle.

Synthèse

Tableau – Principales causes de variation du solde de financement 2022 de l'entité I (en millions d'euros)

Recettes du budget des voies et moyens	+4.896
Évolution du solde de financement de la sécurité sociale (hors adaptation prestations liés à l'indice-santé et des dépassements de l'indice-pivot)	-2.192
Guerre en Ukraine	-2.290
Mesures liées à la hausse des prix de l'énergie	-1.556
Situation sanitaire	-931
Inflation et dépassements de l'indice-pivot (hors dépassement d'avril et octobre 2022)	-981

Source : Exposé général et SPF Bosa

2.4 Plans d'investissement

2.4.1 Aperçu des plans d'investissement

La Facilité pour la reprise et résilience (FRR) a été mise en place en 2021. Elle constitue un des instruments majeurs de l'Union européenne en matière de politique d'investissement. Elle fait partie du plan NextGenerationEU, dont l'objet principal est de fournir des moyens financiers aux États pour lutter contre la dégradation économique et sociale qui a suivi la crise sanitaire. La FRR vise à favoriser les dépenses liées aux transitions énergétique et numérique et, par ce fait, à accroître la résilience économique aux chocs économiques futurs. Ainsi, un minimum de 37% de l'enveloppe du plan est consacré à la transition environnementale et un minimum de 20% à la transition numérique.

La FRR met à la disposition des États membres des moyens pour un montant total de 723,8 milliards d'euros, dont 385,8 milliards sous la forme de prêts et 338 milliards sous forme de subventions. Ces moyens doivent être utilisés pour des projets d'investissements répondant à différentes conditions d'objectifs, d'exécution et de planification.



La part allouée initialement à la Belgique atteignait 5,926 milliards d'euros. Cette somme était initialement répartie entre l'État fédéral (1,25 milliard), les régions flamande (2,26 milliards), wallonne (1,48 milliard) et bruxelloise (395 millions), la Fédération Wallonie-Bruxelles (495 millions) et la Communauté germanophone (50 millions).

Ce montant initial devrait être revu à la baisse en raison des meilleures performances économiques de la Belgique par rapport aux autres États membres. La Commission en fixera le montant définitif sur la base des performances économiques définitives en juin 2022. Le SPF Bosa estime, au regard des paramètres actuellement disponibles, que la part belge pourrait se réduire de quelque 1.350 millions, dont 286 millions à la charge de l'État fédéral.

Le gouvernement fédéral, en accord avec les entités fédérées, rédige actuellement un plan d'investissement national adapté, qui tient notamment compte des risques d'exécution des projets, du respect des obligations européennes et d'autres critères méthodologiques spécifiques.

Pour bénéficier de ce financement européen, chaque État membre devait élaborer un « plan national pour la reprise et la résilience ». Ce plan devait contenir un programme de réformes et d'investissements jusqu'en 2026.

Le 23 juin 2021, la Commission européenne a rendu un avis positif sur le contenu du plan présenté par la Belgique. L'approbation du plan par le Conseil a permis le versement d'un préfinancement de 770 millions d'euros le 3 août 2021, soit 13 % du montant total alloué. Les versements à venir auront lieu au fur et à mesure de l'état d'avancement des investissements prévus dans ce plan et seront autorisés lorsque la Belgique atteindra les jalons et les cibles décrits dans son plan. La deuxième tranche devrait être versée en juin 2022.

Le plan national pour la Belgique reprend les projets de chacune des entités du pays. Au total, la Belgique, tous pouvoirs publics confondus, prévoit d'obtenir d'ici 2026 des fonds européens pour financer 85 projets, répartis sur 6 axes (climat, durabilité et innovation – transformation numérique – mobilité – social et vivre-ensemble – économie du futur et productivité – finances publiques).

Les dépenses prévues pour l'État fédéral, hors versements de la TVA¹⁵, s'élèvent dans le projet de budget ajusté à 602,3 millions d'euros en engagement et à 327,7 millions d'euros en liquidation. Vu les crédits actuellement disponibles (30 millions d'euros) sur le fonds budgétaire spécifiquement prévu pour ces dépenses (programme 06.41.1), la disposition 2.06.9 autorise ce fonds à présenter une position débitrice de 600 millions d'euros en crédit d'engagement et de 330 millions d'euros en crédit de liquidation.

Outre le Fonds pour la relance et la résilience, l'État fédéral a mis en œuvre trois autres plans d'investissement dont le montant cumulé s'élève à 2,5 milliards d'euros d'ici 2026. Ces montants s'inscrivent dans la volonté européenne d'encourager les dépenses productives à long terme. La Commission tiendra compte de la nature particulière de ces dépenses dans son évaluation des facteurs pertinents au moment de son examen du programme de stabilité belge 2022-2025.

Tout d'abord, 328 millions d'euros sont prévus dans le cadre d'un « plan de relance et de résilience + » (PRR+). Ce plan reprend trois projets d'investissement qui n'avaient pas été retenus par la Commission européenne, à savoir la construction de deux casernes militaires, l'acquisition de scanners et certains travaux de rénovation patrimoniale. Les crédits

¹⁵ Des crédits pour un montant total de 30 millions d'euros ont été inscrits au programme 06.41.1 au titre de versements de la TVA due pour des projets dans le cadre du FRR. Ces versements sont neutres budgétairement.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/16

d'engagement et de liquidations prévues en 2022 pour le PRR+ s'élèvent respectivement à 35,0 et 33,0 millions d'euros.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a adopté à la fin de l'année dernière un « plan de redémarrage et de transition » (PRT) d'un montant total de 1 milliard d'euros. Les engagements prévus en 2022 s'élevaient à 200 millions d'euros. Le présent projet d'ajustement budgétaire contient à cet effet des crédits d'engagement à hauteur de 235,5 millions d'euros et des crédits de liquidation à hauteur de 126,5 millions d'euros. Les investissements qui n'ont pas encore été approuvés à ce jour feront éventuellement l'objet d'une inscription budgétaire au cours d'un prochain feuillet d'ajustement¹⁶.

Enfin, le gouvernement a adopté le 18 mars 2022 un plan pour la transition énergétique (PTE) d'un montant global de 1.153 millions d'euros. Ce plan vise à rendre l'économie belge moins dépendante des énergies fossiles et à accélérer la mise en place d'un système d'approvisionnement énergétique durable et neutre au point de vue climatique. Les principales mesures envisagées sont les suivantes :

- l'encouragement des moyens de transport mus au moyen d'énergies non fossiles. Il s'opèrerait principalement par des mesures visant à encourager le transport ferroviaire, et plus particulièrement par une extension de l'offre de trains tant pour les voyageurs que pour les marchandises, par le développement de projets de train à l'hydrogène et par la non-adaptation des tarifs en 2023. Des mesures visant à promouvoir les véhicules électriques sont également envisagées ;
- la production d'énergies renouvelables à moyen et à long terme. Outre divers projets d'installation de sources de production d'énergie solaire (*floating solar*, installation de panneaux solaires dans les bâtiments publics), éolienne (augmentation de la capacité offshore en mer du Nord, éoliennes de la station Elisabeth) et de biomasse (parcs d'aquaculture), le gouvernement envisage également de développer les capacités de transport et de stockage de l'hydrogène et de promouvoir l'utilisation de ce gaz par le secteur industriel ;
- diverses mesures, telles que des réductions du taux de TVA pour l'installation de panneaux solaires ou de pompes à chaleur, l'accélération des procédures administratives pour les projets d'investissement liés à la transition énergétique, la réduction d'espace des bureaux administratifs, le recours accru aux LED pour l'éclairage public.

La mise en œuvre de ce plan de transition énergétique s'effectuera par des investissements publics directs à hauteur de 327,2 millions d'euros et à hauteur de 480,0 millions d'euros par des partenariats avec le secteur privé. Le solde, 345,5 millions d'euros, correspond essentiellement à des mesures fiscales et sociales telles que des réductions du taux de la TVA (252 millions d'euros) et un financement complémentaire du fonds social pour le gaz et l'électricité (57 millions en 2022).

Selon les informations transmises par le SPF Bosa, les crédits dans le présent projet d'ajustement pour la mise en œuvre du plan pour la transition énergétique, s'élèvent à 309,3 millions d'euros en engagement et à 9,3 millions en liquidation.

Au total, les dépenses prévues dans le présent projet de budget ajusté pour les projets d'investissement par ces quatre plans s'élèvent à 1.182,1 millions d'euros en engagement et à 487,5 millions d'euros en liquidation.

¹⁶ Les investissements qui ne sont pas actuellement couverts par les crédits inscrits dans le budget général des dépenses font l'objet d'une correction non-répartie de 61 millions d'euros (exposé général, p. 10).

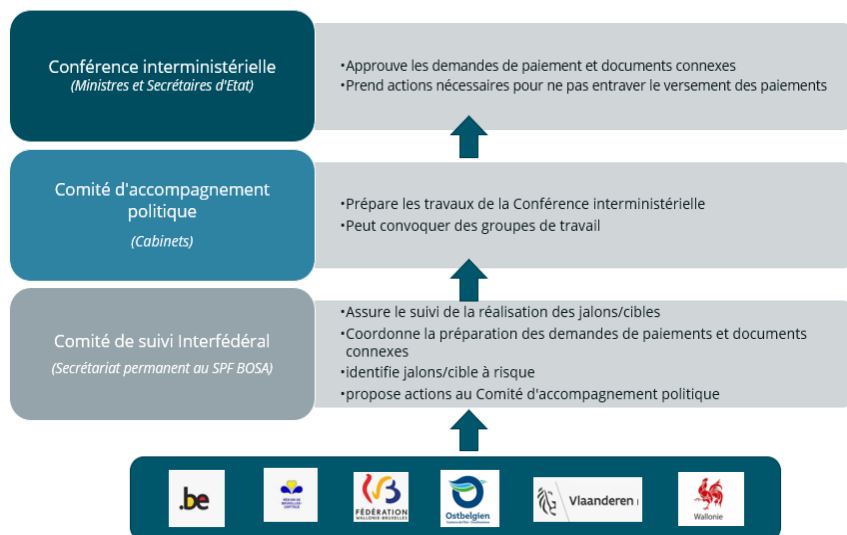


2.4.2. *Suivi administratif*

Indépendamment des procédures habituelles de contrôle administratif et budgétaire par les services de l'Inspection des Finances et du SPF Bosa, la mise en œuvre des projets prévus dans le cadre des plans d'investissements énumérés ci-dessus fait l'objet d'un système particulier de coordination et de suivi au niveau fédéral. Pour ce qui concerne plus particulièrement le FRR, ce système se concrétise par la rédaction de rapports semestriels, élaborés par le SPF Bosa, lors de la soumission des demandes de paiement auprès de la Commission européenne. Plus concrètement, et indépendamment des mesures administratives prises par chacune des entités fédérées concernées :

- la coordination et le suivi général de la mise en œuvre des mesures et du degré de réalisation des objectifs du FRR est assurée par le Secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques ;
- la coordination interfédérale dans le cadre du suivi du FRR est assurée par la conférence interministérielle « relance et investissements stratégiques ». Les réunions de la Conférence sont préparées par le comité d'accompagnement politique, qui est un groupe de travail inter-cabinets créé dans le cadre de l'élaboration du FRR ;
- au niveau technique et administratif, une coordination interfédérale est organisée par l'intermédiaire du comité de suivi interfédéral, en collaboration avec le secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques. Ce comité comporte un secrétariat permanent qui relève du SPF Bosa. Ce Secrétariat est chargé d'assurer le suivi et le rapportage des jalons et des cibles, de rassembler les données permettant de documenter la réalisation de ces objectifs, de préparer les différents reportages et d'organiser les travaux du Comité interfédéral de suivi ;
- l'aide, par le SPF Bosa, au développement de l'outil informatisé pour le suivi des projets (IT-Tool), chargé également de rendre compte sur la mise en œuvre des cibles et jalons des projets fédéraux au Secrétaire d'État et au Comité de suivi interfédéral et d'assurer la gestion budgétaire et financière des projets fédéraux grâce à un fonds organique ;
- la coordination par le SPF Bosa des cellules de gestion de projet en collaboration avec les chefs de projets (SPF, SPP, OAP et IPSS), les gestionnaires de projets, l'Inspection des Finances et la Cellule d'audit fédérale.

Des crédits de 1,1 million d'euros ont été inscrits à la section 06 du budget général des dépenses pour permettre la mise en place de ces organes de coordination et de suivi.



Source : SPF Stratégie et Appui

3 Mesures de soutien dans le domaine de l'énergie

3.1 Introduction

Suite à la reprise économique mondiale entamée en 2021 mais également à l'invasion de l'Ukraine en début d'année 2022, les prix de l'énergie dans leur ensemble (gaz, électricité, carburants et combustibles de chauffage) ont augmenté de manière significative. Le gouvernement fédéral est intervenu via différentes mesures afin d'en limiter l'impact auprès des citoyens, lesquelles ont influencé tant les dépenses de l'État que les recettes estimées y relatives. La Cour des comptes observe que les informations reprises dans l'exposé général à ce propos sont très sommaires.

Le présent point contient un bref aperçu des différentes mesures et examine ensuite plus en détail les principales d'entre elles et leur incidence budgétaire.

Comme il ressort du tableau ci-dessous, le coût total est estimé actuellement à plus de 1,5 milliard d'euros après prise en compte des recettes supplémentaires.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/19

Tableau – Synthèse des différentes mesures énergétiques (en millions d'euros)

Description de la mesure	Origine de la décision et dates des conseils des ministres	Base légale	Impact
Recettes			
Réduction TVA sur électricité (01/03 au 30/06)	CM du 4 février 2022	AR 05/02/22	-321,5
Prolongation de la réduction TVA sur électricité (01/07 au 30/09)	CM du 18 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022	AR 23/03/22	-297,6
Réduction TVA sur gaz (01/04 au 30/09)	CM du 18 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022	AR 23/03/22	-384,0
Réduction accises sur carburants	CM du 16 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022	AR 16/03/22	-288,0
Réduction TVA sur panneaux solaires	CM du 1 ^{er} avril 2022	AR 27/03/22	-10,7
Réduction TVA sur pompes à chaleur	CM du 1 ^{er} avril 2022	AR 27/03/22	-5,1
<i>Total de l'effet négatif des mesures</i>			-1.306,9
Recettes TVA supplémentaires	CM du 1 ^{er} avril 2022		+604,0
Recettes TVA supplémentaires	CM du 18 mars 2022		+1.084,7
Contribution secteur énergétique (Recettes non fiscales)	CM du 4 février 2022		+32,0
<i>Total de l'effet des augmentations des prix sur les recettes</i>			+1.720,7
Total de l'impact net sur les recettes			413,8
Dépenses			
Subvention tarif social élargi Creg	Voir tableau au 3.4		-729,9
Refinancement Fonds social énergie Creg			-3,4
Prime de chauffage	CM 4 février 2022 et deuxième ajustement	L 28/02/22	-517,2
Prime de mazout	CM du 16 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022		-207,9
Refinancement Fonds social mazout	CM du 16 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022		-38,0
Financement SNCB	CM du 16 mars 2022 et CM du 1 ^{er} avril 2022		-13,0
Investissements transition énergétique			-9,3
Total augmentation des dépenses			-1.518,7
Norme énergétique -coût supplémentaire	CM du 20 octobre 2021 - Budget initial	L 27/12/21	-450,9
Total général des mesures « énergie »			-1.555,8

Source : Cour des comptes



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/20

Le SPF Finances a estimé l'augmentation des recettes fiscales relatives aux produits énergétiques à 1.688,7 millions d'euros par rapport au budget initial 2022. La Cour des comptes souligne que les estimations macro-économiques ont été réalisées à partir des paramètres du BFP de février 2022. Le gouvernement considère que l'augmentation des recettes de TVA telle que calculée par le SPF Finances en mars 2022 (voir ci-dessous) est déjà en grande partie intégrée dans les recettes totales. L'incidence nette estimée des mesures fiscales tient uniquement compte de l'incidence directe sur les recettes de TVA. L'estimation des effets indirects de la hausse des prix nécessite une actualisation des estimations macro-économiques par le BFP. En raison de la volatilité des prix de l'énergie et des évolutions économiques incertaines, il convient par ailleurs de suivre de près l'incidence des mesures au cours des prochains mois.

3.2 Aperçu des différentes mesures

Notifications budgétaires du 20 octobre 2021 - Budget initial 2022

Le gouvernement a décidé la mise en place d'une *norme énergétique* pour les citoyens et les entreprises afin de garantir le pouvoir d'achat et la compétitivité par rapport aux pays voisins. Depuis le 1^{er} janvier, tous les prélèvements fédéraux (taxes et surcharges telles que les cotisations fédérales, la surcharge offshore, ...) sont supprimés et remplacés par un droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz. Ce droit d'accise présente l'avantage d'être plus flexible que les prélèvements et d'agir comme un régulateur de la facture, en évitant les augmentations automatiques. Cette accise sur l'énergie est transférée à la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg)/Elia via les fonds d'attribution.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de porter cette réforme des accises au même niveau que les prélèvements fédéraux. Cette mesure, estimée initialement à 156 millions d'euros, est à la charge du budget fédéral.

Le gouvernement estime à présent ces dépenses supplémentaires pour l'année budgétaire 2022 à 450,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 294,9 millions d'euros par rapport au budget initial. Cette hausse s'explique, d'une part, par un transfert moins élevé de recettes fiscales vers Elia (177 millions d'euros) et, d'autre part, par une dépense supplémentaire de 471,9 millions d'euros pour financer le tarif social (Creg) :

- Le prix minimum des certificats d'énergie verte pour certains parcs éoliens dépend du prix de l'électricité. Avec des prix de l'électricité plus élevés, ce prix baisse. Selon la Creg, le coût des certificats verts diminue de 177 millions d'euros ;
- Compte tenu du plafonnement du tarif social pour le gaz et l'électricité, l'augmentation des prix du marché entraîne un coût supplémentaire de 471,9 millions d'euros. L'exposé général tient compte de ce surcoût via une correction SEC (voir le point 4 du présent chapitre). En raison du système de financement via la Creg, les dépenses supplémentaires ne seront comptabilisées qu'en 2023 et 2024. Cependant, comme il s'agit de prestations effectuées en 2022, il convient d'apporter une correction SEC.

Plusieurs mesures relatives au tarif social (élargi) ont également été prises lors du dernier trimestre 2021 (prolongation et élargissement à un demi-million de ménages supplémentaires jusqu'au 31 mars 2022, remise unique de 80 euros aux bénéficiaires de ce tarif).

Mesures de février 2022

Un second paquet de mesures destinées à aider le consommateur à faire face à l'augmentation des prix a été décidé lors du conseil des ministres du 4 février 2022. Il comprend les points suivants :

- la prolongation du tarif social élargi jusqu'à la fin du second trimestre ;



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/21

- la réduction temporaire de la TVA sur l'électricité à 6 % du 1^{er} mars au 30 juin pour les contrats résidentiels ;
- une prime de chauffage unique de 100 euros pour les ménages belges.

Les mesures relatives à la prolongation du tarif social ainsi que la prime de chauffage ont été prises en compte dans le deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022.

Le coût de ce deuxième paquet de mesures, estimé globalement à 1.121 millions d'euros, est en partie financé par des recettes supplémentaires pour l'État fédéral, liées à la hausse des prix de l'énergie. Le gouvernement tient compte de 604 millions d'euros de TVA supplémentaires sur le gaz, l'électricité et le mazout de chauffage, de 32 millions d'euros provenant de la contribution de répartition¹⁷ et de 177 millions de recettes fiscales que l'État ne versera pas pour l'éolien offshore (cf. supra).

Le coût net pour le budget de l'État de cette intervention peut, dès lors, être estimé à 308 millions d'euros.

Mesures de mars 2022

Suite à l'invasion de l'Ukraine et à l'envolée des prix des matières énergétiques, un troisième paquet de mesures a été adopté lors des conseils des ministres des 16 et 18 mars 2022. Celles-ci élargissent le nombre de bénéficiaires ou prolongent des mesures déjà décidées antérieurement. Elles prennent les formes suivantes :

- la prolongation de la baisse de la TVA sur l'électricité jusqu'au 30 septembre 2022 ;
- la réduction temporaire de la TVA sur le gaz pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2022 ;
- la prolongation de l'élargissement du tarif social jusqu'au 30 septembre ;
- une réduction unique de 200 euros sur la facture pour les ménages se chauffant au mazout ou au gaz propane/butane ainsi qu'un refinancement du fonds social mazout ;
- une réduction temporaire des accises sur les carburants de 0,175 euro le litre ;
- une allocation à la SNCB pour neutraliser l'augmentation prévue (4,5 %) des tarifs l'été prochain.

Le coût de ces nouvelles mesures est estimé à 1,3 milliard d'euros mais serait partiellement financé par la hausse des recettes fiscales induites par la nouvelle hausse des prix pour 1,1 milliard.

Conclave budgétaire du 1^{er} avril 2022 – Troisième ajustement du budget

Dans le cadre du plan de transition énergétique, le gouvernement a décidé dans le courant du mois de mars de prendre des mesures pour accélérer la transition vers des énergies renouvelables, et notamment de diminuer en 2022 et 2023 à 6 % la TVA sur les panneaux solaires, les pompes à chaleur et les chauffe-eaux et de prolonger en 2023 le taux réduit de TVA à 6 % pour la démolition et la reconstruction. Par ailleurs, le gouvernement prévoit un certain nombre d'investissements en matière de climat (309,3 millions d'euros de crédits d'engagement), avec une incidence budgétaire en 2022 (crédits de liquidation) de 9,3 millions d'euros (voir le point 2.4 du présent rapport budgétaire)¹⁸.

¹⁷ La majoration de la recette non fiscale (Contribution du secteur énergétique pour le démantèlement des centrales nucléaires) n'est cependant pas reprise dans les propositions du budget des voies et moyens.

¹⁸ Les notifications budgétaires d'avril 2022 prévoient en outre une étude (en collaboration avec le Groupe des dix) des mesures politiques qui pourraient être prises pour alléger la facture énergétique ainsi qu'une autre étude (via une



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/22

Des crédits complémentaires sont également accordés dans le présent projet de budget pour l'application du tarif social lors du troisième trimestre tandis que le crédit global alloué à la prime de chauffage est légèrement diminué.

3.3 Impact des mesures fiscales

Le SPF Finances a fourni à la Cour les justifications des différentes mesures ainsi que l'estimation de leur coût ou de leur éventuel rendement complémentaire. Certes, le calcul de ces impacts budgétaires est loin d'être simple du fait de l'actuelle volatilité des prix sur les marchés internationaux.

Réduction du taux de TVA sur l'électricité (mars-septembre 2022)¹⁹ (-321,5 millions d'euros et -297,6 millions d'euros)

La réduction du taux de TVA sur l'électricité au cours de la période allant de mars à juin 2022 a été calculée à partir de l'indice des prix de décembre 2021. Une actualisation sur la base de l'indice des prix de février 2022 entraîne un surcoût budgétaire de 75,6 millions d'euros. L'incidence budgétaire pour 2022 pourrait cependant être surestimée, parce qu'il n'a pas été tenu compte des facteurs suivants :

- D'après Fluvius²⁰, la consommation cumulée des mois de mars à septembre s'élève à 53 %, soit moins que la consommation de 58,3 % calculée par le SPF Finances. Dans sa note de calcul, le SPF mentionne que les avances ont été réparties de manière proportionnelle sur l'année, de sorte que le coût est aussi réparti de façon égale. Cependant, lors du décompte, il convient de tenir compte de la consommation réelle pendant ces mois. À défaut de données sur la consommation réelle, le fournisseur doit utiliser le profil d'utilisateur fixé sur le marché de l'électricité. Ce décompte sera effectué en partie en 2023.
- L'estimation ne tient pas non plus compte de la part des contrats fixes pour l'électricité. D'après une étude de la Creg²¹, 68 % des ménages possèdent un contrat fixe, dont 65 % avec des prix fixes. En fonction de la durée restante de ces contrats fixes, l'incidence pourrait être moins élevée.

Réduction du taux de TVA sur le gaz (avril-septembre 2022)²² (-384 millions d'euros)

Sur la base de l'indice des prix de février 2022 utilisé, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire est surestimée, parce que le SPF Finances n'intègre pas les facteurs suivants :

- D'après Fluvius, la consommation cumulée pour les mois d'avril à septembre atteint 17,40 %²³, soit bien moins que l'incidence de 50 % calculée, ce qui entraînerait une réduction du coût budgétaire de 133,6 millions d'euros.

initiative européenne) pour vérifier si les bénéfices excédentaires des fournisseurs d'énergie peuvent être arrondis. Ces études n'ont aucune incidence budgétaire pour 2022.

¹⁹ Arrêté royal du 23 mars 2022 modifiant les arrêtés royaux n^{os} 4 et 20 en matière de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la diminution du taux de la taxe sur la valeur ajoutée relatif à la livraison d'électricité, de gaz naturel et de chaleur via des réseaux de chaleur dans le cadre de contrats résidentiels.

²⁰ Fluvius a effectué un calcul à partir des profils de consommation établis. Il s'agit de courbes basées sur un tableau chiffré indiquant par quart d'heure (pour l'électricité) ou par heure (pour le gaz) la consommation relative pour un type de clients pendant une année complète (voir www.synergid.be).

²¹ Creg – Étude relative à la hausse des prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, 24 septembre 2021.

²² Arrêté royal du 23 mars 2022 modifiant les arrêtés royaux n^{os} 4 et 20.

²³ Étant donné que la consommation de gaz d'avril à septembre ne représente que 17 % de la consommation annuelle, cette baisse de TVA représenterait une diminution de 2,1 % de la facture annuelle.



- Selon une étude de la Creg de septembre 2021, 64 % des ménages possèdent un contrat fixe, dont 55 % prévoient des prix fixes.

Réduction du taux d'accises sur l'essence et le diesel (16 mars-septembre 2022)²⁴ (-288 millions d'euros)

La mesure prévoit une réduction temporaire des accises sur l'essence et le diesel de 0,175 euro par litre et l'introduction du système de cliquet inversé si les prix sont à nouveau inférieurs à 1,70 euro par litre. La réduction tarifaire s'appliquera du 16 mars au 30 septembre (= 197 jours), après quoi les droits d'accises seront rétablis au niveau du 1^{er} janvier 2022. Le gouvernement prévoit 288 millions d'euros pour cette réduction tarifaire. La Cour des comptes note que, si les taux d'accises réduits sont appliqués sans interruption pendant cette période (et que le système de cliquet inversé n'entre pas en vigueur parce que les prix ne descendent pas en dessous de 1,70 €), le coût budgétaire prévu (288 millions d'euros) sera insuffisant. Dans ce cas, la mesure nécessitera un budget de 642,2 millions d'euros (3,26 millions d'euros par jour x 197).

Réduction du taux de TVA de 21 % à 6 % sur les panneaux solaires, les chauffe-eaux solaires (-10,7 millions d'euros) et les pompes à chaleur (-5,1 millions d'euros) (avril-décembre 2023)²⁵

Le SPF Finances ne tient pas compte des effets retour dans son estimation (recettes supplémentaires qui pourraient être réalisées en effectuant plus rapidement ces investissements en matière d'économie d'énergie), ni du coût budgétaire d'autres instances (par exemple, les internats, les résidences pour personnes âgées, etc.) qui peuvent également bénéficier de ces mesures, mais au sujet desquelles il n'existe pas suffisamment de données disponibles.

Taux réduit de 6 % pour la démolition et la reconstruction d'habitations²⁶ (prolongation jusqu'à fin 2023)

La mesure, qui est applicable depuis 2021, est prolongée d'un an jusqu'à fin 2023. Le gouvernement prévoit un coût budgétaire de 215 millions d'euros pour 2023, soit 24 millions d'euros de plus que le montant estimé dans les budgets initiaux 2021 et 2022 (191 millions d'euros à chaque fois). Alors que le gouvernement n'avait tenu compte en 2021 et 2022 que du coût brut de la mesure par rapport aux travaux de construction des particuliers, il tient compte pour 2023 du coût net (119 millions d'euros) et ajoute encore un coût net (96 millions d'euros) concernant les travaux de construction des promoteurs. Pour parvenir à cette incidence nette, le SPF Finances intègre des effets retour²⁷ (-138 millions d'euros) et une correction pour les projets qui n'entrent pas en considération pour ce taux réduit (-29,9 millions d'euros)²⁸.

²⁴ Arrêté royal du 16 mars 2022 modifiant provisoirement l'article 419, b), c), e), f) et i), l'article 420, § 3, et l'article 429, § 5, 1), de la loi-programme du 27 décembre 2004.

²⁵ Arrêté royal du 27 mars 2022 modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les panneaux solaires photovoltaïques, les panneaux solaires thermiques et les chauffe-eaux solaires, les pompes à chaleur et la démolition et la reconstruction de bâtiments sur tout le territoire de la Belgique.

²⁶ Arrêté royal du 27 mars 2022 modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les panneaux solaires photovoltaïques, les panneaux solaires thermiques et les chauffe-eaux solaires, les pompes à chaleur et la démolition et la reconstruction de bâtiments sur tout le territoire de la Belgique.

²⁷ Ces effets retour comprennent des recettes de TVA supplémentaires découlant d'une décision plus rapide de démolition et de reconstruction en raison de la réduction temporaire des taux.

²⁸ L'incidence budgétaire se compose donc de 119 millions d'euros pour la construction d'habitations par des particuliers (191 millions d'euros coût brut – 42,6 millions d'euros effets retour – 29,9 millions d'euros correction) + 96 millions d'euros pour les promoteurs (191 millions d'euros coût brut – 95 millions d'euros effets retour supplémentaires). Le gouvernement estime donc les effets retour pour les promoteurs et les particuliers à 137,6 millions d'euros (95+42,6).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/24

La Cour des comptes fait observer que le SPF Finances ne dispose pas des outils de suivi nécessaires pour surveiller le coût de cette mesure et le chiffrer de manière précise. Elle souligne en outre que les effets retour estimés sont incertains²⁹.

Par ailleurs, la Cour constate que le coût de la mesure pourrait être supérieur au montant estimé pour les raisons suivantes :

- Le prix par habitation utilisé dans l'estimation n'a pas été actualisé (vu les augmentations de prix actuelles, l'incidence pourrait être plus élevée).
- Les effets retour peuvent être le résultat d'un glissement de recettes d'années ultérieures, étant donné que les projets seront réalisés plus tôt que prévu.
- Il n'est pas tenu compte d'un effet de substitution : pour permettre les travaux supplémentaires, il doit aussi y avoir suffisamment de marge sur le marché. Le secteur de la construction doit déjà faire face à une pénurie considérable. Les projets au taux de TVA de 21 % pourraient dès lors être remplacés par des projets au taux de 6 %, ce qui engendrerait une diminution des recettes.

3.4 Subventions du SPF Économie pour l'intervention dans l'augmentation des coûts de l'énergie

Pour alléger les coûts énergétiques élevés des ménages, le gouvernement a également décidé plusieurs subventions additionnelles accordées par le SPF Économie.

Prolongation de l'application élargie du tarif social pour l'électricité et le gaz (729,9 millions d'euros et 3,4 millions d'euros)

Dans le budget des dépenses du SPF Économie, la subvention à la Creg s'élève à 733,3 millions d'euros³⁰. Elle se compose d'un montant de 729,9 millions d'euros pour le financement de l'application élargie du tarif social en 2022 et d'un montant de 3,4 millions d'euros pour le Fonds social énergie de la Creg.

Le SPF Économie utilisera le crédit de 729,9 millions d'euros pour subventionner le Fonds clients protégés de la Creg, lequel indemnise les fournisseurs d'énergie qui ont approvisionné des clients en électricité et en gaz au tarif social maximum.

L'élargissement du tarif social pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel est réglé par la loi-programme du 20 décembre 2020³¹ et l'arrêté royal du 28 janvier 2021. L'arrêté royal a complété la liste des clients protégés résidentiels à partir du 1^{er} février 2021 avec la catégorie qui a droit à une intervention majorée (catégorie BIM). Cet élargissement était initialement applicable jusqu'au 31 décembre 2021. Le gouvernement avait déjà prolongé son application jusqu'au 30 juin 2022³² et a décidé de la prolonger jusqu'au 30 septembre 2022.

²⁹ Le SPF Finances peut uniquement suivre le nombre de demandes, mais aucune donnée de facturation n'y est liée. En 2021, il a reçu +/- 16.000 demandes d'application du tarif réduit, soit 4.000 de moins que le nombre pris en compte dans l'estimation. Compte tenu d'un coût moyen de 252.066,12 euros/habitation, on obtient un effet retour inférieur de 63,1 millions d'euros.

³⁰ Allocation de base 32.21.40.41.40.01 – Subvention à la Creg dans le cadre de l'élargissement du tarif social pour le gaz et l'électricité et de mesures d'aides énergie supplémentaires.

³¹ La loi-programme du 20 décembre 2020 prévoit la base légale du financement de l'application des prix maximum pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel à la catégorie des clients protégés résidentiels.

³² L'article 97 de la loi-programme du 27 décembre 2021 prolonge l'application jusqu'au 31 mars 2022 et l'article 32 de la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie la prolonge jusqu'au 30 juin 2022.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/25

La subvention 2022 concerne surtout l'octroi du tarif social au cours du premier trimestre 2022 (393 millions d'euros³³). Pour les deuxième et troisième trimestres, le crédit s'élève respectivement à 93,8 et 94,5 millions d'euros. Le crédit restant est lié à une estimation plus récente des crédits destinés aux deuxième et troisième trimestres 2022 (60,6 millions d'euros) et à 2021 (88 millions d'euros)³⁴.

Il ressort du tableau ci-après que le crédit de 729,9 millions d'euros a été accordé en plusieurs phases.

Tableau – Aperçu des crédits octroyés dans le cadre du tarif social élargi (en millions d'euros)

Période	Crédits octroyés	Budget
2021	88 millions d'euros	Budget initial : 295,9 millions d'euros
Premier trimestre 2022 (393 millions d'euros)	207,9 millions d'euros	
	185,1 millions d'euros	Deuxième ajustement du budget : 278,9 millions d'euros
	93,8 millions d'euros	
Deuxième trimestre (147,7 millions d'euros)	53,9 millions d'euros	Troisième ajustement du budget – Compris dans la nouvelle initiative de 60,6 millions d'euros (Exposé général, p. 8 – Tableau 1)
	94,5 millions d'euros	Troisième ajustement du budget – Accord énergie du 14 mars (Exposé général, p. 8 – Tableau 1)
Troisième trimestre (101,2 millions d'euros)	6,7 millions d'euros	Troisième ajustement du budget – Compris dans la nouvelle initiative de 60,6 millions d'euros (Exposé général, p. 8 – Tableau 1)
Total des crédits octroyés	729,9 millions d'euros	Budget initial, deuxième et troisième ajustements

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes constate que la justification des crédits supplémentaires octroyés dans le cadre du troisième ajustement du budget 2022 est sommaire³⁵. Les crédits reposent sur des estimations de la Creg. Si le gouvernement décidait de prolonger l'intervention dans le tarif social jusqu'à la fin du quatrième trimestre 2022, le surcoût estimé s'élèverait à 270,7 millions d'euros. La Cour souligne qu'en raison de la volatilité des prix du marché, les coûts effectifs

³³ Dont 207,9 millions d'euros alloués dans le budget initial 2022 et 185,1 millions d'euros dans le deuxième ajustement du budget.

³⁴ Le calcul du solde SEC en tient compte via une correction SEC de +88 millions d'euros en 2022 et de -88 millions d'euros en 2021. Voir l'exposé général, p. 27. Pour 2021, la subvention s'élève ainsi à 276 millions d'euros.

³⁵ Doc. parl., Chambre, DOC 55 2643/001, Projet de loi contenant le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, 29 avril 2022, p. 144.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/26

peuvent s'écarter de manière significative des estimations. Les coûts réels ne seront connus qu'une fois que les fournisseurs d'énergie auront introduit leurs déclarations de créance auprès de la Creg.

En raison des prix croissants de l'énergie, le Fonds clients protégés est confronté à une augmentation de l'indemnité pour l'octroi du tarif social aux clients qui y faisaient déjà appel avant l'élargissement de l'application. Le conclave tient dès lors compte pour 2022 d'une correction SEC sur le résultat du Fonds clients protégés. L'augmentation des coûts sera aussi déduite en partie en 2023 et 2024 (voir point 5 de ce chapitre).

La subvention à la Creg contient également un crédit de 3,4 millions d'euros pour le Fonds social énergie, lequel assure le financement de la mission de guidance et d'aide sociale financière des CPAS dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies. Le gouvernement entend prendre des mesures préventives supplémentaires et a décidé d'accorder à ce fonds une somme unique à cet effet. Ce financement, qui vient s'ajouter aux 3,4 millions d'euros précités, proviendra de la sous-utilisation du crédit pour la prime de chauffage de 100 euros (voir ci-après) et ne pourra pas dépasser 57 millions d'euros.

Prime de chauffage de 100 euros (517,2 millions d'euros)

En compensation de l'augmentation des coûts de l'énergie, le gouvernement a décidé d'octroyer en 2022 une prime unique de 100 euros sur la facture d'électricité des ménages³⁶. Le deuxième ajustement du budget a prévu un crédit de 520 millions d'euros à cet effet. Le conclave budgétaire d'avril 2022 a réduit ce crédit de 2,8 millions d'euros³⁷, de sorte que le montant alloué s'élève à 517,2 millions d'euros.

Les fournisseurs d'électricité octroient la prime de chauffage fédérale³⁸ automatiquement aux ménages avant la fin du mois de juillet 2022 et récupèrent ensuite les montants alloués auprès de la Creg. Le gouvernement s'attend à ce qu'environ 0,4 million sur les 5,2 millions de contrats d'électricité résidentiels n'entrent pas en considération pour l'octroi de la prime de chauffage (par exemple, les secondes résidences ou les kots d'étudiants). Les crédits prévus n'en tiennent pas compte de sorte que les dépenses apparaissent surestimées à concurrence de près de 40 millions d'euros.

Prime de mazout de 200 euros (207,9 millions d'euros)

Le troisième ajustement du budget des dépenses du SPF Économie prévoit un nouveau crédit de 207,9 millions d'euros pour l'octroi en 2022 d'une prime unique de 200 euros en compensation de l'augmentation de la facture de mazout³⁹. Les ménages devront demander la prime (en ligne) auprès du SPF Économie.

La Cour des comptes constate que la justification des crédits supplémentaires est très sommaire⁴⁰. La législation et les modalités d'octroi doivent encore être approuvées. On

³⁶ Allocation de base 32.21.40.41.40.03 – Subvention à la Creg dans le cadre de la prime de chauffage.

³⁷ En compensation des crédits de personnel (1,8 million d'euros) et de fonctionnement (0,1 million d'euros) nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la prime de chauffage.

³⁸ La base légale de la prime de chauffage fédérale figure dans le chapitre 5 – Prime de chauffage de la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie.

³⁹ Allocation de base 32.42.40.34.41.03 – Mise en place d'une remise unique sur facture de 200 euros/domicile pour tous les ménages se chauffant au mazout/propane/butane, à condition que la livraison ait eu lieu en 2022. Outre ce crédit, un montant de 0,8 million d'euros de crédits de personnel et de 1,3 million d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement a aussi été alloué. Le crédit total accordé s'élève donc à 210 millions d'euros (voir aussi l'exposé général, p. 8, tableau 1, Accord énergie du 14 mars 2022).

⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 2643/001, Projet de loi contenant le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022, 29 avril 2022, p. 146.



ignore également le nombre de ménages qui feront usage de ces primes⁴¹. Il n'est donc pas possible pour le moment d'évaluer si le crédit sera suffisant pour procéder à leur paiement en 2022.

Interventions dans l'ASBL Fonds social chauffage (38 millions d'euros)

Le conclave budgétaire a relevé de 17 millions d'euros le crédit de la dotation au Fonds social chauffage, le portant ainsi à 38 millions d'euros⁴². Ce fonds intervient en partie dans le paiement de la facture de chauffage des personnes en difficulté. Le gouvernement relèvera l'allocation de chauffage en 2022⁴³ en fonction de ces 17 millions d'euros supplémentaires.

4 Cadre budgétaire pluriannuel

4.1 Évolution pluriannuelle du solde de financement de l'entité I

L'exposé général comprend un cadre budgétaire pluriannuel couvrant les années 2022 à 2027. Celui-ci s'appuie sur les estimations à politique inchangée du comité de monitoring de mars 2022, sur lesquelles a été appliqué l'effet des mesures adoptées lors du dernier conclave budgétaire. Ce cadre intègre l'effort annuel fixe de 0,2% que le gouvernement s'est engagé à réaliser d'ici la fin de la législature, mais non l'effort budgétaire variable. Pour rappel, la réalisation de cet effort est conditionnée à l'existence de conditions économiques favorables. Il peut varier entre 0 et 0,4% du PIB par an.

Selon l'exposé général, le solde de financement de l'entité I pour l'année 2022 s'élève à -20,7 milliards d'euros (-3,8 % du PIB). Ce solde devrait s'améliorer en 2023 (-14,7 milliards) avant de se dégrader progressivement au cours des quatre années suivantes. À l'issue de cette période, ce solde s'établirait à -21,3 milliards d'euros (-3,4 % du PIB).

La dégradation prévue entre 2023 et 2027 (-6,6 milliards d'euros) s'explique tout d'abord par une évolution moins favorable des recettes (+22,1 milliards d'euros) que celle des dépenses primaires (+26,1 milliards d'euros), et plus particulièrement des prestations sociales (+20,5 milliards d'euros). Elle s'explique également par l'accroissement des transferts fiscaux du pouvoir fédéral vers l'Union européenne et vers les entités fédérées (+6,7 milliards d'euros), ainsi que par la hausse des taux d'intérêt, laquelle se traduira par une augmentation des charges de la dette publique de 2,6 milliards d'euros au cours de la période.

4.2 Soutenabilité de la dette publique belge

En ce qui concerne la soutenabilité de la dette à long terme, la Cour des comptes renvoie à la présentation du rapport annuel 2021 de la BNB (16 février 2022), qui considère que la soutenabilité de nos finances publiques n'est pas garantie. La BNB distingue à cet égard trois scénarios possibles en 2043, lesquels n'intègrent pas la survenance éventuelle de nouveaux événements négatifs, ni de leurs effets sur la détérioration du déficit public :

- la dette publique passerait à 120 % et le déficit public continuerait à tendre vers les 6 %,
- la dette publique atteindrait 100 % et le déficit public demeurerait aux alentours des 3 %,
- la dette publique s'élèverait à 60 %, ce qui nécessiterait une réduction soutenue du taux d'endettement ainsi qu'une résorption du déficit encore avant 2030.

⁴¹ Ainsi, on ignore par exemple pour le moment si les copropriétaires auront aussi droit à la prime.

⁴² Allocation de base 32.42.40.41.40.01 – Fonds social mazout.

⁴³ L'intervention actuelle est prévue par l'arrêté royal du 27 mars 2009 concernant l'allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre du Fonds social mazout.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/28

La BNB estime que le deuxième scénario était un minimum à respecter pour garantir la soutenabilité de la dette publique.

Afin de prévoir les réserves nécessaires pour compenser la survenance d'événements négatifs ou des augmentations des taux d'intérêt, il est impératif de réaliser à moyen terme un déficit inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. La guerre en Ukraine s'est produite entre-temps et les taux d'intérêt ont doublé (0,75 % en février 2022 et 1,6 % actuellement pour l'OLO à 10 ans).

D'après les hypothèses en la matière de février 2022, les charges d'intérêt du Trésor fédéral devraient s'établir cette année à 6.487 millions d'euros et augmenter de 206 millions d'euros par rapport au budget initial 2022, en raison des besoins de financement plus élevés et de l'augmentation estimée des taux d'intérêt. Elles devraient néanmoins encore être inférieures d'environ 700 millions d'euros à celles de 2021. Une analyse de sensibilité montre qu'une hausse moyenne des taux d'intérêt à raison de 100 points de base (1 %) entraîne une augmentation de 400 millions d'euros des charges d'intérêt. Quoi qu'il en soit, ces charges recommenceront à grimper à partir de 2024 pour atteindre, d'après les hypothèses actuelles, 9,1 milliards d'euros en 2027 en raison non seulement d'augmentations des taux, mais aussi du financement des déficits budgétaires.

5 Solde de financement

5.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde de financement de -5,2 % du PIB en 2022, soit -28.328 millions d'euros.

Le besoin de financement estimé augmente de 3.145 millions d'euros par rapport au budget initial 2022 (dont 4.097 millions d'euros pour l'entité I, -1.632 millions d'euros pour l'entité II et 680 millions d'euros pour les mesures restant à répartir entre les entités).

Tableau – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Ensemble des pouvoirs publics	-27.965	-25.183	-28.328
Entité I	-19.922	-16.577	-20.674
Entité II	-8.043	-8.606	-6.974
Mesures non réparties			-680

Source : exposé général

La correction non ventilée de -680 millions d'euros (-0,13 % du PIB) découle⁴⁴ :

- de la contribution plastique (-153 millions d'euros) ;
- d'une partie des coûts pour la troisième dose de vaccin contre le coronavirus (-527 millions d'euros).

⁴⁴ Voir l'exposé général, p. 13, et le programme de stabilité, p. 20.



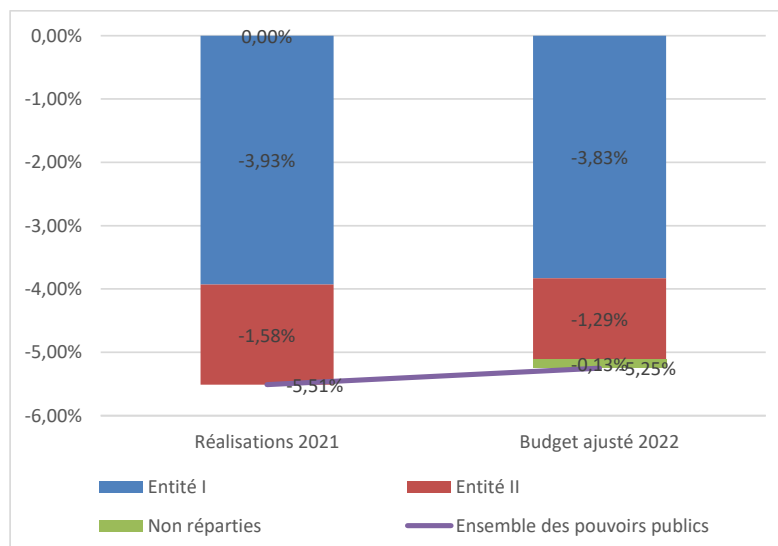
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/29

Dans l'attente d'un accord entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions quant à la répartition et à la participation financière dans ces coûts, ceux-ci ne sont pas actuellement attribués.

La Cour des comptes observe qu'aucun niveau de pouvoir ne prend ces coûts en charge et n'en tient pas compte pour fixer ses objectifs budgétaires. Par ailleurs, le commentaire à ce propos est sommaire malgré l'existence d'un risque important pour le pouvoir fédéral. Pour certaines recettes également, il n'existe pas d'accord quant à la répartition des moyens⁴⁵.

D'après l'exposé général, le solde de financement 2022 de la Belgique s'améliorera de 0,3 % du PIB par rapport à 2021 (-5,5 % du PIB)⁴⁶.

Graphique – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : exposé général

Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime le solde de financement de l'entité I pour 2022 à -20.674 millions d'euros (-3,8 % du PIB).

Le besoin de financement estimé augmente de 4.097 millions d'euros par rapport au budget initial (dont 185 millions d'euros pour le pouvoir fédéral, 2.688 millions d'euros pour la sécurité sociale, 215 millions d'euros pour les mesures encore à répartir au sein de l'entité I et 1.009 millions d'euros pour la correction conjoncturelle à la suite de la guerre en Ukraine).

⁴⁵ Comme, par exemple, la répartition des licences de télécommunication 2G, 3G et 5G qui doivent encore être vendues et dont les recettes sont estimées à 786 millions d'euros (sur 20 ans).

⁴⁶ Le PIB augmente de 6,5 % et passe de 507,2 milliards d'euros en 2021 à 540 milliards d'euros en 2022.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/30

Tableau – Solde de financement de l'entité I (en millions d'euros) ^(a)

Description	Réalisations 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Entité I	-26.899	-16.577	-20.674
Pouvoir fédéral	-26.096	-17.116	-17.301
Sécurité sociale	-803	132	-2.556
Mesures non réparties		406	191
Correction conjoncturelle			-1.009

*(a) En raisons d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.**Source : exposé général*

La correction non ventilée de 191 millions d'euros (0,04 % du PIB) découle :

- des recettes générées par la lutte contre la fraude (+200 millions d'euros) ;
- des recettes et économies que le gouvernement entend réaliser au niveau du budget des missions des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) en augmentant l'efficacité de ces dernières (+113 millions d'euros) ;
- des dépenses supplémentaires que le gouvernement doit encore préciser (-61 millions d'euros)⁴⁷ ;
- des investissements supplémentaires dans la transition de l'économie (-61 millions d'euros contre -200 millions d'euros dans le budget initial).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore développer ces mesures. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer l'incidence exacte de certaines d'entre elles (comme la lutte contre la fraude ou l'efficacité des IPSS).

Le BFP a estimé l'incidence de la guerre en Ukraine sur l'économie belge à -0,5 % du PIB et sur le solde de financement à -0,28 % du PIB ou -1.507 millions d'euros, dont -0,19 % du PIB ou -1.009 millions d'euros pour l'entité I.

Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,3 % du PIB en 2022, soit -6.974 millions d'euros.

⁴⁷ Les moyens se libèrent en raison de la non-application de la baisse de la TVA sur l'achat de vélos pour promouvoir l'utilisation du vélo dans les déplacements entre le domicile et le lieu de travail.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/31

Tableau – Solde de financement de l'entité II (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Entité II	-8.043	-8.606	-6.974
Communautés et régions	-8.470	-8.536	-6.934
Pouvoirs locaux	427	-70	-40

Source : exposé général et SPF Bosa

L'estimation du solde de financement de l'entité II s'appuie sur les estimations du BFP de février 2022. En raison de la guerre en Ukraine, elle intègre également une correction conjoncturelle de -0,09 % du PIB ou -498 millions d'euros.

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

L'exposé général estime le solde de financement 2022 de l'État fédéral à -17.301 millions d'euros (-3,2 % du PIB) et le solde budgétaire 2022 à -20.913 millions d'euros⁴⁸. Le tableau 8 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement⁴⁹. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC, tandis que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière synthétique.

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

Description	Budget initial 2022		Budget ajusté 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Voies et moyens (voir le tableau relatif aux voies et moyens)	56.283	56.795	60.774	60.776
- Moyens fiscaux	51.466	50.810	55.143	53.918
- Moyens non fiscaux	4.817	5.985	5.631	6.858
Dépenses (voir le tableau relatif aux dépenses)	-73.601	-76.821	-78.489	-81.689
- Dépenses primaires	-67.210	-70.514	-71.894	-75.176
- Charges d'intérêt	-6.391	-6.307	-6.595	-6.513
Corrections non ventilées	-25		237	
Solde primaire organismes	227		177	
Solde pouvoir fédéral	-17.116	-20.026	-17.301	-20.913

Source : exposé général

⁴⁸ Exposé général, p. 5 et p. 79.

⁴⁹ Exposé général, p. 17.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/32

L'exposé général estime les charges d'intérêt à -6.595 millions d'euros pour 2022 (-1,2 % du PIB) et le solde de financement primaire à -10.706 millions d'euros (-2 % du PIB).

Les tableaux ci-dessous détaillent le passage du solde budgétaire au solde de financement pour les voies et moyens et pour les dépenses. La correction non ventilée de 237 millions d'euros concerne le financement des dépenses via les fonds européens⁵⁰.

Enfin, le solde SEC des organismes doit aussi être pris en compte. Ce solde intègre une correction SEC de -492,7 millions d'euros concernant la Creg pour les dépenses supplémentaires relatives au tarif social (voir le point 3 du présent chapitre). Selon le calcul le plus récent, celles-ci atteindront 471,9 millions d'euros. Le solde SEC positif de la Société fédérale de participations et d'investissement (433,2 millions d'euros) compense en grande partie le solde SEC négatif de la Creg (-545,5 millions d'euros)⁵¹.

Voies et moyens

Le tableau ci-après présente la composition des voies et moyens de manière synthétique.

Tableau – Voies et moyens du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Budget initial 2022		Budget ajusté 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	128.777	128.777	134.659	134.659
- Dispense de précompte professionnel	-3.737	-3.737	-4.141	-4.141
- Différence entre SEC et caisse		-796		-1.449
- Correction SEC sur les recettes fiscales – non fédéral	-5	-5	6	6
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	125.035	124.239	130.524	129.075
- Transferts de recettes fiscales	-73.429	-73.429	-75.234	-75.234
- Différence entre SEC et caisse				77
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-140		-147	
Moyens fiscaux	51.466	50.810	55.143	53.918
Recettes non fiscales estimées en base caisse	6.001	6.001	6.873	6.873
- Transferts de recettes non fiscales	-16	-16	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-1.160		-1.228	
- Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	-8		1	
Moyens non fiscaux	4.817	5.985	5.631	6.858
Voies et moyens	56.283	56.795	60.774	60.776

Source : exposé général

⁵⁰ Les dépenses effectuées avec des fonds européens doivent être mises en équilibre du point de vue du SEC.

⁵¹ Exposé général, p. 124, et Partie II – Chapitre 1 – Point 3 (Recettes non fiscales).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/33

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général et sur les informations supplémentaires fournies par le SPF Finances, la Cour des comptes formule les commentaires suivants.

• **Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse**

Pour déterminer les recettes fiscales de caisse en 2022, l'exposé général tient compte d'une correction sur les recettes SEC estimées de -1.449 millions d'euros (contre -796 millions d'euros dans le budget initial). Il s'agit d'un glissement de recettes, notamment au niveau du précompte professionnel et de la TVA. D'après les normes SEC, le précompte professionnel et les recettes de TVA en base caisse de janvier 2023 doivent en effet être imputés à l'exercice 2022 et les montants de janvier 2022 à l'exercice 2021.

Dépenses

Le tableau ci-dessous présente la composition des dépenses de manière synthétique.

Tableau – Dépenses du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Budget initial 2022		Budget ajusté 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46 et 52	-69.261	-69.261	-73.953	-73.953
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	26	26	26	26
- Sous-utilisation	850		850	
- Correction contribution RNB				
- Dépenses primaires de la section 51	-40	-40	-47	-47
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	472		468	
- Correction moment d'enregistrement	743		762	
- Dépenses de code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.239		-1.202
Dépenses primaires	-67.210	-70.514	-71.894	-75.176
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-6.281	-6.281	-6.487	-6.487
- Correction intérêts d'autres sections	-26	-26	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-84		-82	
Charges d'intérêt	-6.391	-6.307	-6.595	-6.513
Dépenses	-73.601	-76.821	-78.489	-81.689

Source : exposé général

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général, la Cour des comptes formule les commentaires suivants.

• **Dépenses primaires : sous-utilisation**

La sous-utilisation totale estimée de l'entité I (1.100 millions d'euros) demeure inchangée par rapport au budget initial, à savoir 850 millions d'euros pour les dépenses primaires et 250



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/34

millions d'euros pour les organismes fédéraux et les institutions publiques de sécurité sociale (respectivement 100 millions d'euros⁵² et 150 millions d'euros⁵³).

Le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation estimée au cours des années précédentes. En 2021, la sous-utilisation des dépenses primaires s'élevait à 1.847,7 millions d'euros, dont 565,4 millions d'euros portaient sur les crédits provisionnels.

5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à -2.556 millions d'euros (- 0,5 % du PIB) en 2022. Le tableau 20 de l'exposé général présente un aperçu des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale⁵⁴.

6 Solde structurel

6.1 Solde structurel de la Belgique (entités I et II)

Le solde structurel est fixé à partir du solde de financement, en excluant les mesures non récurrentes (*one-off*) et en intégrant une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle d'un pays (le PIB) est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, le besoin de financement peut être réduit à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde structurel de -4,9 % du PIB en 2022⁵⁵, soit -26.513 millions d'euros. Il se compose du solde structurel de l'entité I de -18.509 millions d'euros, du solde structurel de l'entité II de -7.324 millions d'euros et d'une correction non ventilée de -680 millions d'euros (voir le point 4.1).

Le déficit structurel estimé augmente de 3 milliards d'euros par rapport au budget initial 2022 (dont 3.145 millions d'euros à la suite de la hausse du besoin de financement, -614 millions d'euros en raison de la correction plus élevée pour la composante cyclique et 469 millions d'euros liés à la correction inférieure pour les *one-off*).

Tableau - Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros) ⁽¹⁾

Description	Réalisations 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Solde de financement	-27.965	-25.183	-28.328
Correction composante cyclique	6.095	982	1.596
Correction <i>one-off</i>	76	688	219
Solde structurel	-21.795	-23.513	-26.513

(1) En raisons d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : exposé général

⁵² Exposé général, p. 29.

⁵³ Exposé général, p. 42.

⁵⁴ Exposé général, p. 42.

⁵⁵ Voir aussi le programme de stabilité, p. 20.

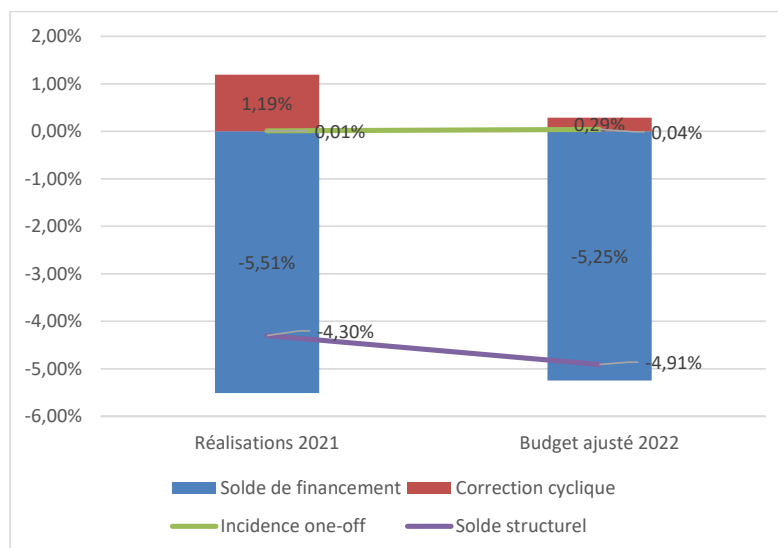


L'écart de production est basé sur les prévisions du budget économique du BFP du 17 février 2022, qui l'a estimé à -0,5 % pour 2022.

Le passage du solde de financement au solde structurel s'effectue donc en 2022 par la correction de la composante cyclique liée à l'*output gap* (+1.596 millions d'euros ou 0,3% du PIB) et la neutralisation des mesures *one-off* (+219 millions d'euros ou +0,04% du PIB).

D'après l'exposé général, le solde structurel de la Belgique sera supérieur de 0,6 % du PIB à celui de 2021 (-4,3 % du PIB).

Graphique – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : exposé général

6.2 Solde structurel de l'entité I

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -18.509 millions d'euros (-3,4 % du PIB) en 2022 (contre -15.464 millions d'euros dans le budget initial 2022). L'estimation tient compte de corrections de +1.076 millions d'euros (+0,20 % du PIB) pour la composante cyclique, de +1.015 millions d'euros (+0,19 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de +75 millions d'euros (+0,01 % du PIB) pour les transferts vers l'entité II.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement (+1.199 millions d'euros) à l'égard de l'entité II et une réduction de -184 millions d'euros relative aux mesures non récurrentes (c'est-à-dire -488 millions d'euros pour la réforme de l'impôt des sociétés et 304 millions d'euros pour la réforme du précompte professionnel).

La correction à l'égard de l'entité II pour le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement et la correction pour les transferts à l'entité II influencent uniquement le solde structurel respectif des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/36

Tableau – Solde structurel de l'entité I (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Solde de financement	-19.922	-16.577	-20.674
Correction composante cyclique	4.107	662	1.076
Correction <i>one-off</i>	-1.330	300	1.015
Correction transferts	339	152	75
Solde structurel	-16.806	-15.464	-18.509

(1) En raisons d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : exposé général

6.3 Solde structurel de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde structurel de -1,4 % du PIB en 2022, soit -7.324 millions d'euros (contre -8.049 millions d'euros dans le budget initial 2022). L'estimation tient compte de corrections de +520 millions d'euros (+0,10 % du PIB) pour la composante cyclique, de -796 millions d'euros (-0,15 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de -75 millions d'euros (-0,01 % du PIB) pour les transferts vers l'entité I.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement (-1.199 millions d'euros) à l'égard de l'entité I et une réduction de 403 millions d'euros relative aux mesures non récurrentes. Il s'agit de la neutralisation des dépenses effectuées en 2022 pour l'aide d'urgence et la reconstruction à la suite des inondations de l'été 2021 (453 millions d'euros) et de la neutralisation de la vente d'immeubles (-50 millions d'euros).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/37

CHAPITRE 2 - FINANCEMENT D'AUTRES ENTITÉS

Selon les données reprises dans les documents budgétaires, les recettes fiscales et non fiscales perçues en 2022 s'élèveraient à 142,8 milliards d'euros, hors centimes additionnels communaux.

L'essentiel de ces recettes (118,5 milliards d'euros, 83%) est destiné à financer d'autres pouvoirs publics, à savoir l'Union européenne, la sécurité sociale, les entités fédérées et les pouvoirs locaux.

Ces transferts découlent du versement de recettes perçues pour compte de tiers, de prélèvements sur les fonds d'attribution ou encore de liquidations sur des crédits du budget général des dépenses de l'État. Par différence, après paiement des intérêts de la dette de l'État (6,5 milliards d'euros), les recettes fiscales et non fiscales restant disponibles en 2022 au pouvoir fédéral pour l'exercice de ses propres compétences s'élèvent à 17,8 milliards d'euros.

Le tableau ci-dessous détaille les montants ainsi transférés en fonction de l'identité du bénéficiaire et de la nature des transferts opérés. Il est renvoyé au chapitre II de la partie II du présent rapport pour ce qui se rapporte au financement de la sécurité sociale.

Tableau x – Transferts vers d'autres pouvoirs publics, hors centimes additionnels communaux, en base SEC (en millions d'euros)⁵⁶

	Entités fédérées	Sécurité sociale	Union européenne	Pouvoirs locaux	Total
Recettes de tiers	13.956,8	317,9	3.407,4	(p.m.)	17.682,1
Fonds d'attribution	36.219,0	19.819,9	0,0	167,4	56.206,3
Budget général des dépenses	15.570,6	21.723,5	4.172,7	3.189,7	44.656,5
Total	65.746,4	41.861,3	7.580,1	3.357,1	118.544,9

Source : Exposé général

Financement des communautés et des régions

Selon l'exposé général, les moyens transférés aux entités fédérées en 2022 s'élèvent à 65,7 milliards d'euros. Ils découlent principalement de l'application des mécanismes de calcul contenus dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Une loi ordinaire du 31 décembre 1983 règle les relations financières entre l'État et la Communauté germanophone.

En application de ces deux lois, la détermination des montants transférés s'appuie sur les données du budget économique, publié par le BFP en février 2022, et plus particulièrement sur un indice des prix 2022 fixé à 5,5% et une croissance réelle du PIB fixé à 3%. Ces données ont été revues en mars 2022 et ont été établies respectivement à 7,8% et 2,5%. Une telle actualisation conduirait à une augmentation des moyens transférés d'environ 1,1 milliard d'euros.

⁵⁶ Le tableau requalifie en dépenses de tiers certaines ressources qui sont indûment reprises au sein des fonds d'attribution.



Comme l'y autorise la loi spéciale de financement, le gouvernement n'a pas pris en compte cette actualisation. Les sommes supplémentaires seront inscrites au budget général des dépenses de l'année 2023 sous la forme de décomptes pour années antérieures. Toutefois, en application de la méthodologie SEC, elles impacteront négativement le solde structurel de l'entité I de l'année 2022.

La Cour des comptes signale par ailleurs qu'aucun accord de coopération n'a été finalisé entre l'État et les entités concernées pour la répartition de la contribution européenne en matière de recyclage des déchets plastiques (156 millions d'euros pour 2022), des ressources du système ETS (430 millions d'euros) et des licences UMTS (39 millions d'euros). Il en est de même des remboursements attendus par l'État au titre de la participation des entités fédérées aux dépenses liées à la vaccination et à la prévention (302 millions et 124 millions d'euros).

Par ailleurs, la Communauté flamande est d'avis que les moyens transférés au titre des allocations familiales en 2015, au moment de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, auraient été établis sur une base erronée, avec pour conséquence une insuffisance de transferts à plusieurs entités fédérées pour un montant global de 489,4 millions d'euros. Ce point a été mis à l'ordre du jour du comité de concertation du 29 avril 2022, sans qu'un accord ait pu encore se dégager.

Financement de l'Union européenne

Le tableau suivant synthétise les transferts de moyens financiers à l'Union européenne, prévus dans les documents budgétaires.

Tableau – Recettes transférées à l'Union européenne (en millions d'euros)

Recettes transférées à l'UE	2021 ajusté	2021 réalisé	2022 initial	2022 ajusté
Ressources générales du Trésor (RNB)	4.555,3	4.383,1 (-4%)	4.073,8 (-7%)	4.172,7 (+2%)
TVA	637,1	590,4 (-7%)	629,4 (+7%)	629,4 (0%)
Droits de douane	2.466,5	2.383,1 (-3%)	2.605,3 (+9%)	2.778,0 (+7%)
Total	7.658,9	7.356,6 (-4%)	7.308,5 (-1%)	7.580,1 (+4%)

Source : Exposé général

Le crédit budgétaire inscrit au programme 52.40.1 est dédié au transfert de la ressource RNB. Son montant n'est pas déterminé par les autorités belges mais est fixé au sein des instances de l'Union européenne, dans le cadre du budget pluriannuel de l'UE. Le montant du crédit est basé sur le budget 2022 de la Commission européenne.

Le crédit inscrit dans le présent projet d'ajustement (4.172,7 millions d'euros) est moins élevé que celui adopté dans le budget 2021 (4.383,1 millions d'euros). Cette baisse s'explique en partie par la prise en compte en 2021 du préfinancement à 80% de la réserve d'ajustement au Brexit (BAR), laquelle a pour finalité d'apporter une aide financière à divers secteurs touchés par le Brexit, notamment la pêche. À l'inverse, les ressources propres prévues par le présent ajustement (3.407,4 millions d'euros) augmentent de 4% par rapport au budget initial.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/39

Dans son rapport sur le projet de budget initial 2022, la Cour des comptes avait observé qu'il n'existait pas d'accord entre l'État et les régions sur le financement de la nouvelle contribution européenne sur les déchets plastique et qu'il n'était pas exclu en conséquence que le gouvernement fédéral doive en assumer seul le paiement. Aucun montant n'était prévu toutefois au budget initial.

L'actuel projet d'ajustement ne comprend toujours pas de crédit pour cette contribution. Le Trésor a néanmoins imputé les montants demandés par la Commission européenne (151,0 millions d'euros pour 2021 et 51,1 millions pour les premiers mois de 2022) sur un compte de tiers, sans imputation budgétaire. La Cour des comptes estime que cette opération n'est pas régulière.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/40

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE 1 - RECETTES DU POUVOIR FÉDÉRAL

1 Évolution générale des recettes

Selon l'exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2022, à 135,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 4,4% par rapport aux prévisions initiales de l'année. Ce montant ne reprend pas les additionnels communaux à l'IPP, dont l'estimation n'est pas mentionnée dans l'exposé général.

Les recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 3,9% par rapport aux estimations initiales). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants.

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

	Initial 2022	Ajusté 2022	Différence
Recettes fiscales	124.240	129.074	+4.834
Recettes non fiscales	5.966	6.836	+870
Recettes totales	130.206	135.910⁵⁷	+5.704
Transferts Union européenne	3.235	3.407	+172
Transferts régions et communautés	48.760	50.176	+1.416
Transferts sécurité sociale	19.860	20.138	+278
Transferts divers	1.591	1.451	-140
Total des transferts	73.445	75.172	+1.727
Budget des voies et moyens	56.761	60.738	+3.977
(Pourcentage des voies et moyens)	(43,6%)	(44,7%)	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 75,2 milliards d'euros, en augmentation de 2,4% par rapport aux propositions initiales. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales⁵⁸. Ces transferts s'élèvent à 58,2% des recettes totales.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 60,7 milliards d'euros, en augmentation de 7,0% par rapport aux chiffres retenus initialement.

⁵⁷ Non compris une recette non fiscale de 37,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique.

⁵⁸ Il est prévu également de transférer aux régions un montant de 15 millions d'euros de recettes non fiscales.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/41

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

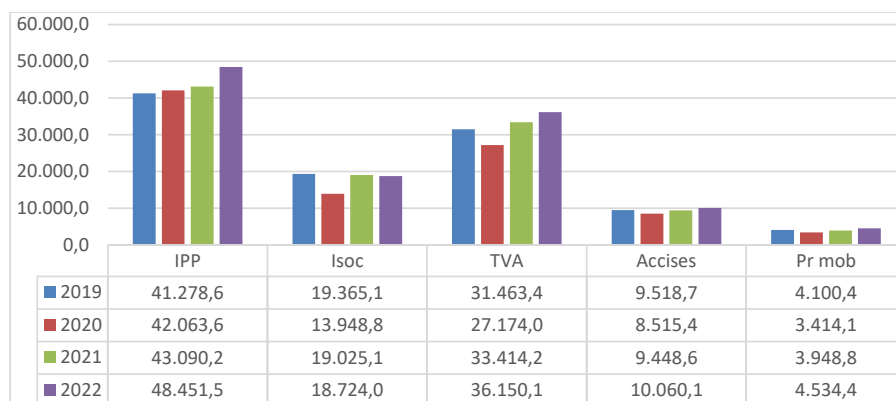
Les recettes en base caisse pour 2022 sont à présent estimées à 129.074,9 millions d'euros, soit une augmentation de 4.834,9 millions d'euros (+3,9 %) par rapport au budget initial 2022. Cette hausse s'explique principalement par une augmentation des recettes du précompte professionnel (+2.610 millions d'euros), des recettes de TVA (+1.528,8 millions d'euros) et de l'enrôlement de l'impôt des sociétés (+543,3 millions d'euros).

Les recettes estimées 2022 dépassent de 8.876,7 millions d'euros (+7,4 %) les recettes réalisées de 2021 (120.198,3 millions d'euros).

Pour déterminer les recettes de caisse, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances estime d'abord les recettes fiscales en base SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse via les « corrections de caisse » nécessaires (-5.584,1 millions d'euros). Celles-ci concernent principalement les recettes des impôts directs, en particulier celles du précompte professionnel (estimées à -4.141,3 millions d'euros pour 2022).

Il ressort du graphique ci-dessous que les recettes des principales catégories d'impôts ont retrouvé le niveau d'avant l'épidémie de coronavirus.

Graphique : Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2019-2022 (en millions d'euros)



Source : exposé général et Cour des comptes

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

Dans sa note du 4 mars 2022⁵⁹, le SPF Finances estime les recettes fiscales en base SEC à 135.584,8 millions d'euros pour 2022, soit 6.807,9 millions d'euros (+5,3 %) de plus que dans le budget initial 2022.

⁵⁹ Note du service d'études du SPF Finances, référence ESS/2022-0024-01 du 4 mars 2022.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/42

Tableau : Recettes SEC 2021 et 2022

	2021 – Réalizations probables	2022 – Estimations
Budget initial 2022	121.201,0	128.776,9
Contrôle budgétaire 2022	126.502,8	135.584,8
Écart	+5.301,8	+6.807,9

Source : note du SPF Finances du 4 mars 2022

Généralités

Pour effectuer cette estimation, le SPF Finances se base sur les recettes probables de 2021⁶⁰, à savoir 126.502,8 millions d'euros. Il utilise ensuite un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), au regard des paramètres du budget économique du BFP⁶¹. Comme lors du budget initial 2022, il intègre également les effets de la crise du coronavirus lors de l'estimation de l'enrôlement de l'impôt des sociétés.

La Cour des comptes fait observer que le SPF Finances tient compte d'un pourcentage exceptionnellement bas pour estimer l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques de l'année de revenus 2021 (70 %) ⁶². De ce fait, le solde de l'enrôlement (-5.330,9 millions d'euros) est peut-être surestimé en 2022, de sorte que l'État devra sans doute rembourser davantage. Pour déterminer ce pourcentage, le SPF Finances s'appuie sur les recettes de caisse réalisées de l'enrôlement de l'année de revenus 2019 (octobre 2020-juin 2021). Ces recettes de caisse présentent toutefois des résultats plus élevés que ceux constatés les autres années, sans doute du fait des reports de paiement autorisés et aux plans d'apurement dans le cadre de la crise du coronavirus⁶³. L'application du pourcentage moyen des cinq dernières années (74,3 %) donne un montant d'enrôlement pour 2022 qui est inférieur de 315,2 millions d'euros. Ce montant peut toutefois encore être atténué par la poursuite des paiements dans le cadre des plans d'apurement en 2022. La Cour n'a reçu aucune information complémentaire sur le solde en souffrance au 31 décembre 2021⁶⁴.

Les recettes des accises (10.298 millions d'euros) sont similaires à celles estimées dans le budget initial, mais la composition par groupe de produit a changé. Les accises sur les produits énergétiques sont à présent estimées à 6.227,3 millions d'euros (contre

⁶⁰ Les résultats SEC définitifs n'ont été disponibles qu'après l'estimation (en février T+1) et s'élèvent à 126.555 millions d'euros, soit 52,2 millions d'euros de plus que l'estimation en raison de recettes supérieures à l'enrôlement des impôts (-92,6 millions d'euros pour l'impôt des sociétés, -252,4 millions d'euros pour l'impôt des personnes physiques et +371 millions d'euros pour la contribution RNB) et des droits de succession (+26,1 millions d'euros).

⁶¹ Budget économique, février 2022, Bureau fédéral du plan.

⁶² La moyenne quinquennale (2013-2017) s'élevait à 74,26 % et le pourcentage pour 2018 à 82,57 %. Ce dernier pourcentage est aussi faussé par le report de paiement à des périodes ultérieures accordé au premier semestre 2020.

⁶³ Dans le cadre de la crise du coronavirus, le SPF Finances a approuvé des plans de paiement permettant aux contribuables d'étaler davantage le paiement de leur dette fiscale. Ainsi, des recettes qui devaient normalement être versées par le contribuable peu de temps après le début de la crise du coronavirus n'ont été perçues qu'en octobre-décembre 2020.

⁶⁴ En réponse à la question parlementaire 750 du 8 décembre 2021, le SPF Finances a répondu qu'au cours de la période allant de mars 2020 à septembre 2021, il avait accordé des plans de paiement pour un montant de 1.325,6 millions d'euros, dont 766,6 millions d'euros avaient été récupérés au 30 novembre 2021. Il s'agit d'un montant cumulé pour l'ensemble des catégories d'impôts (précompte professionnel, TVA, impôt des personnes physiques, impôt des sociétés et impôt des personnes morales). Il n'a pas communiqué de répartition par catégorie d'impôt.



5.444,82 millions d'euros dans le budget initial), les accises sur le tabac à 2.561,9 millions d'euros (contre 2.978,40 millions d'euros dans le budget initial).

Le SPF Finances précise que l'augmentation des accises sur l'énergie résulte de l'estimation macroéconomique. Comme dans le budget initial, l'estimation tient aussi compte de l'introduction de l'accise spéciale sur l'électricité et le gaz naturel (+675,9 millions d'euros) et de la limitation du remboursement des accises sur le diesel professionnel (+49,1 millions d'euros). En ce qui concerne l'accise spéciale, la Cour des comptes constate que seulement 14,2 millions d'euros avaient été perçus fin mars 2022. Le SPF Finances a mentionné qu'en raison de l'introduction de la nouvelle réglementation, une tolérance a été accordée jusqu'au 30 juin en ce qui concerne les délais de déclaration et de paiement pour les utilisateurs finaux en usage mixte. Il ne s'attend pas à ce que cela compromette les recettes budgétaires annuelles.

Les recettes inférieures des accises sur le tabac sont la conséquence des recettes inférieures en 2021 (2.579,10 millions d'euros, soit 300 millions d'euros de moins que les estimations initiales) et de la suppression des augmentations de taux prévues au 1^{er} janvier 2022 (-99,2 millions d'euros). Dans son rapport sur le budget initial, la Cour des comptes avait attiré l'attention sur la possible surestimation des recettes 2021⁶⁵. Pour 2022, le SPF Finances tient compte de l'augmentation des accises à la suite du *tax shift* introduit à partir d'avril 2022 (+99,2 millions d'euros).

L'augmentation des recettes du précompte mobilier s'explique principalement par la base de départ plus élevée en 2022.

Les autres recettes sont calculées par les administrations fiscales compétentes.

Corrections techniques

Le SPF Finances applique des corrections techniques⁶⁶ pour tenir compte de l'incidence de mesures temporaires ou de recettes exceptionnelles ayant influencé les recettes de 2021. Les corrections techniques portent sur :

- l'incidence unique des mesures liées au coronavirus en 2021 (+989,6 millions d'euros) ;
- une recette exceptionnelle à l'impôt des sociétés concernant les prix de transfert (-397,4 millions d'euros).

Par rapport au budget initial 2022, le SPF Finances intègre l'effet de la prime corona pour les travailleurs salariés⁶⁷ et indépendants. La Cour des comptes rappelle que le SPF Finances n'a pas actualisé l'incidence des autres mesures liées au coronavirus, de sorte que cette incidence peut s'écarter de la baisse des recettes réalisées en 2021. La Cour estime que l'augmentation de la base de départ pour 2022 n'est dès lors pas suffisamment justifiée.

Le SPF Finances a également appliqué en 2022 une correction technique (-305 millions d'euros) pour la réforme du précompte professionnel, qui avait été annoncée lors du budget initial. Cette réforme doit faire en sorte que pour la période 2022-2025 le précompte professionnel concorde davantage avec l'impôt final établi lors de l'enrôlement les années ultérieures. Pour réaliser cette réforme, il est tenu compte, lors du calcul du précompte

⁶⁵ Doc. parl., Chambre, DOC 2291/003, p. 47.

⁶⁶ Exposé général – Tableau 3, p. 86.

⁶⁷ Le SPF Finances tient compte d'un montant de 400 millions d'euros de primes corona accordées jusque fin décembre 2021. Étant donné que de nombreuses entreprises n'ont pas été en mesure d'octroyer cette prime en temps voulu en 2021, la mesure a été prolongée jusqu'au 31 mars 2022. Le SPF Finances ne dispose pas d'informations supplémentaires au sujet de ces octrois.



professionnel mensuel, d'une somme non imposable plus élevée et d'un plafond de revenus supérieur pour la première tranche de l'impôt de base. La diminution des recettes du précompte professionnel en 2022⁶⁸ représente un simple glissement de recettes et entraînera en 2023 et 2024 moins d'enrôlements négatifs. La Cour des comptes souligne que, d'après les statistiques de la BNB⁶⁹, la Belgique comptait 4,1 millions de travailleurs salariés en 2019, ce qui donne une recette nette supplémentaire moyenne de 74 euros par an par travailleur. Ce montant est inférieur à celui annoncé fin 2021 par le ministre des Finances, à savoir 128 euros.

Incidence complémentaire des mesures

Pour déterminer les recettes fiscales totales, le SPF Finances a aussi tenu compte de l'incidence complémentaire des mesures fiscales (+686,8 millions d'euros). Celles-ci sont examinées plus en détail au point 2.4.1.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 134.659 millions d'euros. Cette diminution par rapport à l'estimation de base (-925,8 millions d'euros) résulte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2022.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2022 s'élève à -238,9 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures antérieures sur la base de données plus récentes (+ 686,9 millions d'euros, dont +355,5 millions d'euros pour les mesures covid) et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (-925,8 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2022.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2022 » joint à l'exposé général (p. 87) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est également effectuée en base SEC.

La Cour des comptes commente ci-après chacune des catégories précitées séparément.

2.4.1 Révision de l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures antérieures résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises.

Mesure fiscale existante	Initial 2022	Ajusté 2022
Augmentation des accises sur le tabac	99,2	0
Précompte professionnel chômage temporaire	0,0	264,1
Accord social : heures supplémentaires avec sursalaires	0,0	-10,7
Réforme des avantages fiscaux pour sportifs	13,0	6,3
Effet retour emploi	70,0	0,0

⁶⁸ Pour les années 2023 et 2024, la diminution prévue des recettes du précompte professionnel atteint respectivement 618 et 642 millions d'euros.

⁶⁹ <https://www.nbb.be/fr/publications-et-recherche/evolutions-statistiques-de-emploi/tableaux-synthetiques/population-active/reévaluations-budgétaires-avant-le-conclave-par-rapport-au-budget-initial>.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/45

Mesure fiscale existante	Initial 2022	Ajusté 2022
Effet TVA sur l'augmentation des accises norme énergie	22,2	0,0
Effet TVA sur le tabac (<i>tax shift</i>)	20,8	0,0
Effet retour responsabilisation	16,9	0,0
Crédit d'impôt frais non récupérables événement	0,0	-31,8
Relèvement plafond pour libéralités au fonds de calamités	0,0	-2,3
Abaissement de la TVA à 6 % sur l'électricité mars-juin 2022	0,0	-321,5
Abaissement de la TVA à 6% sur les vélos	0,0	-60,5
Taxation pensions complémentaires néerlandaises	0,0	9,5

Source : *exposé général budget initial 2022*⁷⁰ et *exposé général budget ajusté 2022*⁷¹

La Cour des comptes commente ci-après certaines de ces mesures.

L'augmentation des accises sur le tabac au 1^{er} janvier 2022, telle que prévue dans le budget initial, n'a pas été mise en œuvre.

La mesure corona relative au précompte professionnel réduit sur les allocations de chômage temporaire est à présent reprise dans le tableau Incidence complémentaire. Dans le budget initial, elle était prise en compte via une correction technique (229,3 millions d'euros). Le SPF Finances tient aussi compte de l'incidence sur les enrôlements.

La réforme des avantages fiscaux pour sportifs est toujours estimée à 13 millions d'euros, mais 6,7 millions d'euros ont été intégrés dans la dispense de versement du précompte professionnel lors du contrôle budgétaire. Cette dispense est une dépense SEC.

Les effets retour des mesures sociales relatives à l'emploi et à la responsabilisation en matière d'incapacité de travail et d'invalidité ont été intégrés dans les paramètres du BFP lors du contrôle budgétaire et ne doivent donc plus être pris en compte comme incidence complémentaire. Il en va de même pour l'effet TVA des mesures en matière d'accises introduites lors du budget initial.

Pour ce qui est de la réduction de TVA sur l'électricité, il est renvoyé à la Partie I – Chapitre 1 – point 3. La réduction de TVA sur les vélos avait déjà été approuvée par loi⁷² et devait entrer en vigueur après l'accord de la Commission européenne. Cette dernière a adopté le 7 décembre 2021 une liste adaptée des taux réduits de TVA (notamment sur les vélos), de sorte que la loi belge entrerait en vigueur vingt jours après la publication de cette liste adaptée. Le SPF Finances a dès lors repris l'incidence budgétaire estimée de cette mesure dans ses estimations.

⁷⁰ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 2290/001, p. 105 (tableau 5).

⁷¹ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 2641/001, p. 87 (tableau 4).

⁷² Loi du 13 avril 2019 instaurant un taux de TVA réduit pour les bicyclettes et bicyclettes électriques.



En raison de l'incidence budgétaire de la baisse du taux de TVA sur les vélos, le gouvernement a décidé de ne pas mettre cette mesure en œuvre⁷³. Cela explique pourquoi le coût de cette mesure est neutralisé dans le tableau reprenant l'incidence complémentaire des mesures fiscales (voir le point 2.4.2). Le gouvernement souhaite utiliser le budget pour promouvoir le vélo, notamment en adaptant l'indemnité vélo pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Lors de la confection du budget ajusté, le contenu de cette mesure n'était pas précisé et son montant est repris dans les mesures non réparties.

2.4.2 Incidence complémentaire du conclave d'avril 2022

Lors du conclave budgétaire d'avril 2022, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée de -925,8 millions d'euros sur les recettes SEC de 2022.

Ces mesures concernent :

- annulation de la réduction de TVA sur les vélos (+60,5 millions d'euros) ;
- effet retour de la responsabilisation en matière d'incapacité de travail et d'invalidité (+0,2 million d'euros) ;
- extension de la réduction d'impôt sur les bornes de chargement (-1 million d'euros) ;
- accord énergie : diminution temporaire à 6 % de la TVA sur les chauffe-eau solaires et les pompes à chaleur (avril 2022-décembre 2023) (-5,1 millions d'euros) ;
- accord énergie : diminution temporaire à 6 % de la TVA sur les panneaux solaires (avril 2022-décembre 2023) (-10,7 millions d'euros) ;
- accord énergie : diminution temporaire des accises sur l'essence et le diesel (16 mars 2022-30 septembre 2022) (-288 millions d'euros) ;
- accord énergie : prolongation de la diminution temporaire à 6 % de la TVA sur l'électricité (juillet-septembre 2022) (-297,6 millions d'euros) ;
- accord énergie : diminution temporaire à 6 % de la TVA sur le gaz (avril-septembre 2022) (-384 millions d'euros).

Pour les mesures prises dans le cadre des accords énergie, il est renvoyé à la Partie I – Chapitre 1 – Point 3 du présent rapport.

3 Recettes non fiscales

Évolution des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales en base caisse, inscrites au projet de budget des voies et moyens ajusté pour l'année 2022, s'élèvent à 6.873 millions d'euros⁷⁴, soit une augmentation de 872 millions d'euros par rapport aux estimations initiales.

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral s'élèvent à 5.632 millions d'euros, soit 815 millions d'euros de plus que les estimations initiales et 1.527 millions d'euros de plus que les réalisations de l'année 2021.

Les recettes non fiscales qui n'influencent pas le solde de financement s'élèvent à 1.242 millions d'euros. Elles consistent principalement en corrections techniques et remboursements d'octrois de crédits, tels que la couverture du risque de change lié au

⁷³ Arrêté royal du 6 avril 2022 modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les bicyclettes et bicyclettes électriques.

⁷⁴ En ce compris une recette de 37 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique (Titre II, section 2, chapitre 18, §1^{er}, article 97.00.01).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/47

paiement en dollars des avions F35 et des drones Male (595 millions d'euros)⁷⁵ et le remboursement de prêts octroyés à d'autres États (214 millions d'euros)⁷⁶.

Problèmes d'estimation

La Cour des comptes observe, comme dans ses commentaires sur le budget initial 2022, que certaines de ces recettes ne sont pas correctement estimées :

- l'absence d'accords de coopération entre les différentes entités pour la répartition des recettes liées aux enchères des droits d'émission de CO₂ et de la vente des licences UMTS ne permet pas de déterminer la part fédérale ;
- il n'existe pas de certitude suffisante sur le rendement des recettes supplémentaires, estimées à 100 millions d'euros, pour le projet Crossborder, dont la majeure partie sera par ailleurs transférée aux Régions ;
- une recette de 44,4 millions d'euros au titre de redevance pour le traitement Crossborder fait l'objet d'une double imputation dans le budget des voies et moyens (sections 12 et 18) ;
- la contribution de répartition du secteur énergétique pour le démantèlement des centrales nucléaires semble largement sous-évaluée (72 millions d'euros). Plus précisément, la recette perçue en 2021 s'est élevée à 83,5 millions d'euros et la croissance des prix de l'électricité, ainsi que la disponibilité du parc nucléaire en 2021, devrait contribuer à accroître fortement le montant versé cette année. Dans le cadre du second paquet de mesures prises pour réduire la facture énergétique, le gouvernement prévoit une recette supplémentaire de 32 millions d'euros. Cette recette n'est pas reprise dans le projet de budget des voies et moyens.

Remarques spécifiques

Frais liés à la vaccination et à la prévention

Une recette exceptionnelle de 302 millions d'euros est prévue pour le remboursement par les Communautés de coûts liés à la Covid 19 (-225 millions d'euros par rapport au budget initial). Cependant, en l'absence d'accord de coopération avec celles-ci, aucune base légale n'existe actuellement pour la perception de cette recette. De plus, un montant de 124 millions d'euros est dorénavant prévu pour le remboursement des frais de *testing* et autres frais par les Communautés. En l'absence de décision quant à leur répartition, l'évaluation de ces recettes est incertaine.

Dividendes des institutions financières

Dans le cadre du projet de centralisation des participations de l'État au sein de la SFPI, l'ensemble des participations de l'État dans Ethias et BNP Paribas ont été transférées à cette société. En conséquence, l'article de recettes sur lequel sont imputés les dividendes des institutions financières ne comprend plus les dividendes de ces deux institutions (estimés à

⁷⁵ La contrevaaleur de cette opération est reprise au budget général à la section 51.

⁷⁶ Le grand-duché de Luxembourg, notamment, a remboursé anticipativement le solde d'un prêt (19,3 millions d'euros) qui avait été accordé dans le cadre du dossier *Kaupthing* lié à la crise financière de 2008. La Grèce a également proposé de rembourser anticipativement un montant de 97,3 millions d'euros.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/48

374,3 millions d'euros), mais uniquement ceux de Belfius et de Royal Park Investments⁷⁷. L'estimation des recettes est ainsi ramenée à 257,5 millions d'euros lors de cet ajustement.

La Cour constate que l'estimation de ces recettes ne tient pas compte des intentions de Belfius de verser un dividende de 368,5 millions d'euros en 2022, dont il faut déduire la commission de gestion de 2 millions d'euros prélevée par la SFPI. En conséquence, les recettes de dividendes sont sous-estimées de 109 millions d'euros.

La SFPI utiliserait les dividendes perçus pour prendre des participations dans d'autres sociétés, ce qui devrait avoir un impact sur les recettes futures de celle-ci et sur les dividendes versés à l'État dans les années à venir. En effet, selon le contrat de gestion actuel, le montant du dividende que la SFPI verse à l'État est fixé au minimum à 25% du résultat net de l'exercice.

Fonds voucher

La loi du 21 novembre 2021⁷⁸ prévoyait l'octroi de prêts d'urgence en 2021 aux voyageurs pour le remboursement des *vouchers* octroyés à leurs clients en raison de la crise sanitaire. Alors qu'un montant de 210 millions d'euros avait été prévu à cet effet au sein de la provision Corona en 2021, seuls 16,5 millions d'euros ont été effectivement liquidés.

Un montant de 36,3 millions d'euros a été inscrit au budget initial 2022 pour le remboursement de ces prêts et des intérêts. Le présent projet d'ajustement budgétaire ne prévoit aucun remboursement au cours de cette année. Des remboursements sont prévus à partir de l'année 2023.

Remboursements de sommes excédentaires perçues par l'Inasti et par l'Inami

Des recettes pour un montant de 1.264 millions d'euros sont inscrites au budget SPF Sécurité sociale pour le remboursement par l'Inasti et l'Inami de sommes excédentaires qui leur ont été versées en 2021, au titre du financement alternatif et de la dotation d'équilibre. La Cour constate que cette façon de procéder est plus conforme au principe de transparence budgétaire que les compensations utilisées les années précédentes. Ces recettes sont des transferts internes à l'Entité I et n'ont donc pas d'impact sur son solde de financement. Il est renvoyé pour plus de précisions au chapitre relatif au financement de la sécurité sociale (voir infra).

⁷⁷ En 2021, les fonds propres de Royal Park Investments ont été réduits au minimum légal de 61.500 euros, ce qui laisse à penser que les activités de la société sont quasi terminées.

⁷⁸ Loi modifiant la loi du 15 juillet 2016 portant exécution du Règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/49

CHAPITRE 2 - RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1 Évolution générale des recettes

Pour l'ajustement 2022, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 118.828,6 millions d'euros (+ 1.171,1 millions d'euros par rapport au budget initial).

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	Recettes 2021	Budget initial 2022	2022- 2021 (%)	Budget ajusté 2022	2022 initial - ajusté (%)
Cotisations	65.500,6	68.379,2	4,39%	70.131,5	2,56%
Dotations et subventions des pouvoirs publics	27.007,0	24.075,6	- 10,85%	23.134,9	-3,91%
Financement alternatif de l'État	19.723,3	19.563,8	-0,81%	19.897,1	1,70%
Autres recettes	5.484,8	5.638,9	2,81%	5.665,2	0,47%
Total	117.715,7	117.657,5	-0,05%	118.828,6	1,00%

Source : Exposé général du projet de budget ajusté 2022

La majeure partie des recettes, à savoir 59,02 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Le financement par les pouvoirs publics représentent 36,21 % des recettes totales et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (19,47 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 16,74 %).

2 Recettes propres

2.1 ONSS - Gestion globale

L'ONSS estime, à l'ajusté 2022, les recettes de cotisations pour 2022 à 57.724,7 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 1.627,2 millions d'euros (+2,90%) par rapport aux recettes attendues à l'initial 2022 (56.097,5 millions d'euros). Cette augmentation est fondée sur la perspective d'une relance des activités économiques et résulte essentiellement des nouvelles estimations de la masse salariale (1.561,3 millions d'euros⁷⁹), sur la base des hypothèses de février 2022 du BFP⁸⁰.

Les prévisions du budget ajusté 2022 comprennent des dépassements de l'indice-pivot en février et en juillet 2022, mais ne prennent pas en compte au niveau du calcul des cotisations au travers de l'évolution de la masse salariale le dépassement d'avril 2022, ni les nouvelles projections du BFP prévoyant le futur dépassement en octobre 2022.

⁷⁹ Montant des cotisations sociales réduit des diverses réductions de cotisations hors réductions régionales groupes cibles.

⁸⁰ L'augmentation de la masse salariale est évaluée à 8,4% pour 2022 pour le secteur privé et le secteur public au lieu de 4,8% prévu à l'initial (comprenant l'indexation de + 4,6% au lieu de 2,3% prévu à l'initial).

L'ONSS indique toutefois que, sur la base d'une augmentation de la masse salariale du secteur privé de 0,45% et d'une augmentation de la masse salariale du secteur public suite au dépassement de l'indice pivot en avril et en octobre, cela représenterait des recettes complémentaires de 344 millions d'euros.

Suivi des mesures de lutte contre les effets de la crise Covid 19

Comme la Cour l'a exposé dans son Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale⁸¹, la crise de la covid -19 influence les recettes de l'ONSS-Gestion globale de deux manières.

D'une part, le ralentissement de l'activité économique diminue la masse salariale et, partant, génère une perte structurelle de cotisations pour l'ONSS. D'autre part, les mesures de soutien aux employeurs entraînent une diminution des recettes de cotisation.

L'incidence budgétaire des mesures ONSS dans le cadre de la crise sanitaire pour 2022 est estimée à 73,3 millions d'euro

Tableau - Coût estimé des mesures de soutien aux employeurs (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Réalisations 2021	Incidence 2022 (10/2021)	Incidence 2022 (estimation mars 2022)
Mesures cotisations 2020	332,7	96,3		
Mesures cotisations 2021		133,5	46,8	46,8
Mesures cotisations 2022				26,5
Total	332,7	229,8	46,8	73,3

Source : tableau établi par la Cour des comptes sur la base des informations transmises par l'organisme et les tableaux joints au 69^{ème} rapport au Gouvernement du Comité de gestion de la sécurité sociale

Mesures ayant une incidence en 2022

La mesure « Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 – employés » fait suite à une initiative des partenaires sociaux visant à financer une partie des charges (para)fiscales sur le pécule de vacances, à verser aux ouvriers et aux employés en 2022. Le gouvernement a décidé lors du budget initial d'octroyer une enveloppe globale de 153,9 millions d'euros. Un montant de 107,1 millions d'euros est attribué au secteur des vacances annuelles des ouvriers et sera directement versé à l'Office national des vacances annuelles (Onva) par le SPF Sécurité Sociale. Le solde se répartit entre 46,1 millions d'euros pour le pécule de vacances des employés touchés par les effets de la crise, et 0,7 million d'euros pour ceux affectés par les inondations. Les moyens seront répartis entre les employeurs, en fonction de l'importance du recours au chômage temporaire pour force majeure, sous la forme de réductions de cotisations patronales au 2^{ème} trimestre 2022 et financés via la dotation d'équilibre 2022.

⁸¹ Pour un commentaire sur ces mesures, voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 178^e Cahier – *Partie II – Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, www.courdescomptes.be.



Outre les délais de paiements octroyés pour le premier trimestre 2022 par la loi du 14 février 2022 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie de la covid-19, une prime (basée sur le montant de la cotisation patronale nette) peut également être octroyée aux employeurs du secteur événementiel, aux discothèques, dancing et plaines de jeux intérieurs⁸².

Suivi des mesures antérieures

Les mesures suivantes prises lors de l'élaboration du budget initial 2022 ont été mises en œuvre au niveau réglementaire :

- réforme des cotisations ONSS sportif⁸³ (+30 millions d'euros) ;
- réforme plan plus⁸⁴ (+47 millions d'euros);
- responsabilisation des employeurs y compris dans la mesure générale retour au travail⁸⁵ (rendement nul, la cotisation sera reversée au fonds de sécurité d'existence du secteur);
- adaptation de la cotisation spéciale de sécurité sociale dans le cadre du mini *Tax shift*⁸⁶ (-144,9 millions d'euros, compensée par le financement alternatif);
- classement des ateliers sociaux en catégorie 3, compris dans la mesure générale Plan de relance et de transition⁸⁷ (-12 millions d'euros⁸⁸).

L'élargissement du bonus à l'emploi prévu dans le mini *Tax shift* n'a, quant à lui, pas encore été approuvé par arrêté royal⁸⁹ (-75 millions d'euros compensé par la dotation d'équilibre).

Les rendements estimés lors du budget initial n'ont pas été revu à l'occasion de cet ajustement. L'ONSS n'est pas encore en mesure de fournir le rendement du premier trimestre 2022.

2.2 Inasti – Gestion globale

L'Inasti estime les recettes des cotisations à 4.891,2 millions d'euros dans le budget ajusté, soit une augmentation de 174,1 millions d'euros (+3,69 %) par rapport aux cotisations estimées dans le budget initial.

Les recettes des cotisations sociales à payer par les indépendants passent à 4.618,3 millions d'euros, soit une hausse de 163,2 millions d'euros (+3,66 %). L'Inasti s'appuie à cet effet sur

⁸² Cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 et doit être utilisée pour maintenir l'emploi du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

⁸³ Intégration des sportifs rémunérés dans le régime classique des salariés - entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

⁸⁴ Plafonnement de la réduction des cotisations patronales pour le premier engagement à 4.000 euros par trimestre et diverses modifications techniques et juridiques – entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

⁸⁵ Instauration d'une cotisation patronale spécifique de 0,625% par trimestre pour les entreprises de minimum 50 travailleurs et enregistrant un afflux excessif vers l'incapacité de travail longue durée. La cotisation sera calculée sur la base des maladies en 2022 et due pour la première fois en 2023.

⁸⁶ Réduction de la cotisation spéciale de sécurité sociale- entrée en vigueur au 1^{er} janvier et au 1^{er} avril 2022. La notification du 20 octobre 2021 prévoyait une compensation par le biais de la dotation d'équilibre. Il a finalement été décidé de compenser la perte dans le chef de l'ONSS par l'augmentation des montants forfaitaires du financement alternatif.

⁸⁷ Classement des ateliers sociaux de catégorie 1 en catégorie 3 – entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

⁸⁸ Ce montant a été réévalué à 15,1 millions d'euros, soit une augmentation de 3,1 millions d'euros, par l'ONSS dans le cadre du projet d'ajustement 2022.

⁸⁹ Une convention collective de travail a été conclue le 9 mars afin de modifier la convention collective de travail relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen. Celle-ci est applicable à partir du 1^{er} avril 2022.



les données les plus récentes relatives aux revenus professionnels des indépendants⁹⁰ et les données des caisses d'assurance sociale relatives aux cotisations réclamées et perçues. L'augmentation des recettes est quelque peu freinée par l'incidence des mesures dans le cadre de la crise de la covid-19⁹¹ (-97,5 millions d'euros). Les cotisations des sociétés progressent de +4,39 % pour s'établir à 264,1 millions d'euros.

2.3 Lutte contre la fraude fiscale et sociale

Lors de l'élaboration du budget initial 2021, le gouvernement prévoyait un rendement budgétaire en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale de 200 millions d'euros en 2021, de 400 millions d'euros en 2022 (+200 millions d'euros), de 700 millions d'euros en 2023 (+300 millions d'euros) et de 1.000 millions d'euros en 2024 (+300 millions d'euros). Lors de son analyse du budget initial 2022, la Cour des comptes n'avait pas obtenu d'information permettant de justifier le rendement budgétaire estimé et sa répartition entre les mesures en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Ces objectifs budgétaires globaux ont été confirmés dans l'exposé général du budget ajusté 2022. La cellule stratégique du ministre chargé de la coordination de la lutte contre la fraude indique que le gouvernement a choisi de ne pas répartir le rendement budgétaire. La Cour des comptes ne dispose donc pas d'information complémentaire sur l'estimation du rendement, ni sur sa répartition entre les parties concernées⁹².

La réalisation des rendements globaux susmentionnés (400 millions d'euros en 2022⁹³) supposait la transposition du plan stratégique pour la lutte contre la fraude sociale et fiscale en un plan d'actions opérationnel. À ce titre, la cellule stratégique du ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude relève que le Comité ministériel du 1^{er} avril 2022 a validé le deuxième plan d'actions pour la mise en œuvre d'une politique antifraude, du Collège ad hoc. Il préconise notamment :

- le renforcement de la coopération interdépartementale, notamment par l'échange de données, la formation commune des agents et la création d'équipes multidisciplinaires ;
- l'amélioration des processus de recouvrement, notamment par la numérisation, la coordination interdépartementale et des adaptations réglementaires ;
- le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et sociale internationale, notamment par des adaptations réglementaires, la réalisation de contrôles et la mise en place de groupe de travail ;
- l'amélioration des processus de détection des risques.

Le plan opérationnel 2022 du Service d'information et de recherche sociale (Sirs) devrait quant à lui être soumis au conseil des ministres pour approbation le 18 mai 2022, avant d'être présenté au Comité ministériel de lutte contre la fraude.

Lutte contre la fraude sociale

⁹⁰ Dans ce cas : les revenus professionnels 2019 communiqués par la Banque nationale de Belgique en novembre 2021.

⁹¹ Notamment les dispenses de cotisations sociales, les remises de majorations et d'intérêts de retard et les reports de paiement.

⁹² Notamment la répartition par IPSS, des rendements attendus de la lutte contre la fraude sociale.

⁹³ Correspondant à une hausse de 200 millions d'euros par rapport à 2021, ce dernier montant est repris dans les mesures non réparties de l'entité I au sein de l'exposé général.



Pour 2021, le Sirs évalue à 342 millions d'euros le rendement de la lutte contre la fraude sociale⁹⁴. Cette estimation regroupe les rendements de l'ensemble du secteur fédéral, en ce compris les IPSS.

À ce titre, la Cour des comptes renvoie à ses commentaires publiés dans son Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale⁹⁵ et consacrés à l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale. Elle y relevait notamment que les estimations de rendement des mesures de lutte contre la fraude sociale devaient être appréhendées avec prudence et que les méthodes de calcul de l'incidence financière des mesures n'étaient pas toujours suffisamment étayées. La cellule stratégique du ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude indique travailler à l'élaboration d'objectifs de performance. Toutefois l'absence de répartition des rendements estimés met en évidence la limite des méthodes actuelles.

La cellule stratégique indique également que certaines mesures prises dans le cadre du budget initial 2022 auront un impact en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale. Ces mesures incluent notamment le recrutement de 50 nouveaux inspecteurs sociaux en 2022. Au 31 mars 2022, seuls six nouveaux inspecteurs sont entrés en fonction⁹⁶. Par ailleurs, la Cour des comptes relève que les rendements estimés des 50 nouveaux inspecteurs sociaux sont associés à une mesure budgétaire distincte relative à l'efficacité de la Sécurité sociale⁹⁷.

Lutte contre la fraude fiscale

En l'absence de calcul étayant le rendement attendu des mesures fiscales envisagées, la Cour des comptes n'est pas en mesure de juger de l'exactitude et du réalisme de cette estimation. Elle constate, cependant, que des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines (équipes d'enquête pluridisciplinaire, VAT-Gap, autorités de contrôle du secteur financier,...). Ceux-ci sont repris dans le rapport de suivi du premier plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique antifraude qui a été approuvé par le conseil des ministres du 1^{er} avril dernier.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les dotations et les subventions des pouvoirs publics à l'ajusté 2022 sont inférieures de 940,8 millions d'euros (-3,91 %) par rapport au budget initial et inférieures de 3.872,2 millions d'euros (-14,34 %) aux recettes escomptées pour 2021.

⁹⁴ Pour l'exercice 2020, ce rendement était évalué à 254 millions d'euros. Une première évaluation des rendements effectifs du premier trimestre 2022 sera soumise pour approbation au Comité stratégique du Sirs, en date du 18 mai 2022.

⁹⁵ Cour des comptes, « Lutte contre la fraude sociale », 178^{ème} Cahier - partie II- Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, Bruxelles, septembre 2021, pp 64 à 72, www.courdescomptes.be.

⁹⁶ Voir partie III – chapitre 2 – point 2.1

⁹⁷ Voir partie III – chapitre 2 – point 2.1

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

Tableau – Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, à l'Inami-Soins de santé, aux pensions publiques et aux régimes hors Gestion globale (en millions d'euros)

	Recettes 2021	Budget initial 2022	2022- 2021 (%)	Budget ajusté 2022	2022 initial - ajusté (%)
ONSS-Gestion globale	9.226,1	9.195,9	-0,33%	7.726,9	-15,97%
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	2.162,7	2.213,2	2,34%	2.296,3	3,75%
<i>Dotations spécifiques de l'État (1)</i>	158,9	164,3	3,42%	174,0	5,92%
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	5.615,4	5.901,5	5,09%	4.447,5	-24,64%
<i>Subventions des entités fédérées</i>	1.289,1	916,8	-28,88%	808,9	-11,77%
Inasti-Gestion globale	3.189,5	688,6	-78,41%	870,7	26,45%
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	384,1	393,1	2,35%	408,8	3,99%
<i>Dotations spécifiques de l'État (1)</i>	0,0	0,0		2,0	
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	2.805,4	295,5	-89,47%	459,9	55,65%
Inami-Soins de santé	1.739,0	813,3	-53,23%	766,1	-5,80%
<i>Dotations de l'État (2)</i>	744,8	753,3	1,14%	766,1	1,70%
<i>Dotation spécifique covid-19</i>	994,2	60,0	-93,97%	0,0	
Dotation de l'État pour les pensions publiques	12.374,5	12.887,2	4,14%	13.272,5	2,99%
Régimes hors Gestion globale	478,0	490,7	2,66%	498,6	1,62%
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	401,5	418,2	4,16%	427,8	2,30%
<i>Subventions des entités fédérées</i>	76,5	72,5	-5,20%	70,8	-2,32%
Total	27.007,0	24.075,6	-10,85%	23.134,9	-3,91%

- (1) Dotation à l'ONSS-Gestion globale pour le financement des zones de police locale, au Service fédéral des pensions et à l'Inasti pour des projets dans le cadre du plan de relance et d'investissement et dotations de moindre importance à d'autres organismes au sein de la sécurité sociale.
- (2) Depuis 2021, l'Inami reçoit une dotation structurelle (article 191, 1^{er} quater, de la loi relative à l'assurance soins de santé) en plus de la dotation pour le Fonds Blouses blanches.

Source : Exposé général du projet de budget ajusté 2022



ONSS-Gestion globale

Les subventions des pouvoirs publics ont été fixées à 7.720 millions d'euros⁹⁸. Elles varient d'un montant global de -1.475,6 millions d'euros par rapport au budget initial 2022. Cette variation est justifiée essentiellement par une diminution de la dotation d'équilibre (-1.454,0 millions d'euros), d'une augmentation de la dotation de base (+86,2 millions d'euros) et d'une adaptation des subventions régionales (-107,9 millions d'euros).

La diminution de la dotation d'équilibre correspond à la récupération des résultats antérieurs suite aux meilleurs résultats de l'exercice 2021⁹⁹ (-952,2 millions d'euros) et à son adaptation consécutive aux dernières estimations pour 2022 (-501,8 millions d'euros). En effet, en 2021, les recettes se sont élevées à 81.658,7 millions d'euros soit une augmentation de 70,3 millions d'euros¹⁰⁰ par rapport aux prévisions d'octobre 2021. Les dépenses ont, quant à elles, été moins importantes, s'élevant à 81.495,5 millions d'euros, soit 881,8 millions d'euros de moins que les prévisions d'octobre 2021¹⁰¹.

Inasti-Gestion globale

La dotation ordinaire de l'Inasti a été fixée à 408,8 millions d'euros à la suite de l'adaptation du montant à l'indexation. La dotation d'équilibre 2022 a été adaptée en fonction des nouvelles estimations budgétaires, ce qui a donné lieu à une augmentation de 164,4 millions d'euros (+55,65%). Sur la base des réalisations provisoires de 2021, l'Inasti a reçu 650,6 millions d'euros en trop dans le cadre de la dotation d'équilibre¹⁰². Ce montant n'a pas été déduit de celle de 2022 car elle était insuffisante. C'est pourquoi, il est repris dans les dépenses (rubrique « Divers ») et sera reversé au SPF Sécurité sociale.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est assuré par le prélèvement de recettes fiscales. Les montants dus dans ce cadre s'élèvent, dans le présent projet de budget ajusté, à 19.897,1 millions d'euros, dont 15.854,4 millions d'euros sur les recettes TVA¹⁰³ et 4.042,7 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier.

Par rapport aux propositions du budget initial, ces moyens augmentent de 333,3 millions d'euros, en raison principalement de la compensation de mesures prises dans le cadre du mini *tax shift* (+144,9 millions d'euros), de la mesure « primo starter » (+5,1 millions d'euros) et d'une augmentation du financement alternatif des soins de santé (+183,3 millions d'euros).

Ces moyens sont alloués à l'ONSS, à hauteur de 17.007,5 millions d'euros (+282,0 millions d'euros) et à l'Inasti, à hauteur de 2.889,6 millions d'euros (+51,3 millions d'euros).

⁹⁸ Ce montant comprend la dotation d'équilibre (4.447,5 millions d'euros), la subvention globale de l'État (2.296,3 millions d'euros), la subvention spécifique de l'État (167,4 millions d'euros) et les subventions des entités fédérées (808,9 millions d'euros).

⁹⁹ Les prévisions faisaient état d'un solde négatif de 851 millions d'euros. Le résultat définitif est un solde positif de 101 millions d'euros.

¹⁰⁰ Cotisations sociales (+58,6 millions d'euros), les recettes affectées correspondant essentiellement à la cotisation spéciale de sécurité sociale (+29,8 millions d'euros), les dotations, hors dotation d'équilibre (-17,97 millions).

¹⁰¹ Cette différence se situe au niveau des transferts externes vers les autres IPSS destinés à financer les prestations sociales et sera abordée dans la partie consacrée aux dépenses de la sécurité sociale.

¹⁰² Lors de la confection du budget initial, le résultat était de 209,3 millions d'euros, soit l'arriéré de dotation d'équilibre pour 2020 (payé en 2021). La différence avec le résultat 2021 dans le budget ajusté résulte principalement de la baisse des dépenses relatives au droit passerelle et de l'augmentation des recettes.

¹⁰³ Un montant de 136,6 millions d'euros sera cependant prélevé des recettes du précompte professionnel vu l'insuffisance estimée des recettes TVA et devra faire l'objet d'une dérogation légale.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/56

En raison de la crise du coronavirus¹⁰⁴, des montants forfaitaires sont de nouveau fixés pour l'année 2022 pour les recettes du précompte mobilier et de la TVA, en attendant le retour à une situation économique normale.

Le financement de la sécurité sociale est également assuré par le Maribel social (138,3 millions d'euros) et par les cotisations spéciales de sécurité sociale (179,7 millions d'euros) établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Elles augmentent globalement de 22,3 millions d'euros par rapport aux estimations initiales.

Au total, les moyens dus à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2022, quelque 20.215,1 millions d'euros, en augmentation de 355,6 millions d'euros¹⁰⁵.

¹⁰⁴ À partir de 2021, les montants alloués à la sécurité sociale pour compenser la réduction des recettes liées au taxshift auraient dû être directement intégrés dans les pourcentages qui servent au calcul des recettes TVA et du précompte mobilier. Cependant, les recettes plus faibles encaissées pendant l'année 2020 ne constituent pas une base adéquate pour recalculer le financement selon les principes énoncés dans la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

¹⁰⁵ Les moyens réellement transférés à la sécurité sociale en 2022 sont estimés à 20.137,8 millions d'euros en base caisse.



PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE 1 - APERÇU GÉNÉRAL DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

Le budget initial 2022 a fait l'objet de deux ajustements, adoptés respectivement le 10 février 2022¹⁰⁶ et le 24 mars 2022¹⁰⁷. Le troisième ajustement a été déposé le 29 avril 2022.

Suite à ces ajustements, les dépenses primaires augmentent de 6,8 milliards d'euros en engagement (+ 9,6 %) et de 4,7 milliards d'euros en liquidation (+6,6).

Cette différence entre les engagements et les liquidations s'explique par la nature pluriannuelle de certains projets d'investissement (les investissements militaires et le plan de transition énergétique par exemple). Cette situation nécessitera des crédits de liquidation à due concurrence dans les années à venir.

1 Budget général des dépenses suivant la classification économique après le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2022

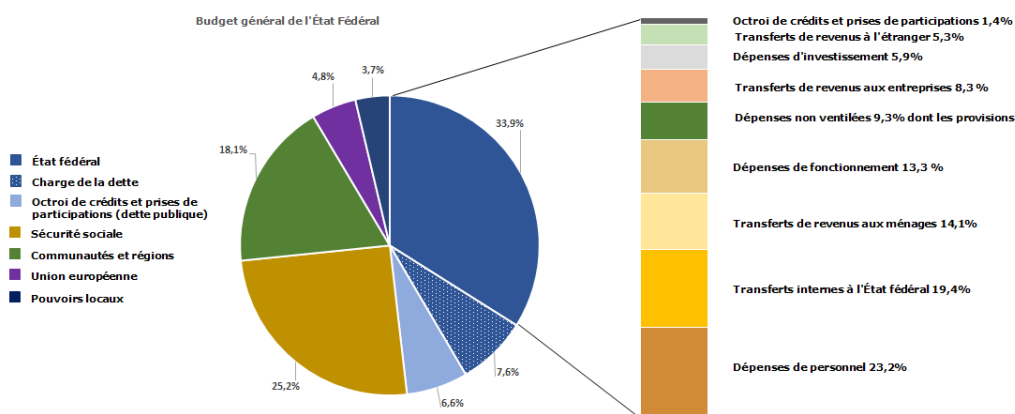
Le projet de budget général des dépenses ajusté porte les crédits de liquidation à 117,6 milliards d'euros, dont 31,4 milliards d'euros pour le refinancement de la dette. Hors refinancement de la dette, les crédits de liquidation s'élèvent à 86,2 milliards d'euros, dont 3,8 milliards d'euros sont propres à ce troisième ajustement.

Ces crédits couvrent les dépenses primaires (75,1 milliards d'euros), les charges d'intérêts de la dette publique (6,5 milliards d'euros) et les rachats de titres (4,5 milliards d'euros). La Cour des comptes renvoie aux commentaires qu'elle formule dans la partie de ce rapport relative à la soutenabilité de la dette publique (Partie I-chapitre 1-point 4).

¹⁰⁶ Doc.Parl. Chambre DOC 55 2425/004.

¹⁰⁷ Doc.Parl. Chambre DOC 55 2523/005.

Graphique - Budget général des dépenses de l'État fédéral 2022 ajusté



Les crédits sont destinés aux transferts vers les autres pouvoirs publics (40,5 milliards d'euros, 47%), aux opérations de la dette publique¹⁰⁸ (5,7 milliards d'euros, 6,6%), aux transferts vers l'Union européenne (4,2 milliards d'euros, 4,8%) et aux charges d'intérêt de la dette (6,5 milliards d'euros, 7,6 %). Les crédits de l'État fédéral, après transfert et dépenses liés à la dette publique, s'élèvent à 29,2 milliards d'euros (33,9 % du total hors refinancement de la dette). Ils sont en augmentation de 4,5 milliards d'euros par rapport au budget initial 2022.

Ces 29,2 milliards d'euros servent principalement à :

- transférer des moyens vers des institutions appartenant à l'État fédéral : 5,7 milliards d'euros (19,4%) ;
- transférer des revenus aux ménages : 4,1 milliards d'euros (14,1%) ;
- couvrir des dépenses « non ventilées » dont les provisions : 2,7 milliards d'euros (9,3%) ;
- transférer des revenus aux entreprises : 2,4 milliards d'euros (8,3%) ;
- transférer des revenus à l'étranger : 1,5 milliard d'euros (5,3%) ;
- couvrir des dépenses ayant la nature de prêts et de prises de participations : 0,4 milliard d'euros (1,4%).

Ainsi, le budget général de l'État fédéral se compose essentiellement de crédits destinés à financer soit d'autres pouvoirs publics, soit d'autres secteurs économiques (ménages, entreprises).

Les crédits destinés au financement des missions proprement dites de l'État fédéral, ne représentent que 14,4% des crédits du budget général des dépenses (hors refinancement de la dette publique). Plus précisément, il s'agit de 12,4 milliards d'euros dont 6,7 milliards d'euros pour les frais de personnel (23,2%), 3,9 milliards pour les frais de fonctionnement (13,3%) et 1,7 milliard pour les dépenses d'investissement (5,9%). Cette répartition ne tient pas compte des moyens inscrits dans les provisions départementales (1,6 milliard d'euros).

¹⁰⁸ Octrois de crédits et prises de participations.



2 Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires et charges d'intérêt

2.1 Aperçu global des dépenses

L'approche fonctionnelle classe les administrations de l'État fédéral en « cellules » selon la finalité de leurs tâches. Au sein de chaque cellule, les crédits sont présentés en fonction de la codification économique (SEC).

En outre, l'aperçu présente également les principales mesures adoptées à l'occasion des premier et deuxième ajustements 2022.

Des crédits de liquidation sont inscrits, à hauteur de 55% du total dans la cellule d'autorité (15,6 milliards d'euros) et dans la cellule sociale (29,3 milliards d'euros). Ces moyens pourraient être influencés par des transferts en provenant des provisions interdépartementales inscrites à la section 06 du budget général des dépenses (1,6 milliard d'euros). La provision Corona, inscrite à la section 25, n'est pas une provision interdépartementale. Son montant (950 millions d'euros) fait donc déjà partie intégrante de la Cellule sociale, de sorte que les transferts qui auront lieu depuis cette provision ne modifieront pas le total de cette dernière.

Tableau – Présentation fonctionnelle des crédits inscrits dans le budget 2022 ajusté (en millions d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits d'engagement 2022						Crédits de liquidation 2022					
	Initial	Mesures ajustements			Total après contrôle budgétaire	Variation AJU3 / INI (%)	Initial	Mesures ajustements			Total après contrôle budgétaire	Variation AJU3 / INI (%)
	1er	2ème	3ème				1er	2ème	3ème			
Cellule d'appui	2.436,2	21,6		1.050,6	3.508,6	44,0%	2.350,9	21,6		886,2	3.258,8	38,6%
1 Personnel	153,0			7,9	160,9	5,2%	153,0			7,9	160,9	5,2%
2 Fonctionnement	232,0			8,2	240,2	3,5%	225,9			9,4	235,3	4,2%
3 Investissements	46,5			-0,6	46,0	-1,1%	72,0			-2,8	69,2	-3,9%
4 Dotations et subsides	1.221,5	21,6		206,6	1.449,7	18,7%	1.123,6	21,6		43,2	1.188,5	5,8%
7 Dépenses non ventilées	783,2			828,5	1.611,8	105,8%	776,4			828,5	1.604,9	106,7%
Cellule d'autorité	14.785,5	93,5	10,7	2.527,0	17.416,7	17,8%	14.436,7	33,3	10,7	1.124,8	15.605,4	8,1%
1 Personnel	5.825,5	0,2	7,3	327,6	6.160,6	5,8%	5.825,2	0,2	7,3	327,6	6.160,3	5,8%
2 Fonctionnement	2.634,3	64,2	2,5	543,2	3.244,2	23,2%	2.298,8	17,7	2,5	536,3	2.855,2	24,2%
3 Investissements	933,6	29,1	0,9	818,4	1.782,0	90,9%	1.511,1	15,4	0,9	105,7	1.633,0	8,1%
4 Dotations et subsides	4.957,3			810,9	5.768,2	16,4%	4.198,8			284,7	4.483,5	6,8%
5 Charges d'intérêts	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,3			0,0	0,3	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	395,4			-2,8	392,5	-0,7%	554,4			-138,7	415,7	-25,0%
7 Dépenses non ventilées	39,1			29,7	68,9	76,2%	48,1			9,2	57,4	19,3%
Cellule sociale	28.350,5	37,4	110,0	389,1	28.886,9	1,9%	28.754,8	37,4	86,1	391,0	29.269,5	1,8%
1 Personnel	206,2			11,9	218,1	5,8%	206,2			11,9	218,1	5,8%
2 Fonctionnement	124,5		76,0	9,5	210,0	68,7%	532,0		76,0	8,3	616,3	15,8%
3 Investissements	3,8			0,2	3,9	2,6%	4,0			0,2	4,2	5,0%
4 Dotations et subsides	27.791,0	37,4	34,0	-457,5	27.404,9	-1,4%	27.787,8	37,4	10,1	-454,5	27.380,9	-1,5%
7 Dépenses non ventilées	225,0			825,0	1.050,0	366,7%	224,8			825,1	1.050,0	367,1%
Cellule économique	4.903,4	54,8	798,9	860,5	6.617,6	35,0%	4.954,3	39,5	798,9	422,3	6.215,1	25,4%
1 Personnel	205,7			9,6	215,4	4,7%	205,7			9,8	215,5	4,8%
2 Fonctionnement	103,7	26,8		5,6	136,0	31,1%	114,3	11,5		4,9	130,7	14,3%
3 Investissements	4,8			0,1	4,9	2,1%	4,8			0,1	4,9	2,1%
4 Dotations et subsides	4.588,7	28,0	798,9	845,2	6.260,8	36,4%	4.629,0	28,0	798,9	407,5	5.863,5	26,7%
5 Charges d'intérêts	0,2			0,0	0,2	0,0%	0,2			0,0	0,2	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,3			0,0	0,3	0,0%
Sections budgétaires spécifiques	19.943,1			809,8	20.752,9	4,1%	19.943,1			809,8	20.752,8	4,1%
1 Personnel	16,5			1,4	17,9	8,5%	16,5			1,4	17,9	8,5%
2 Fonctionnement	36,5			6,4	42,9	17,5%	36,6			6,4	42,9	17,2%
3 Investissements	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,2			0,0	0,2	0,0%
4 Dotations et subsides	18.650,1			838,8	19.488,9	4,5%	18.650,1			838,8	19.488,9	4,5%
5 Charges d'intérêts	0,0			0,0	0,0	0,0%	0,0			0,0	0,0	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	1.239,7			-36,8	1.202,9	-3,0%	1.239,7			-36,8	1.202,9	-3,0%
Dépenses primaires	70.418,7	207,3	919,6	5.637,0	77.182,7	9,6%	70.439,8	131,8	895,7	3.634,1	75.101,6	6,6%
18/33/51 - Charges d'intérêt de la dette publique	6.330,3			206,3	6.536,6	3,3%	6.330,3			206,3	6.536,6	3,3%
Dépenses totales	76.749,0	207,3	919,6	5.843,3	83.719,3	9,1%	76.770,1	131,8	895,7	3.840,4	81.638,2	6,3%
33/51 - Amortissement de la dette publique	31.337,9			68,4	31.406,3	0,2%	31.337,9			68,4	31.406,3	0,2%
51 - Rachat de titres	4.514,4			0,0	4.514,4	0,0%	4.514,4			0,0	4.514,4	0,0%
18 - Démonétisations	20,0			0,0	20,0	0,0%	20,0			0,0	20,0	0,0%
Dépenses totales, y compris les amortissements de la dette et le rachat de titres	112.621,3	207,3	919,6	5.911,7	119.660,0	6,2%	112.642,4	131,8	895,7	3.908,8	117.578,9	4,4%

Source : Cour des comptes

2.2 Cellule d'autorité

Les crédits de la cellule d'autorité augmentent (+2,6 milliards d'euros en engagement et +1,2 milliard d'euros en liquidation) par rapport au budget initial 2022 et s'élèvent respectivement à 17,4 milliards d'euros et 15,6 milliards d'euros.

La progression des crédits d'engagement porte avant tout sur les investissements (+848,4 millions d'euros), sur les dotations et subsides (+810,9 millions d'euros), ainsi que sur les dépenses de fonctionnement (+609,9 millions d'euros) et les frais de personnel (+335,1 millions d'euros).

La hausse des crédits d'investissement concerne principalement le ministère de la Défense (+808,7 millions en engagement). L'augmentation des dotations et subsides porte notamment sur l'affiliation de la Belgique à l'Association Internationale de Développement (SPF Affaires étrangères, +383,1 millions d'euros), l'aide à l'investissement dans le cadre des intérêts essentiels de sécurité (IES) (Ministère de la Défense, +164 millions d'euros) et la dotation à Fedasil (SPF Intérieur). L'augmentation des dépenses de fonctionnement concerne en premier lieu le ministère de la Défense (+490 millions d'euros).

Les crédits de liquidation pour les dépenses de personnel (+327,6 millions d'euros) et de fonctionnement (+536,3 millions d'euros) augmentent de manière similaire aux crédits



d'engagement. Par contre, les crédits de liquidation destinés aux dépenses d'investissement (+105,7 millions d'euros) progressent dans une moins grande mesure que les crédits d'engagement. Il en est de même pour les dotations et subsides (+284,7 millions d'euros).

2.3 Cellule sociale

Par rapport au budget initial 2022, les crédits d'engagement (28,9 milliards d'euros, +536,5 millions d'euros) augmentent dans le même ordre de grandeur que les crédits de liquidation (29,3 milliards d'euros, +514,5 millions d'euros). Ces augmentations globales s'expliquent par les éléments suivants :

- l'inscription au sein de la provision « Corona » d'un montant supplémentaire de 825 millions d'euros ;
- la couverture des pensions du secteur public (412,3 millions d'euros) et de la SNCB (HR-Rail : 53,8 millions d'euros) ;
- les indemnités aux personnes handicapées (255,5 millions d'euros) ;
- la dotation d'équilibre de la sécurité sociale des travailleurs indépendants (164,4 millions d'euros) ;
- hors dotation d'équilibre, les subventions de la sécurité sociale des travailleurs salariés (83 millions d'euros) et des travailleurs indépendants (15,7 millions d'euros) ;
- l'adaptation de la garantie de revenu aux personnes âgées (45,2 millions d'euros) ;
- des diminutions de crédits, portant essentiellement sur : la dotation d'équilibre de la sécurité sociale des travailleurs salariés (-1,5 milliard d'euros) ;
- le subventionnement des CPAS en matière de revenu d'intégration sociale (-87,9 millions d'euros).

2.4 Cellule économique

Les crédits d'engagement (6,6 milliards d'euros) et les crédits de liquidation (6,2 milliards d'euros) augmentent respectivement de 1,7 milliard d'euros et de 1,3 milliard d'euros par rapport au budget initial.

Lors du deuxième ajustement budgétaire, des crédits d'engagement et de liquidation ont été prévus pour couvrir le coût de l'élargissement du tarif social en matière d'énergie (278,9 millions d'euros) et assurer le paiement de la prime de chauffage (520,0 millions d'euros).

À l'occasion du contrôle budgétaire, de nouvelles augmentations de crédits sont proposées en vue de couvrir les dépenses liées :

- à la crise énergétique, à savoir l'élargissement du tarif social (155,0 millions d'euros) et la remise unique sur les factures d'énergie (+207,9 millions d'euros) ;
- au plan de transition énergétique, à savoir le financement des projets SMR (100,0 millions d'euros en engagement) et Backbone hydrogène et CO₂ (300,0 millions d'euros en engagement).

2.5 Sections particulières spécifiques

Les crédits des sections particulières spécifiques (20,8 milliards d'euros) ont essentiellement la nature de transfert à d'autres pouvoirs publics, principalement aux Communautés et Régions en application de la sixième réforme de l'État (15 milliards d'euros, soit une augmentation de 727,1 millions d'euros) et à l'Union européenne (4,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 98,9 millions d'euros).

2.6 Crédits provisionnels

Les crédits provisionnels inscrits au présent projet d'ajustement budgétaire s'élèvent globalement à 2.559,4 millions d'euros, soit une augmentation de 1.647,1 millions d'euros, par rapport au budget initial (912,3 millions d'euros). Ces augmentations s'expliquent

notamment par la création de nouvelles provisions, et plus particulièrement de provisions spécifiques pour faire face aux effets de la guerre en Ukraine et de la hausse des prix.

La Cour des comptes constate à cet égard que le gouvernement n'a pas regroupé ces nouveaux crédits au sein de la provision interdépartementale générale, mais qu'il les a répartis en plusieurs provisions, correspondant chacune à une catégorie de dépenses particulière. Elle considère que cette façon de procéder permet d'accroître la transparence du budget, en mettant mieux en évidence la nature des dépenses prévues et les moyens sollicités.

Le programme 06.90.1 contient quatre nouvelles provisions interdépartementales destinées à faire face aux effets de la guerre en Ukraine (800,0 millions d'euros), au dépassement de l'indice-pivot en juillet 2022 (197,1 millions d'euros), à l'impact de la hausse du coût de l'énergie sur les frais de fonctionnement de l'administration et de la SNCB (127 millions d'euros) et, enfin, à des projets de digitalisation au sein de certains services publics (30 millions d'euros). Il est renvoyé à la partie I – chapitre 1 – point 2.3 du présent rapport pour plus de détails sur la destination de certains de ces crédits provisionnels.

L'augmentation du montant global des crédits provisionnels s'explique également par une augmentation des crédits de la provision « corona », inscrite à la section 25 du budget général des dépenses, qui s'élèvent désormais à 950 millions d'euros, soit 825 millions d'euros de plus qu'au budget initial.

À l'inverse, les moyens inscrits sur la provision interdépartementale générale (328,7 millions d'euros) ont été réduits de 331,1 millions d'euros. Ils sont principalement destinés à Fedasil (148,5 millions d'euros), au paiement des indemnités judiciaires (111,0 millions d'euros). Trente millions d'euros sont également prévus pour l'intervention de l'État dans les coûts de déplacement des travailleurs. Les autres provisions, et notamment la provision destinée à financer les nouvelles initiatives (197,1 millions d'euros) n'ont pas fait l'objet d'adaptation par rapport au budget initial.

2.7 Gestion de la dette

Les crédits relatifs à la gestion de la dette de l'État s'élèvent globalement à 42.477,3 millions d'euros, soit une augmentation de 274,4 millions d'euros par rapport au budget initial. Cette augmentation s'explique à titre principal par une hausse des charges d'intérêt (206,3 millions d'euros). La Cour des comptes renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle formule dans la partie I – chapitre 1 – point 4.2 du présent rapport sur le caractère soutenable de la dette publique dans une perspective pluriannuelle.

3 Remarques particulières

3.1 Effort en matière de défense

Bien que le sommet de l'Otan de 2014 ait invité les États membres à augmenter leurs dépenses en matière de défense pour les faire évoluer vers 2% du PIB d'ici 2024, l'objectif actuel de la Vision stratégique pour la Défense se limite à atteindre 1,30% en 2030. L'invasion de l'Ukraine a cependant conduit le gouvernement à relever ses dépenses militaires, lesquelles ne représentaient que 1,17% du PIB dans le budget initial de l'année 2022. Plusieurs mesures ont dès lors été prises lors du conclave budgétaire d'avril 2022.

L'effort total de défense pour l'année 2022, calculé selon les normes de l'Otan, s'élève désormais à 6.528,5 millions d'euros, soit 1,29% du PIB (en augmentation de 0,12% par rapport à l'initial). Cette norme est calculée en prenant en compte les crédits de liquidation de la Défense, mais également les dépenses de pensions et de retraite de l'ancien personnel militaire ainsi que certaines dépenses qui, bien que payées par d'autres départements, ont un lien avec les missions de la Défense (notamment le SPF Chancellerie, voir ci-dessous).



Par ailleurs, un projet de loi portant modification de l'actuelle loi de programmation militaire devrait fixer une nouvelle trajectoire budgétaire en matière d'effort de défense tendant vers 1,54 % du PIB en 2030.

3.1.1 Section 16. Ministère de la Défense nationale

Au niveau des crédits d'engagement, le budget de la Défense augmente de 39,4% (+1.530 millions d'euros) par rapport à l'initial et se chiffre désormais à 5.411 millions d'euros. Cette augmentation découle principalement des mesures suivantes :

- un engagement complémentaire de 572,3 millions d'euros est prévu pour des travaux d'infrastructure à Florennes et à Kleine Brogel dans le cadre de l'acquisition du F35 ;
- un crédit de 450 millions d'euros est accordé pour augmenter le niveau de préparation de la Défense à court terme (*Readiness*). Ce montant est réparti entre les différentes composantes de l'armée et vise à améliorer la mise en condition opérationnelle du personnel et du matériel. Le détail de l'affectation des crédits n'a pas encore été finalisé mais porterait avant tout sur l'acquisition de munitions ;
- un crédit de 400,4 millions d'euros est inscrit pour permettre la réalisation de projets qui n'avaient pas pu être finalisés en 2021. Ce chiffre inclut également une correction technique ;
- un crédit de 62,2 millions d'euros est repris pour faire face à l'indexation des traitements ;
- enfin, un crédit de 45,1 millions d'euros est relatif à l'indexation complémentaire des frais de fonctionnement et d'investissement.

Les crédits de liquidation augmentent de 552 millions d'euros et se rapportent principalement au *Readiness* et aux impacts liés à l'indexation.

Suite à la guerre en Ukraine et la demande d'aide de cette dernière, un montant global supplémentaire de 58,4 millions d'euros est prévu dans le cadre de la fourniture de matériel militaire. Au 6 mai 2022, les moyens utilisés s'élevaient à 32,7 millions d'euros. Ces crédits seront mis à disposition des forces armées au moyen d'un transfert de la provision interdépartementale Ukraine, en attendant un remboursement éventuel en 2022 et en 2023 par le fonds européen *European Peace Facility*.

Enfin, dans le cadre du rapport de niveau stratégique fourni à l'Otan et dans le respect du *Halt Any Decline*, des montants supplémentaires de 182,9 millions d'euros en 2024 et de 228,9 millions d'euros en 2025 sont inscrits dans les crédits pluriannuels de la Défense.

3.1.2 Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre – Reconstruction du Shape village

La Belgique met des bâtiments à la disposition du personnel employé par le centre de commandement militaire de l'Otan à Casteau.

Un crédit a été inscrit au programme 02.36.1 – Politique de siège en vue de la démolition et de la reconstruction de 600 habitations situées dans le Shape village¹⁰⁹. Les travaux ont débuté à la mi-2020 et devraient être achevés début 2026. Ces dépenses sont prises en compte dans l'effort global en matière de défense suivant les normes de l'Otan.

En raison de retards lors de la réalisation du projet et de révisions des prix contractuels, le projet doit être réajusté en permanence. Par conséquent, le crédit inscrit à cet effet dans le budget général des dépenses en 2020 (4,1 millions d'euros) et 2021 (28,4 millions d'euros) n'a été utilisé qu'à concurrence de moins de la moitié. Comme le montre le tableau ci-dessous,

¹⁰⁹ Allocation de base 02.36.12.72.00.03.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/64

la majeure partie des liquidations¹¹⁰ est dès lors reportée à 2022¹¹¹ et aux années budgétaires suivantes.

Tableau – Aperçu des coûts de démolition et de reconstruction du Shape village (en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Planification initiale (2018)	3,5	27,9	21,1	25,2	15,5	30,6	4,0
Planification la plus récente (avril 2020)	1,9	13,0	28,3	35,6	22,6	33,0	23,0
Alloué	4,1	28,4	26,6	33,1	21,9	30,6	1,6
Liquidé	1,9	13,0	9,0	---	---	---	---

Source : Cour des comptes

¹¹⁰ Jusqu'à présent, 128,1 millions d'euros ont été engagés pour la démolition et la reconstruction.

¹¹¹ Le 8 mai 2022, un montant de 9 millions d'euros avait été liquidé. Le crédit de 26,3 millions d'euros inscrit dans le budget initial 2022 a été relevé à 26,6 millions d'euros lors du troisième ajustement du budget à la suite de l'indexation d'1,1 % des crédits d'investissement.



3.2 Section 12 – SPF Justice

3.2.1 Division 51-Direction générale Établissements pénitentiaires

Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits à la division budgétaire 51 – Direction générale Établissements pénitentiaires, s'élèvent respectivement à 697,1 et 701,3 millions d'euros.

Le gouvernement a l'intention de faire exécuter les peines de prison égales ou inférieures à trois ans à partir du 1^{er} juin 2022¹³². A cet effet, le conseil des ministres du 29 octobre 2021 a créé 720 places dans plusieurs maisons de détention.

En outre, le conseil des ministres du 18 mars 2022 a prolongé l'existence des anciennes prisons de Saint-Gilles et de Termonde. Cette décision augmente temporairement la capacité de 350 places et réduit la surpopulation carcérale. Le coût de cette mesure est estimé à 85,7 millions d'euros pour la période 2022-2027.

Octroi de crédits supplémentaires

Afin de créer les places nécessaires dans les maisons de détention, les crédits ont été relevés de 10,7 millions d'euros lors du deuxième ajustement du budget général des dépenses 2022. Les moyens supplémentaires s'inscrivent dans le plan fédéral de relance et de transition.

Par ailleurs, le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 a décidé d'augmenter les moyens 2022 de la division 51 de 20 millions d'euros par le biais d'une redistribution de crédits. D'après le SPF Justice, 14,3 millions d'euros sont destinés au déploiement¹³³ du fonctionnement des maisons de détention et 5,7 millions d'euros aux nouvelles prisons de Haren et de Termonde. Les crédits redistribués sont déduits des crédits destinés à l'aide juridique. Les notifications budgétaires d'avril prévoient aussi une telle redistribution pour 2023 et 2024 moyennant une évaluation des crédits nécessaires pour l'aide juridique (voir aussi le point 2).

Enfin, le présent projet de loi relève de 2 millions d'euros les crédits destinés à la prolongation du maintien en service des prisons de Saint-Gilles et de Termonde.

Retard dans la réalisation des projets

La note justificative annexée au deuxième ajustement des crédits reprend le calendrier de l'ouverture des maisons de détention ainsi que l'estimation du nombre de places : création de 720 places d'ici le 1^{er} juillet 2023, dont 300 en 2022.

Par suite d'un retard lors des phases de recherche et de réalisation des places au sein des maisons de détention, le nombre de places prévues pour 2022 s'élève provisoirement à 74 (au lieu de 300)¹³⁴. Compte tenu de ce retard et de la surpopulation carcérale, le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 a décidé de reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de la loi

¹³² La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine a déjà été reportée à plusieurs reprises en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins.

¹³³ Le calendrier est constamment adapté en fonction des évolutions.

¹³⁴ En 2022, 74 places seront concrétisées (57 au 1^{er} septembre 2022 et 17 au 1^{er} novembre 2022). Soixante places supplémentaires devraient être créées au 1^{er} janvier et vingt au 1^{er} mars 2023. La recherche de sites et les négociations y afférentes se poursuivent.



relative aux peines de courte durée et de l'organiser en plusieurs phases à partir du 1^{er} septembre 2022.

D'après le SPF Justice, l'objectif de créer 720 places en 2024 est maintenu. Il estime dès lors que les budgets alloués doivent être conservés. Il précise que l'utilisation des moyens supplémentaires pour les maisons de détention en 2022 dépendra de plusieurs facteurs : la recherche de sites, la réalisation des travaux et le recrutement du personnel.

3.2.2 Programme 12.56.1 – Aide juridique

Un crédit limitatif¹¹⁵ de 136,6 millions d'euros et un crédit variable¹¹⁶ de 9,9 millions d'euros ont été inscrits au programme 12.56.1 pour la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne¹¹⁷.

En 2020, les plafonds de revenus donnant accès à l'aide juridique de deuxième ligne complète ou partielle ont été relevés¹¹⁸. Comme les avocats sont rétribués en 2022 pour les prestations qu'ils ont effectuées pendant l'année judiciaire 2020-2021, l'abaissement du seuil d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne a pour la première fois une incidence sur le budget de l'État en 2022. Le crédit limitatif, qui s'élevait à 92,8 millions d'euros dans le budget 2021, a dès lors été porté à 156,6 millions d'euros dans le budget initial 2022. Le plafond administratif de dépenses du crédit variable inscrit dans le budget initial 2022, à savoir 9,6 millions d'euros, est resté pratiquement inchangé par rapport à 2021 (10,1 millions d'euros).

Le 29 avril 2022, le conseil des ministres a marqué son accord sur l'indemnisation globale de 120,3 millions d'euros fixée par le ministre de la Justice, dont 110,4 millions seront imputés sur le crédit limitatif.

Le conclave budgétaire du 1^{er} avril 2022 a décidé de redistribuer 20 millions d'euros du crédit limitatif vers les programmes 12.51.0 et 12.51.3 (voir ci-dessus). Le crédit actuel s'élève donc à 136,6 millions d'euros et est largement suffisant pour financer les dépenses prévues de 110 millions d'euros.

La notification prévoit une telle redistribution en 2023 et 2024 également, mais seulement après une évaluation du besoin de moyens pour le financement de l'aide juridique de deuxième ligne. Si cette évaluation montre que cette redistribution compromet le financement de l'aide juridique de deuxième ligne, le SPF Justice annulera cette dernière à concurrence du montant du déficit¹¹⁹.

L'Orde van Vlaamse Balies (OVb) et l'Ordre des barreaux francophone et germanophone (OBFG) reçoivent une subvention annuelle pour financer les frais de fonctionnement des bureaux d'aide juridique. Le montant de celle-ci est fixé forfaitairement à 8,108 % de l'indemnisation pour l'aide juridique de deuxième ligne¹²⁰. Comme cette subvention s'est

¹¹⁵ Allocation de base 12.56.11.34.41.45.

¹¹⁶ Allocation de base 12.56.11.34.41.49.

¹¹⁷ Article 508/19 du code judiciaire et arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subsidat pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique (chapitre II).

¹¹⁸ Loi du 31 juillet 2020 modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière. Tous les plafonds de revenus ont été majorés de 200 euros le 1^{er} septembre 2020. La loi prévoit d'autres augmentations de 100 euros chacune en 2021, 2022 et 2023.

¹¹⁹ Et, au maximum, à concurrence du montant des crédits redistribués.

¹²⁰ Article 508/19bis du code judiciaire et arrêté royal du 20 décembre 1999 (chapitre III).



avérée inférieure au montant estimé lors de la confection du budget initial 2022 (voir ci-dessus), le (troisième) ajustement du budget réduit également le crédit limitatif prévu pour cette subvention¹²¹. Le conclave budgétaire du 1^{er} avril 2022 a affecté 3,3 millions d'euros de ce crédit à une subvention au gestionnaire du registre central du règlement collectif de dettes via une reventilation¹²².

La Cour des comptes fait observer que la justification du budget général des dépenses n'explique pas suffisamment cette diminution considérable des crédits. En outre, elle recommande d'examiner s'il est possible de faire en sorte que le financement des établissements pénitentiaires ne soit plus tributaire de la disponibilité des crédits relatifs à l'aide juridique de deuxième ligne (voir aussi le point 3.2.1).

¹²¹ La subvention accordée à l'OVb et à l'OBFG en 2022 pour l'année 2021 s'élève à 9,7 millions d'euros, dont 8,9 millions d'euros sont imputés à l'allocation de base 12.56.11.34.41.46. Le budget initial 2022 prévoyait 12,7 millions d'euros à cet effet.

¹²² Allocation de base 12.40.03.32.00.01.

3.3 Section 17 – Police fédérale

3.3.1 Disposition légale 2.17.5

Par dérogation à l'article 1-01-3 de la loi du 23 décembre 2021 portant approbation du budget 2022, la disposition 2.17.5 autorise la police fédérale à redistribuer les crédits d'engagements des allocations de base concernant les dépenses de personnel vers les allocations de base relatives aux frais de fonctionnement et d'investissement du programme 17.80.4 I-Police¹²³. Cette dérogation doit permettre d'affecter la sous-utilisation des crédits de personnel au financement du programme I-Police conformément à la décision du conseil des ministres du 19 novembre 2021. Ce dernier a aussi approuvé le plan de financement du programme I-Police en vertu duquel 15 millions d'euros de crédits de personnel non utilisés seraient mobilisés pour 2022.

La Cour souligne que cette nouvelle disposition porte atteinte au principe de spécialité¹²⁴ et réduit ainsi la transparence budgétaire. Un programme budgétaire doit contenir autant que possible les moyens permettant d'atteindre les objectifs (stratégiques) concernés. Comme lors du budget initial 2022¹²⁵, la Cour recommande d'inscrire autant que possible les crédits requis pour le projet I-Police directement au sein du programme 17.80.4.

3.3.2 Provision « Politique nouvelle »

En exécution de l'accord de gouvernement, le gouvernement a décidé lors de la confection du budget 2021 de relever les moyens de la police fédérale pour la période 2021-2024 de 50, 70, 90 et 110 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires ont été intégrés dans la provision interdépartementale en 2021. Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 avait toutefois décidé que les moyens seraient repris dans les programmes concernés dès que les redistributions auraient eu lieu.

La Cour constate qu'à la clôture du contrôle budgétaire 2022, les ministres compétents ne sont pas encore parvenus à un accord sur la répartition des moyens supplémentaires pour 2022 et que les moyens demeurent donc dans la provision interdépartementale. Cette situation est susceptible d'entraver l'utilisation efficiente et efficace des moyens. La police fédérale devra toutefois utiliser la provision en 2022 pour financer les frais de personnel liés aux 1.600 nouveaux recrutements (estimation : 25,4 millions d'euros), tandis que les moyens de la provision 2021 ont encore été entièrement affectés aux crédits de fonctionnement et d'investissement.

¹²³ Le projet 'I-Police' est un projet stratégique visant à rénover l'infrastructure informatique de la police intégrée (infrastructure des serveurs et applications spécifiques à la police).

¹²⁴ Ce principe implique que chaque dépense et chaque recette correspondent à un poste budgétaire spécifique.

¹²⁵ Doc. parl., Chambre, DOC 55 2291/003, Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2022.



3.4 Section 18 – SPF Finances

L'État belge a accordé sa garantie à la Banque Européenne d'investissement (BEI) au titre de la contribution de la Belgique au *European Guarantee Fund*, pour un montant maximum de 1,3 milliard d'euros. Ce fonds a octroyé des prêts aux entreprises touchées par la crise du coronavirus et se caractérise par une exposition importante au risque financier. Les administrateurs de la BEI s'attendent à une perte équivalente à 20% des crédits octroyés par le fonds. Pour la Belgique, cette perte équivaldrait à 260 millions d'euros, d'ici 2037. Les frais liés à la gestion de ce fonds, sont par ailleurs estimés, pour la Belgique, à 85 millions d'euros durant la même période.

Vu le caractère obligatoire de cette dépense ainsi que son montant, le gouvernement a décidé d'inscrire, lors de cet ajustement, 75,8 millions d'euros dans les crédits du SPF Finances. La Cour des comptes observe que le montant total prévu est inférieur aux estimations de la BEI. Certes, le montant, qui sera réellement engagé et liquidé en 2022 ainsi qu'au cours des années suivantes, reste encore incertain.

Le crédit de 23,2 millions d'euros inscrit pour le paiement à la Grèce de la contribution SMP (*Securities Market Program*) est surévalué de 5,9 millions d'euros. Ce montant est en effet relatif à la contribution 2021 et a déjà été liquidé l'année passée en même temps que la contribution 2020, pour un crédit global de 20,6 millions d'euros. Seul le montant relatif aux années 2022-2037 de 17,3 millions d'euros doit dès lors encore être payé à la Grèce conformément aux accords de l'Eurogroupe. Ce paiement mettra fin à la participation belge dans le cadre du plan de soutien financier à la Grèce.

3.5 Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Objectif fédéral de production d'énergie à partir de sources renouvelables

En 2020, la Belgique n'avait pas atteint son objectif national de 13 % de production d'énergies renouvelables. En compensation du déficit de la part fédérale dans cet objectif, un crédit de 29,2 millions d'euros avait été alloué dans le budget ajusté 2021 pour l'acquisition d'une quantité statistique de production d'énergie renouvelables dans d'autres pays¹²⁶. En 2021, la Belgique a acheté une telle quantité statistique à concurrence de 22,4 millions d'euros¹²⁷. Le pouvoir fédéral a ainsi pu atteindre son objectif 2020.

Bien que l'objectif n'ait pas non plus été atteint en 2021, le budget 2022 ne contient aucun crédit pour le transfert statistique d'énergies renouvelables. Le gouvernement souhaite conclure en 2022 un accord avec un pays étranger pour combler les déficits au cours de la période 2021-2025 et a l'intention d'ajuster le budget à une étape ultérieure pour en tenir compte. Si la Belgique n'entreprend aucune action, la Commission européenne pourrait lancer une procédure d'infraction devant la Cour européenne de Justice et pourrait prononcer une amende.

4 Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral

Conformément à l'article 79, § 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003, les projets de budget des services administratifs à comptabilité autonome doivent être transmis à la Chambre des représentants conjointement avec le projet de budget général des dépenses.

La Cour des comptes constate que le document justificatif visé à l'article 8 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017¹²⁸ n'a pas été joint au projet de budget de cinq de ces services, à savoir la Fondation Helena et Isabella Godtschalck, le Service administratif à comptabilité autonome chargé des Affaires consulaires, le Centre de presse international, le Centre de conférences internationales Egmont II – Palais d'Egmont et les Activités sociales.

¹²⁶ Allocation de base 32.42.50.35.20.01 – Transfert statistique d'une quantité définie d'énergie produite à partir de sources renouvelables avec un autre État membre.

¹²⁷ Les conseils des ministres des 5 février et 2 décembre 2021 ont mandaté la ministre de l'Énergie pour compenser le déficit de 2020.

¹²⁸ Arrêté royal du 31 juillet 2017 portant exécution des articles 20, § 2, alinéa 2, 78, alinéa 1^{er}, 80, alinéa 2, 86, alinéa 1^{er}, 87, § 2/1, 89, alinéa 1^{er}, et 96, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.



CHAPITRE 2 - DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 121.505,6 millions d'euros à l'ajusté 2022 (+3.659 millions d'euros par rapport au budget initial), dont 108.910,6 millions d'euros (89,6 %) sont consacrés au paiement des prestations de la sécurité sociale ainsi qu'au remboursement des dépenses en matière de soins de santé.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2021	Budget initial 2022	2022-2021 (%)	Budget ajusté 2022	Ajusté 2022 initial 2022 (%)
Prestations	105.585,4	106.691,8	1,05%	108.910,6	2,08%
Pensions	51.894,9	55.392,9	6,74%	57.033,4	2,96%
Soins de santé	31.384,5	31.815,4	1,37%	32.123,3	0,97%
Incapacité de travail	10.724,6	11.486,9	7,11%	11.716,8	2,00%
Chômage	8.399,1	6.843,0	-18,53%	6.803,8	-0,57%
Droit passerelle indépendants	2.071,8	8,5	-99,59%	90,8	962,55%
Autres prestations	1.110,5	1.145,0	3,11%	1.142,6	-0,21%
Frais d'administration et de paiement	2.423,2	2.459,0	1,48%	2.520,7	2,51%
Autres dépenses	9.227,1	8.695,8	-5,76%	10.074,3	15,85%
Total	117.235,6	117.846,6	0,52%	121.505,6	3,10%

Source : Exposé général des projets d'ajustement du budget 2022

L'évolution des dépenses de prestations, autres que celles relatives au remboursement des prestations de soins de santé, résulte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, de l'indexation attendue des allocations en janvier, mars et août 2022, et de l'incidence des mesures prises lors de la confection du budget ajusté.

Les dépenses de pensions augmentent de 1.640,5 millions d'euros. Dans le régime des travailleurs salariés (+1.000,6 millions d'euros), cette augmentation s'explique par l'incidence estimée des indexations (+1.175,6 millions d'euros). Cette incidence est quelque peu compensée par l'effet volume (-19,4 millions d'euros) et la diminution du montant moyen de l'allocation (-156,1 millions d'euros). Dans le régime des pensions publiques, la hausse de 493,4 millions d'euros est entièrement imputable à l'incidence estimée des indexations de



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/72

janvier, mars et novembre. L'effet de l'indexation d'août (92 millions d'euros) est intégré dans la provision interdépartementale du SPF Stratégie et Appui. La hausse des dépenses dans le régime des travailleurs indépendants (+146,5 millions d'euros) résulte des indexations de janvier, mars et août¹²⁹.

Les prestations de l'Onem issues de l'ONSS-Gestion globale présentent une diminution de 46,5 millions d'euros et s'élèvent à 6.582,9 millions d'euros. Cette évolution s'explique principalement par l'effet volume (-419,2 millions d'euros), l'indexation (+224 millions d'euros), les mesures liées à la crise sanitaire et à la guerre en Ukraine (+323,0 millions d'euros, voir ci-dessous) et la prise en compte d'autres facteurs (-174,3 millions d'euros).

Les dépenses relatives au droit passerelle progressent de 82,2 millions d'euros en raison de sa prolongation dans le cadre de la crise de la covid-19 (+77,2 millions d'euros) et de l'introduction d'un droit passerelle spécifique pour les indépendants touchés par la guerre en Ukraine (+5,0 millions d'euros¹³⁰). Les deux mesures s'appliquent jusqu'au 30 juin 2022.

L'augmentation de l'objectif budgétaire (+367,8 millions d'euros) et la disparition des dépenses liées à la crise de la covid-19 (-60 millions d'euros) expliquent la hausse des dépenses relatives au remboursement des prestations de soins de santé (+307,8 millions d'euros).

2 Commentaires sur les mesures

2.1 Mesures générales

Efficacité de la sécurité sociale

Le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 a confirmé le recrutement de 50 inspecteurs sociaux¹³¹. Ils seront principalement chargés d'accroître les contrôles relatifs à l'utilisation abusive des mesures prises afin de limiter l'impact sur l'emploi de la crise sanitaire. Les effets retour estimés de cette politique de contrôle passeront progressivement de 110 millions d'euros en 2022¹³², à 140 millions d'euros en 2023 et à 170 millions d'euros en 2024.

¹²⁹ Le nombre de bénéficiaires et le montant annuel moyen estimés sont inférieurs (l'incidence précise n'est pas connue). Le report au 1^{er} janvier 2023 de l'entrée en vigueur de la mesure selon laquelle les conjoints aidants ont droit à une pension minimum sous certaines conditions permet de réaliser une économie de 2,1 millions d'euros.

¹³⁰ Il s'agit d'un forfait. Si les dépenses réelles sont supérieures, le ministre des Indépendants proposera des mesures pour compenser la différence.

¹³¹ Dont 23 inspecteurs sociaux à affecter à l'ONSS, huit inspecteurs à affecter à la Direction générale de contrôle des lois sociales du SPF Emploi, huit inspecteurs affectés à la Direction générale du bien-être au travail du SPF Emploi, cinq inspecteurs affectés à l'Inasti et deux inspecteurs affectés respectivement à l'Onem et au Sirs.

¹³² L'exposé général indique un rendement brut de 113 millions d'euros, compte tenu des dépenses administratives annexes (frais de recrutement des inspecteurs sociaux de 3,4 millions d'euros).



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/73

La cellule stratégique du ministre chargé de l'Emploi estime les rendements budgétaires nets¹³³ de la mesure à hauteur de 91,2 millions d'euros¹³⁴ en 2022. La cellule stratégique précise que la différence par rapport au rendement estimé de 110 millions d'euros, se justifie par l'effet retour attendu sur les recettes de l'ONSS, notamment en raison de la régularisation, a posteriori, des cotisations sociales.

La Cour des comptes n'a pas reçu d'information relative à la répartition des recettes entre les différents organismes pour les exercices budgétaires 2023 et 2024.

À la fin du mois de mars 2022, les recettes brutes relatives aux contrôles portant sur l'utilisation abusive des mesures prises afin de limiter l'impact sur l'emploi de la crise sanitaire s'élevaient à 20,3 millions d'euros¹³⁵. Toutefois, en raison du calendrier de recrutement des nouveaux inspecteurs, ces recettes ne leur sont pas directement imputables. En effet, à la fin du mois de mars, seuls six nouveaux inspecteurs étaient effectivement entrés en fonction¹³⁶.

¹³³ Déduction faite des dépenses relatives au recrutement des 50 inspecteurs sociaux, soit 3,4 millions d'euros en 2022.

¹³⁴ Soit 38,3 millions d'euros pour l'Inasti, 25,1 millions d'euros pour l'Onem, 21,7 millions d'euros pour l'ONSS et 6,2 millions d'euros pour les autres services.

¹³⁵ Dont 10,3 millions d'euros pour l'Onem, 8 millions d'euros pour l'Inasti et 2 millions d'euros pour l'ONSS.

¹³⁶ Dont deux à l'Onem, deux à l'Inasti et deux au SPP Intégration sociale.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/74

2.2 Chômage

Les prestations de l'Onem, inscrites au budget ajusté 2022, présentent une diminution de 46,5 millions d'euros (-0,70%) par rapport au budget initial.

Tableau - Évolution des dépenses de prestations de l'Onem entre le budget initial et le budget ajusté 2022 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant
Budget initial 2022	6.629,4
Effet volume	-419,2
Mesures de crise liées à la Covid-19 et à la guerre en Ukraine	+323,0
- Prolongation des mesures Covid-19 (janvier – mars 2022)	+253,3
- Réévaluation ex-post des mesures Covid-19	+28,7
- Mesures relatives à la prolongation des mesures Covid-19 (avril – juin 2022) et à la guerre en Ukraine	+25,3
- Correction technique	+15,6
Indice pivot	+224,0
Autres facteurs	-174,3
Budget ajusté 2022	6.582,9

Source : Cour des comptes

Cette évolution s'explique notamment par la variation du nombre de bénéficiaires (effet volume pour - 419,2 millions d'euros). Alors que la prévision du nombre de bénéficiaires du chômage complet diminue de 37.869 unités¹³⁷ (-528 millions d'euros), celle relative aux bénéficiaires du chômage temporaire augmente de 91.001 unités (+157 millions d'euros)¹³⁸. Cette hausse des bénéficiaires est essentiellement due à la prolongation des mesures de soutien relatives à la crise de la covid-19, qui n'était pas prise en compte dans le budget initial. Enfin, le nombre de bénéficiaires du chômage avec complément d'entreprise diminue de 3.709 unités (-63 millions d'euros). Les évolutions au niveau des autres prestations sociales¹³⁹ expliquent le solde de l'effet volume (+ 15 millions d'euros).

Concernant les mesures de soutien en période de crise, les mesures liées à la covid-19 et à la guerre en Ukraine engendrent une hausse des dépenses de respectivement 297,6 millions d'euros et 25,3 millions d'euros.

L'effet volume est partiellement compensé par l'augmentation des dépenses due aux projections de dépassements de l'indice pivot¹⁴⁰, à hauteur de 224 millions d'euros. En effet,

¹³⁷ Correspondant à une diminution de -7.686.967 jours de chômage indemnités.

¹³⁸ Par ailleurs, la durée moyenne de chômage temporaire passe de 128 jours à 63 jours. La hausse du nombre de jours de chômage temporaire indemnités se limite donc à +2.417.925.

¹³⁹ Outplacement, interruptions de carrières, ALE.

¹⁴⁰ Les prestations sociales sont indexées le mois suivant le dépassement de l'indice-pivot.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/75

le budget initial 2022 prévoyait une indexation des prestations sociales en juillet 2022, alors que le budget ajusté 2022 comprend l'indexation des prestations en janvier, mars et en août 2022 (soit une différence annuelle totale de 3,3%). Cependant, les prévisions du budget ajusté 2022 ne prennent pas en compte l'indexation des prestations en mai 2022, ni les nouvelles projections du Bureau fédéral du plan prévoyant leur future indexation en novembre 2022. L'Onem n'a pas procédé à l'estimation de l'incidence budgétaire de ces différences de prévisions¹⁴¹.

Enfin les autres facteurs (diminution des dépenses de 174,3 millions d'euros) concernent principalement la mise à jour des données statistiques utilisés par l'Onem dans le cadre de ses projections budgétaires¹⁴² (- 168,4 millions d'euros).

Suivi des mesures antérieures

Réduction du budget de missions (hors chômage)

Dans le cadre de la confection du budget initial 2022, le conseil des ministres avait prévu une diminution du budget de missions de l'Onem, à hauteur de 25 millions d'euros en 2022, de 50 millions d'euros en 2023 et de 100 millions d'euros en 2024 via un alignement du système d'interruption de carrière sur le crédit-temps (motifs, conditions et niveau des allocations) pour tous les nouveaux bénéficiaires.

Lors de son analyse du budget initial 2022, la Cour des comptes n'avait pas obtenu d'information permettant de justifier la dépense budgétaire estimée.

La cellule stratégique du ministre de la Fonction publique n'est pas en mesure de communiquer de calendrier précis quant à la mise en œuvre de la mesure. Aussi, les notifications du gouvernement du 1^{er} avril 2022 indiquent que la réforme du système d'interruption de carrière n'aura pas d'incidence budgétaire en 2022.

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi précise que des mesures seront proposées en juin 2022, afin de tendre vers les objectifs de diminutions de dépenses. La Cour des comptes n'a pas reçu d'information complémentaire permettant de justifier l'objectif budgétaire de 25 millions d'euros.

Réforme du statut des artistes

Dans le cadre de la confection du budget initial 2022, le conseil des ministres décidait de poursuivre la réforme du statut social des artistes, afin de valoriser l'ensemble de leurs étapes du travail, incluant les phases de création, de publication et de vente. La mesure devait engendrer des dépenses budgétaires annuelles de 75 millions d'euros, à charge du budget de l'Onem. En raison de la mise en application de la nouvelle réglementation postposée au

¹⁴¹ L'Onem indique que l'actualisation des données sera réalisée en juin 2022.

¹⁴² Notamment la mise à jour du coefficient de conversion qui permet de déterminer le nombre de jours complets indemnisés, sur la base du nombre de bénéficiaires physiques, ainsi que le montant moyen de l'allocation journalière.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ **76**

1^{er} mai 2022, les dépenses budgétaires ont été estimées dans le budget ajusté à 51 millions d'euros pour l'exercice 2022 (-24 millions d'euros par rapport à l'initial).

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi indique que la réforme du statut des artistes présentée en conseil des ministres le 6 mai 2022 prévoit notamment :

- le remplacement de la Commission artistes par une Commission du travail des arts, destinée à octroyer l'attestation du travail des arts ;
- l'adaptation des conditions d'octroi de l'attestation des arts, notamment afin d'ouvrir le statut aux profils techniques ou de soutien du secteur artistique et de faciliter son accès aux travailleurs des arts débutants ;
- l'adaptation de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, afin de faciliter l'accès aux allocations de chômage pour les travailleurs du secteur culturel ;
- la revalorisation des allocations sociales minimales, l'indexation des pécules de vacances octroyés aux artistes et l'introduction d'une indemnité des arts en amateurs.

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi indique que la réforme relative à la réglementation chômage entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2022. Cependant, les prévisions de dépenses n'ont pas été modifiées pour tenir compte de ce nouveau report. La réforme de la Commission du travail des arts entrera, quant à elle, en vigueur en septembre 2023 au plus tard. En outre, la cellule proposera des réformes complémentaires, notamment en matière de conditions de travail, de fiscalité et de droits d'accès aux régimes de pension légale. La Cour des comptes n'a pas reçu de calendrier relatif à la mise en œuvre effective de ces autres mesures.

Par ailleurs, le financement de l'administration de la future Commission du travail des arts sera organisé par le SPF Sécurité sociale. L'exposé général prévoit donc un transfert budgétaire vers le SPF à partir du budget de mission de l'Onem pour 1,3 million d'euros en 2022¹⁴³.

Nouvelles mesures politiques

Chômage temporaire en raison de la guerre en Ukraine

Le système de chômage temporaire pour cause de force majeure due à la crise sanitaire de la Covid-19 a été prolongé du 1^{er} avril au 30 juin 2022 en y incluant les conséquences de la guerre en Ukraine. Le coût de la mesure est estimé à 25,3 millions d'euros.

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi indique ne pas disposer des données nécessaires à une distinction entre les deux causes du chômage temporaire (crise sanitaire et guerre en Ukraine). Il indique que cette estimation a donc été réalisée sur la base d'une

¹⁴³ Un montant de 2,1 millions d'euros est prévu pour 2023 et 2024 (+0,8 million d'euros).



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/77

extrapolation des conséquences de la crise de la Covid-19 du premier trimestre au second trimestre 2022.

Prêt accordé par l'Onem à la Capac

En raison de la crise de la Covid-19, le nombre d'allocations versées par la Capac a progressé de 930.029 en 2019 à 2.864.648¹⁴⁴ en 2020 (+ 208%). Afin de garantir la rapidité de paiement des allocations en période de crise, le gouvernement a mis en place des mesures destinées à simplifier le traitement administratif des dossiers¹⁴⁵. Cette situation accentue le risque d'erreurs administratives et réglementaires.

La Capac perçoit des avances de trésorerie de l'Onem destinées à financer le versement des allocations, ajustées à la baisse après 18 ou 36 mois¹⁴⁶, afin de tenir compte des allocations rejetées définitivement par l'Onem¹⁴⁷. Passé ce délai, la Capac supporte temporairement, sur ses propres moyens de trésorerie, les allocations indues jusqu'à leur récupération effective auprès des allocataires.

Suite à la hausse du volume d'allocations à recouvrer¹⁴⁸ et à l'allongement des délais de remboursement par les allocataires liés à la crise sanitaire, le volume de celles-ci a augmenté¹⁴⁹. À ce titre, pour les mois d'août 2021 à mars 2022, ce volume est estimé à 5.467.970 euros, ce qui entraîne une tension sur la trésorerie à la Capac.

Ainsi, afin de garantir le bon fonctionnement des activités de la Capac, le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 prévoit de lui accorder un prêt sans intérêt par l'intermédiaire de l'Onem, à hauteur de 2,5 millions d'euros. Ce prêt devra être remboursé au plus tard au 31 décembre 2027. Les modalités exactes de remboursement ne sont pas encore définies.

La Capac estime à 30% le taux d'irrecouvrabilité de ces allocations indues, soit 1.640.391 euros sur la période considérée. Les sommes irrecouvrables sont couvertes par des crédits du budget de gestion, soit actuellement 85.000 euros par an. Considérant les hypothèses de recouvrement communiquées par la Capac, ces sommes devront, à moyen terme, être couvertes par des crédits budgétaires spécifiques, et donc par des recettes complémentaires

¹⁴⁴ Dont 2.018.949 allocations payées, relatives aux mesures de soutien liées à la crise de la Covid-19.

¹⁴⁵ Conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2020. Par exemple, dans certaines situations, la demande d'allocation peut-être signée au nom du chômeur par le délégué de l'organisme de paiement et ne doit pas contenir de déclaration de la situation personnelle et familiale ; l'organisme de paiement peut payer des allocations provisoires au travailleur qui en fait la demande sans disposer des pièces justificatives requises pour le mois calendrier concerné.

¹⁴⁶ Le délai de traitement octroyé par l'Onem avant ajustement des avances varie entre 18 mois (pour les erreurs administratives) et 36 mois (pour les erreurs réglementaires).

¹⁴⁷ La Capac dispose d'un délai de 18 mois à 36 mois pour réintroduire les dossiers rejetés par l'Onem. Passé ce délai, la prise en charge des indus non encore récupérés est imputée sur le budget de gestion de la Capac.

¹⁴⁸ Il faut également noter qu'en cas d'inscription auprès de plusieurs organismes de paiement, la récupération des prestations indues incombe à la Capac.

¹⁴⁹ La moyenne mensuelle était de 24.000 euros avant la crise sanitaire, contre 685.000 euros entre août 2021 et mars 2022.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/78

destinées à compenser la perte, ou par une réallocation de ses crédits existants au détriment d'autres dépenses.

2.3 Inami – Indemnités

Dépenses relatives aux prestations

Les dépenses d'incapacité de travail sont plus élevées de 229,9 millions d'euros (+2 %) dans le budget ajusté par rapport au budget initial. L'Inami a tenu compte de l'indexation des prestations intervenue en janvier et mars 2022 et de l'indexation attendue en août 2022. Les estimations n'intègrent pas l'incidence de l'indexation en mai, ni celle d'une indexation supplémentaire en novembre.

Les dépenses dans le régime des travailleurs salariés augmentent de 229,3 millions d'euros (+ 2,12 %).

Tableau : Facteurs expliquant l'évolution des dépenses en matière d'incapacité de travail dans le régime des travailleurs salariés (en millions d'euros)

Évolution des dépenses dans le régime des travailleurs salariés	Montant
Budget initial 2022	10.807,3
<i>Évolution du nombre de jours indemnités</i>	-339,4
<i>Crise de la covid-19 : prolongation du supplément aux indemnités jusqu'au 31 mars 2022</i>	147,2
<i>Indexation des dépenses</i>	376,4
<i>Autres factures</i>	45,1
Projet de budget ajusté 2022	11.036,6

Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires

L'augmentation des prévisions de dépenses découle des indexations successives des indemnités et de la prolongation jusqu'au 31 mars 2022 du supplément temporaire octroyé, depuis le 1^{er} mars 2020, aux travailleurs salariés en incapacité de travail dans le cadre de la crise de la covid-19 (+147,2 millions d'euros¹⁵⁰). En outre, les dépenses augmentent de 20 millions d'euros à la suite de la répartition de l'incidence attendue des trajets de réintégration 2.0 entre des économies pour l'Inami et des recettes pour les autres parties¹⁵¹. Ce montant n'était pas ventilé dans le budget initial, où il était intégralement repris en tant qu'économie pour l'Inami. La hausse des dépenses est partiellement compensée par la baisse

¹⁵⁰ Les organismes assureurs versent les suppléments le trimestre qui suit celui pour lequel ils sont dus. Le montant estimé couvre par conséquent les dépenses pour le quatrième trimestre 2021 et le premier trimestre 2022.

¹⁵¹ La différence entre l'économie initiale (58 millions d'euros) et le montant indiqué dans les estimations ajustées (38 millions d'euros) est compensée par des recettes supplémentaires pour l'ONSS et des recettes fiscales supplémentaires.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/79

de 4,71 % de l'estimation du nombre de jours dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité¹⁵².

Dans le régime des travailleurs indépendants, les dépenses sont estimées à 680,2 millions d'euros contre 679,6 millions d'euros dans le budget initial. L'augmentation des dépenses due aux indexations successives des indemnités en janvier, mars et août est compensée par une diminution de 5,10 % du nombre de jours indemnisés estimé pour les indemnités d'incapacité de travail primaire et d'invalidité (soit -666.282 jours) et par une économie supplémentaire réalisée grâce à la politique du « Retour au travail ». La progression des dépenses demeure ainsi limitée à 600.000 euros (+0,09 %).

Suivi des mesures antérieures

Lors de l'élaboration du budget initial, le gouvernement a défini les lignes de force des « trajets de réintégration 2.0 » (ciblant les personnes en incapacité de travail sans contrat de travail) et a pris des mesures visant à renforcer la politique du « Retour au travail » (axée sur les travailleurs salariés avec contrat de travail)¹⁵³.

Un groupe de travail continue à développer le contenu concret des trajets de réintégration 2.0 dans le régime des travailleurs salariés. Le groupe de travail qui se consacre aux trajets sur mesure pour les travailleurs indépendants a validé une proposition concrète le 21 avril 2022. Les textes réglementaires régissant la mise en œuvre des propositions relatives aux travailleurs salariés et indépendants devraient être transmis au conseil des ministres pour le 20 mai 2022 au plus tard. Il est difficile de déterminer si les économies envisagées de respectivement 30,8 millions d'euros et 5,1 millions d'euros pourront être réalisées en 2022, étant donné que les mesures ne sont pas encore entrées en vigueur.

Le plan « Retour au travail » qui s'applique aux travailleurs salariés continue aussi à être développé. Le gouvernement a approuvé les mesures de responsabilisation¹⁵⁴ des travailleurs salariés en incapacité de travail, des employeurs, des médecins et des mutualités en conseil des ministres du 13 mai 2022. Ces dernières mesures entreront notamment en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2023¹⁵⁵. Par conséquent, il est difficile de déterminer si l'économie estimée de 33,8 millions d'euros sera réalisable en 2022.

¹⁵² Le nombre de jours indemnisés pour l'incapacité de travail primaire augmente de 25,87 % à la suite de la prolongation du supplément octroyé dans le cadre de la crise de la covid-19 (le budget initial n'en tenait pas encore compte). Dans ses estimations, l'Inami exprime l'octroi de ce supplément en nombre de jours (bien qu'il ne s'agisse pas en réalité de jours indemnisés supplémentaires).

¹⁵³ Pour plus de détails, voir Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2022, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 2291/003, p. 94-95.

¹⁵⁴ La responsabilisation des différents acteurs (à l'exception des mutualités) devrait générer 20 millions d'euros en 2022 (soit une baisse des dépenses de 9,6 millions d'euros pour l'Inami, des recettes de cotisations de 6,0 millions d'euros pour l'ONSS et des recettes fiscales supplémentaires de 4,4 millions d'euros).

¹⁵⁵ Ainsi, la responsabilisation des employeurs est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 (voir les articles 139-148 de la loi-programme du 27 décembre 2021) mais ne sortira ses effets qu'en 2023 étant donné que, pour appliquer le système, il est nécessaire de comparer les données d'un trimestre déterminé avec celles des trois trimestres précédents. Une



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/80

2.4 Inami – soins de santé

Dépenses relatives aux prestations

Les estimations de dépenses relatives aux prestations de soins de santé augmentent de 307,9 millions d'euros par rapport aux estimations initiales. L'objectif budgétaire global est relevé de 367,9 millions d'euros pour tenir compte de l'indexation des prestations dans les secteurs dont les prix sont liés à l'évolution de l'indice santé (+160,9 millions d'euros¹⁵⁶) et de l'enveloppe de 207 millions d'euros pour les honoraires des prestataires de soins. Cette enveloppe¹⁵⁷ doit servir à soutenir les prestataires de soins dont les honoraires ne seront adaptés qu'en 2023 en vertu des dispositions applicables¹⁵⁸ et est octroyée sous certaines conditions. Le montant non ventilé de 60 millions d'euros, qui avait été inscrit au budget initial pour le financement des mesures spécifiques liées à la covid-19, a été supprimé et repris dans le « crédit provisionnel corona » du SPF Santé publique.

Nouvelles mesures politiques

Le gouvernement prévoit une enveloppe de 23 millions d'euros pour la reconnaissance des infirmiers spécialisés (*complément de spécialisation*). Cette enveloppe est intégrée dans les budgets des moyens financiers des hôpitaux et est donc répartie dans le budget entre l'objectif budgétaire (17,8 millions d'euros)¹⁵⁹ et les autres dépenses de l'Inami (5,2 millions d'euros). Le complément de spécialisation s'élève à 2.500 euros bruts par an pour un titre professionnel particulier (TPP) et 833 euros bruts par an pour une qualification professionnelle particulière (QPP)¹⁶⁰. La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales estime les dépenses à 27,9 millions d'euros pour 2022. L'Inami devra financer à partir de son propre budget la différence entre cette estimation et l'enveloppe.

telle comparaison est à effectuer en vertu de l'article 148 de la loi-programme pour les périodes d'invalidité qui démarrent après le 1^{er} janvier 2022.

¹⁵⁶ Cette adaptation (estimée par l'Inami à 163,7 millions d'euros) est liée au dépassement de l'indice-pivot en décembre 2021 et février 2022 et au dépassement attendu en octobre 2022 (d'après les informations connues au moment de la confection du budget ajusté). L'objectif pourra encore être adapté ultérieurement en fonction des nouvelles hypothèses en matière d'indice (voir l'article 40, § 4, de la loi relative à l'assurance soins de santé).

¹⁵⁷ La méthode suivante a été élaborée pour répartir cette enveloppe :

- En premier lieu, cette rémunération sera financée par une sous-utilisation éventuelle dans l'objectif budgétaire partiel.
- Ces montants seront utilisés pour augmenter les honoraires de manière linéaire (2 %).
- Le Conseil général peut autoriser une dérogation motivée à cette méthode (207 millions d'euros).

¹⁵⁸ Les honoraires des prestataires de soins seront indexés en 2023 sur la base de l'évolution de l'indice entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022.

¹⁵⁹ L'objectif budgétaire n'est toutefois pas relevé. L'idée est de financer les dépenses au moyen des économies (ou sous-utilisations) réalisées dans d'autres rubriques de l'objectif budgétaire.

¹⁶⁰ Aucune information n'a été communiquée concernant l'incidence des cotisations à retenir sur ces salaires bruts pour l'ONSS et l'administration fiscale.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/81

3 Incidence de la crise de la covid 19

3.1 Allocations de chômage

Au 1^{er} avril 2022, l'Onem estime à 464,5 millions d'euros¹⁶¹, l'incidence budgétaire de la crise pour 2022. Les mesures relatives au chômage temporaire pour force majeure ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2022 et ont été élargies aux conséquences de la guerre en Ukraine.

Tableau – Dépenses de chômage 2022 liées à la crise sanitaire (en millions d'euros)

Mesures Covid 19	Réalisation 2020	Incidence 2021 (estimation avril 2022)	Incidence 2022 (estimation octobre 2021)	Incidence 2022 (estimation avril 2022) ¹⁶²
Chômage temporaire	4.222,5	1.868,5	0	275,7
- Effet volume de travailleurs en chômage temporaire (raisons économiques et force majeure)	3.412,8	1.433	0	218,6
- Mesures complémentaires chômage temporaire	809,7	435,6	0	57,1
Mesures pour les autres groupes que les chômeurs temporaires	84,9	356,4	116,9	163,5
Congé parental Corona (partie privée + publique)	70,8	0	0	0
Nouvelles mesures budgétaires	-	-	-	25,3 ¹⁶³
Dépenses totales	4.378,3	2.224,9	116,9	464,5

Source : Cour des comptes

¹⁶¹ Estimations réalisées sur la base des informations disponibles au 1^{er} avril 2022, incluant les mesures du budget ajusté.

¹⁶² La variation des dépenses relatives aux mesures de crises présentées dans l'exposé général (+323,0 millions d'euros - voir point 2.2) est inférieure à celles du tableau (+347,6 millions d'euros). Cette différence de 24,6 millions d'euros est due à la temporalité d'établissement des prévisions, celles du tableau sont les plus récentes.

¹⁶³ Voir point 2.2 relatif aux nouvelles mesures budgétaires. Ce montant comprend la prolongation des mesures Covid (avril – juin 2022) et l'extension du chômage temporaire pour force majeure suite aux conséquences de la guerre en Ukraine. Le détail chiffré entre les deux causes n'est pas disponible.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/82

Chômage temporaire

En 2022, les dispositions portant sur le chômage temporaire représentent un coût supplémentaire actualisé de 275,7 millions d'euros. Les principales mesures concernent :

- la simplification de la procédure de chômage temporaire en cas de force majeure (218,6 millions d'euros) ;
- l'augmentation du pourcentage d'indemnisation du chômage temporaire de 65% à 70% de la rémunération journalière moyenne, pour la période du 1^{er} février 2020 au 30 juin 2022 (23 millions d'euros) ;
- l'octroi d'un supplément de crise¹⁶⁴ pour le chômage temporaire pour force majeure du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2022 (18,8 millions d'euros) ;
- la possibilité de déroger temporairement à certaines règles en matière de cumul entre le chômage temporaire et l'exercice d'une activité secondaire du 1^{er} octobre 2020 au 30 juin 2022 (3,6 millions d'euros) ;
- le chômage temporaire pour force majeure pour la garde d'une enfant en raison de la fermeture d'une crèche, d'une école ou d'un centre d'accueil pour personnes handicapées du 1^{er} octobre 2020 jusqu'au 31 mars 2022 (11,7 millions d'euros).

Autres mesures chômage

Bien que certaines mesures n'aient pas été prolongées au-delà du 31 décembre 2021, certaines d'entre elles ont, de par leur nature, une incidence en 2022 :

- le gel temporaire de la dégressivité des allocations de chômage complet, du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2021 (118 millions d'euros) ;
- l'adaptation de la période de référence pour les jeunes travailleurs, du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2021 (20,1 millions d'euros) ;
- la préservation des droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations pour la période du 1^{er} avril 2020 au 31 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021 (7,2 millions d'euros) ;
- la prolongation de 12 mois des périodes de référence permettant d'accéder aux allocations de chômage et aux droits dérivés (15,0 millions d'euros) ;
- mesures diverses de soutien¹⁶⁵ (3,2 millions d'euros).

3.2 Soins de santé

Prestations dispensées par les hôpitaux

Le gouvernement a décidé fin 2021 d'accorder 143,5 millions d'euros aux hôpitaux pour couvrir les dépenses supplémentaires non financées qu'ils ont dû effectuer le premier

¹⁶⁴ Supplément journalier de 5,63 euros entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mars 2022, 5,98 euros à partir du 1^{er} avril 2022.

¹⁶⁵ Incluant notamment les mesures de soutien au secteur artistique, l'adaptation de la période de référence et la hausse des minima (2,4 millions d'euros).



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/83

trimestre 2022 à la suite de la crise de la covid-19. Le gouvernement avait aussi accordé un montant aux hôpitaux, en 2021, pour couvrir les dépenses supplémentaires (551,5 millions d'euros). Ces dépenses supplémentaires sont déduites du solde non utilisé de l'avance de 2.038,9 millions d'euros accordée en 2020, lequel s'élève, d'après le décompte provisoire, à 589,8 millions d'euros¹⁶⁶. Un montant de 38,3 millions d'euros des dépenses supplémentaires à couvrir pour 2022 sera déduit du solde en souffrance de l'avance¹⁶⁷. Le montant restant de 105,2 millions d'euros sera financé via la sous-utilisation attendue des crédits affectés aux dépenses des hôpitaux.

Prestations spécifiques liées à la crise de la covid-19

Dans son budget, l'Inami estime les dépenses relatives aux prestations spécifiques dans le cadre de la crise de la covid-19 à 729,4 millions d'euros (60 millions d'euros dans le budget initial)¹⁶⁸.

Tableau – Dépenses relatives aux prestations spécifiques dans le cadre de la crise de la covid-19 (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Incidence 2021 (estimations avril 2022)	Incidence 2022 (budget initial)	Incidence 2022 (budget ajusté)
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	367,3	358,0		81,0
Adaptation des forfaits des infirmiers à domicile (matériel de protection)	119,8	0,0		0,0
Remboursement des tests	380,0	606,5		499,6
Coûts des centres de triage et de prélèvement des tests	116,8	77,6		104,0
Prime d'encouragement des collaborateurs des hôpitaux	200,0	0,0		0,0
Autres	58,1	42,0		44,8
Montant 2022 (non encore réparti)			60,0	0,0
Total	1.242,0	1.084,1	60,0	729,4

Source : Cour des comptes

Dans le budget ajusté, les dépenses pour 2022 ainsi que la dotation supplémentaire pour les dépenses de 2021 (27,7 millions d'euros) ont été reprises dans la provision « corona » auprès du SPF Santé publique¹⁶⁹. Cette méthode s'inscrit dans les négociations (pas encore achevées) avec les entités fédérées quant au financement de 425,9 millions d'euros : 302,0 millions

¹⁶⁶ Le décompte définitif de l'avance sera établi en 2023.

¹⁶⁷ 589,8 millions d'euros (solde avance 2020) – 551,5 millions d'euros (dépenses supplémentaires à couvrir pour 2021) = 38,3 millions d'euros.

¹⁶⁸ L'exposé général mentionne un montant de 739,5 millions d'euros, qui repose sur une estimation antérieure.

¹⁶⁹ Voir l'exposé général, p. 112-113 et p. 177.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/84

d'euros pour les vaccinations (qui, d'après le gouvernement fédéral, devraient être à la charge des entités fédérées à partir de mars 2022¹⁷⁰) et 123,9 millions d'euros pour le testing. Le gouvernement doit encore s'accorder avec les entités fédérées au sujet de la répartition des coûts.

L'exposé général estime les dépenses pour 2021 à 1.312,2 millions d'euros¹⁷¹. Sur la base de cette estimation, la dotation à l'Inami a été relevée de 27,7 millions d'euros (montant inclus dans le « crédit provisionnel corona » du SPF Santé publique). De son côté, l'Inami estime les dépenses à 1.084,1 millions d'euros (soit 228,1 millions d'euros de moins). Il souligne toutefois que cette estimation peut encore changer, parce que les données pour 2021 ne sont pas encore complètes. Par conséquent, il n'est pas encore possible de déterminer si une dotation supplémentaire devra être versée pour 2021 ou si une partie de la dotation allouée devra être récupérée.

¹⁷⁰ Sauf l'achat des vaccins, qui sera payé par l'État fédéral.

¹⁷¹ Voir l'exposé général, p. 175. L'analyse des documents disponibles de l'Inami permet de déduire qu'il s'agit d'une diminution de l'adaptation de l'estimation des dépenses approuvée par le Conseil général le 20 septembre 2021.

**Cour des comptes**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ **85**

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 20 mei 2022

INHOUD

INHOUD	2
Inleiding	5
DEEL I	6
Algemene toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
Hoofdstuk 1	7
Algemene bespreking van de algemene toelichting	7
1 Macro-economische parameters	7
2 Algemene toelichting en Europees kader	9
2.1 Europese context	9
2.1.1 Herziening van het Europese begrotingskader	9
2.1.2 Kijktlijnen van het Europese begrotingsbeleid voor 2022 en 2023	10
2.2 Overeenstemming van de algemene toelichting met het stabiliteitsprogramma 2022-2025	10
2.3 Algemene toelichting	12
2.4 Investeringsplannen	16
2.4.1 Overzicht van de investeringsplannen	16
2.4.2 Administratieve opvolging	19
3 Steunmaatregelen in het vlak van energie	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Overzicht van de verschillende maatregelen	22
3.3 Impact van de fiscale maatregelen	24
3.4 Subsidies van de FOD Economie voor tussenkomst in de hogere energiekosten	26
4 Budgettair meerjarekader	30
4.1 Meerjarenevolutie van het vorderingensaldo van entiteit I	30
4.2 Houdbaarheid van de Belgische overheidsschuld	30
5 Vorderingensaldo	31
5.1 Vorderingensaldo van België (entiteit I en II)	31
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	34
5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	38
6 Structureel saldo	38
6.1 Structureel saldo van België (entiteiten I en II)	38
6.2 Structureel saldo entiteit I	39
6.3 Structureel saldo entiteit II	40

Hoofdstuk 2	41
Financiering van andere overheden	41
Deel II	44
Ontvangsten entiteit I	44
Hoofdstuk 1	44
Ontvangsten van de federale overheid	44
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	44
2 Fiscale ontvangsten	45
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	45
2.2 Basisraming door de FOD Financiën	46
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	49
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	49
2.4.1 Herziening van de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	49
2.4.2 Aanvullende weerslag conclaaf april 2022	51
3 Niet-fiscale ontvangsten	52
Hoofdstuk 2	55
Ontvangsten van de sociale zekerheid	55
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	55
2 Eigen ontvangsten	55
2.1 RSZ-Globaal Beheer	55
2.2 RSVZ-Globaal Beheer	58
2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude	59
3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	60
3.1 Dotaties en toelagen van de overheden	61
3.2 Alternatieve financiering	62
Deel III	64
Uitgaven van entiteit I	64
Hoofdstuk 1	64
Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting 2022	64
1 Algemene uitgavenbegroting volgens de economische classificatie na de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor 2022	64
2 Functionele benadering van de primaire uitgaven en de intrestlasten	66
2.1 Globaal overzicht van de uitgaven	66
2.2 Autoriteitscel	67
2.3 Sociale cel	68

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 4

2.4	Economische cel	68
2.5	Specifieke afzonderlijke secties	68
2.6	Provisionele kredieten	69
2.7	Schuldbeheer	69
3	Specifieke opmerkingen	69
3.1	Inspanning inzake defensie	69
3.1.1	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	70
3.1.2	Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister - Wederopbouw SHAPE-village	71
3.2	Sectie 12 – FOD Justitie	71
3.2.1	Afdeling 51 - Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen	71
3.2.2	Programma 12.56.1-Juridische bijstand	73
3.3	Sectie 17 - Federale politie	74
3.3.1	Wetsbepaling 2.17.5	74
3.3.2	Provisie "Nieuw beleid"	74
3.4	Sectie 18 - FOD Financiën	75
3.5	Sectie 32 – FOD Economie	75
4	Met de federale overheid te consolideren instellingen	76
	Hoofdstuk 2	77
	Uitgaven van de sociale zekerheid	77
1	Algemeen overzicht van de uitgaven	77
2	Bespreking van de maatregelen	78
2.1	Algemene maatregelen	78
2.2	Werkloosheid	80
2.3	RIZIV - Uitkeringen	84
2.4	RIZIV – Geneeskundige verzorging	85
3	Impact van de COVID-19-crisis	86
3.1	Werkloosheidsuitgaven	86
3.2	Gezondheidszorgen	88

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 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aangepaste staatsbegroting voor het jaar 2022 aanleiding gaven¹.

De algemene toelichting, de middelenbegroting (eerste aanpassing) en de algemene uitgavenbegroting (derde aanpassing) werden op 29 april 2022 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend.

Het Rekenhof onderzocht deze ontwerpen mede op basis van de beschikbare voorbereidende documenten en de antwoorden die het ontving op de vragen gesteld aan de beleidscellen van de betrokken ministers, staatssecretarissen en de overheidsdiensten.

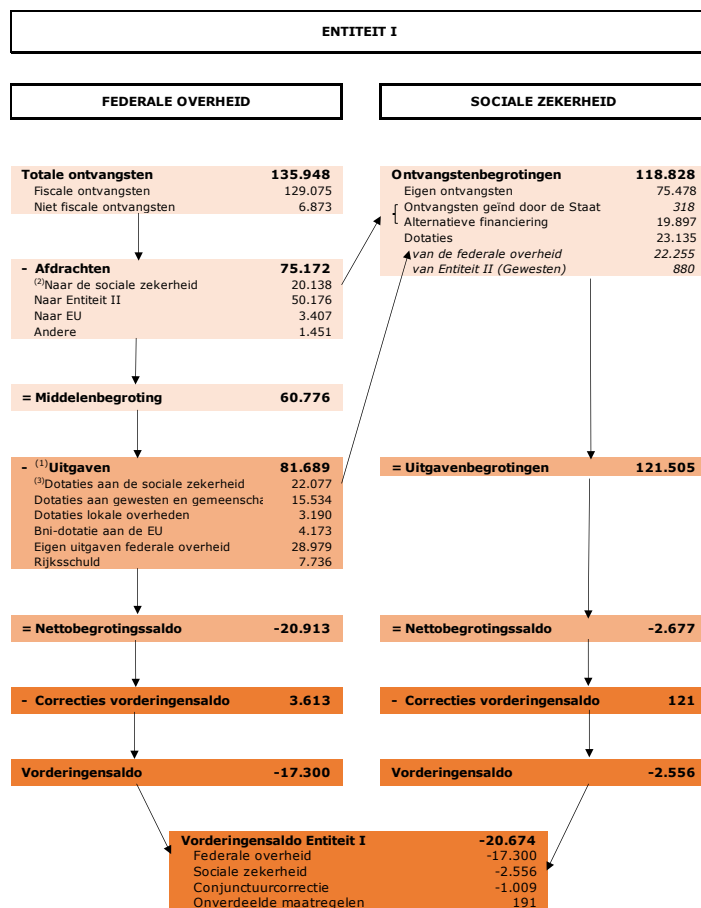
Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de door het Rekenhof opgestelde fundamentele beginselen van het onderzoek van begrotingsontwerpen. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

¹ *Parl. St. Kamer*, 29 april 2022, DOC 55 2641/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 29 april 2022, DOC 55 2642/001 (middelenbegroting - eerste aanpassing), *Parl. St. Kamer*, 29 april 2022, DOC 55 2643/001 (algemene uitgavenbegroting - derde aanpassing).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



- (1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (31.375 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (4.514 miljoen euro).
- (2) Het verschil van 77 miljoen euro tussen de alternatieve financiering van de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 20.138 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 20.215 miljoen euro, is toe te schrijven aan de verrekening van het saldo van vorig jaar in de optiek "federale overheid". Het vorderingensaldo van federale overheid houdt geen rekening met de verrekening (via een correctie van 77 miljoen op de afdrachten).
- (3) Het verschil van 178 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 22.077 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 22.255 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 167 miljoen euro en diverse technische correcties werden opgenomen.

Bron: Algemene toelichting + Rekenhof

HOOFDSTUK 1

Algemene bespreking van de algemene toelichting

1 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de aangepaste begroting 2022 op het verslag van het Monitoringcomité van 17 maart 2022². Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité gebruikte voor zijn verslag de macro-economische parameters van de economische begroting van 17 februari 2022 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2023 tot 2026. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2022-2027 van 24 februari 2022 van het FPB.

De ramingen van het FPB hielden geen rekening met de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, die op 24 februari 2022 begon. Op vraag van de regering maakte het FPB midden maart 2022 een indicatieve raming op van de impact van de oorlog op de Belgische economie³.

Economische groei

De Belgische economie veerde in het najaar van 2021 op en de groei bedroeg in 2021 uiteindelijk 6,1% van het bbp (tegenover 5,7% van het bbp geraamd bij de opmaak van de initiële begroting). Het FPB raamt in de economische begroting van 17 februari 2022 dat de Belgische economie in 2022 zal groeien met 3% (conform de raming bij de initiële begroting). Daarna zou de groei vertragen tot 1,9% in 2023 en gemiddeld 1,3% voor de periode 2024-2027.

In 2022 ondersteunt vooral de consumptie bij particulieren (+5,9%) de verdere groei. De groei van de consumptie van de overheid daarentegen blijft beperkt (+1,3%). De investeringen nemen toe met 2,6%. Tenslotte groeit ook de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +5,9% en +5,2% van het bbp. De netto-uitvoer wordt dus licht negatief (-0,5%) en dit beperkt de groei.

Het FPB raamt midden maart 2022 dat de impact van de oorlog in Oekraïne op de Belgische economie -0,5% van het bbp zal bedragen⁴. Hierdoor zou de groei in 2022 dus 2,5% van het bbp bedragen. In vergelijking met de economische begroting van februari gaat het FPB in zijn indicatieve raming uit van een lagere groei van de internationale markten en hogere

² Monitoringcomité, 17 maart 2022, *Actualisatie 2022, meerjarenraming 2023-2027*.

³ FPB, maart 2022, *Impact van de oorlog in Oekraïne op de Belgische economie, een technische en indicatieve raming*.

⁴ Het FPB wijst er ook op nog geen rekening te hebben gehouden met nieuwe maatregelen van na de opmaak van de economische begroting, zoals onder meer het energieakkoord van 15 maart 2022 (en de hervorming van de arbeidsmarkt van 15 februari 2022). Evenmin houdt het FPB rekening met o.a. de gevolgen van de vluchtelingenstroom noch met negatieve vertrouwenseffecten bij ondernemers en consumenten.

energieprijzen. Het FPB wijst erop dat de raming echter gepaard gaan met veel onzekerheid over de gevolgen van de oorlog voor de Europese economie.

De door het FPB geraamde groei voor 2022 (+2,5% van het bbp) sluit heel sterk aan bij de raming van de groei van de Nationale Bank van België (NBB) van 25 maart 2022 (+2,4% van het bbp)⁵. De NBB gaat er echter van uit dat de oorlog in Oekraïne een impact van bijna 1% van het bbp zou moeten hebben.

De Europese Commissie⁶ raamt meer recent voor 2022 de groei voor België op 2% van het bbp⁷.

Inflatie

In zijn economische begroting van februari 2022 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2022 op respectievelijk 5,5% en 5,4% (tegenover voor beide 2,1% in de economische begroting van september 2021).

Volgens de inflatievooruitzichten van 3 mei 2022 zullen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2022 respectievelijk 7,8% en 7,4% bedragen. In 2023 zou de inflatie terug lager zijn zodat de twee indexen respectievelijk 3,4% en 3,5% belopen.

De budgettaire impact van deze overschrijdingen van de spilindex worden besproken in punt 2.3 van dit hoofdstuk.

Het Rekenhof merkt overigens op dat de getransfereerde bedragen naar de gefedereerde entiteiten grotendeels bepaald worden door de macro-economische vooruitzichten van het FPB. Op basis van deze vooruitzichten van mei 2022, zullen de verplichte bedragen stijgen met 1,1 miljard euro tegenover het huidig begrotingsontwerp. Krachtens de bijzondere financieringswet moeten de noodzakelijke kredieten voor de financiering van deze bijkomende uitgaven slechts ingeschreven worden na de publicatie van de economische begroting van FPB in september 2022, dit is op het moment van de opmaak van de initiële begroting 2023.

Tewerkstelling

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 17 februari 2022 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2022 stijgt met 1,2% (57.300 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 15- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 69,3% (5.035.300 personen). Volgens de vooruitzichten zet die stijging zich verder tot in 2027.

De werkloosheidsgraad neemt in 2022 af met 4,3%, d.i. met ongeveer 20.200 personen, tot 445.200 personen in totaal, en daalt verder tot in 2027.

⁵ NBB, 25 maart 2022, *Oorlog in Oekraïne: update van de macro-economische vooruitzichten voor de Belgische economie*. Zie ook algemene toelichting, p. 68-70.

⁶ *European Economic Forecast*, lente 2022, p.62-63.

⁷ Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamt de groei voor België in 2022 lager. Het IMF raamt in zijn *World Economic Outlook* van 19 april 2022 de groei op 2,1% van het bbp. Een daling van de groei met 0,1% van het bbp heeft een theoretische impact van 0,061% van het bbp op het vorderingsaldo en het structureel saldo van België (ongeveer 330 miljoen) waarvan 0,041% van het bbp voor entiteit I (ongeveer 220 miljoen).

Het FPB raamt midden maart 2022 dat de oorlog in Oekraïne echter een impact op de werkgelegenheid van -3.000 personen zal hebben.

2 Algemene toelichting en Europees kader

2.1 Europese context

2.1.1 Herziening van het Europese begrotingskader

In 2021 hervatte de Commissie het publieke debat over het Europese begrotingskader. Ze verzocht de lidstaten en de actoren van het burgerleven (onderzoeksinstellingen, denktanks, vakbonden...) adviezen te formuleren over een aantal mogelijke hervormingen die onder meer betrekking hadden op de inaanmerkingneming van overheidsinvesteringen bij het bepalen van de Europese criteria, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het onderzoek van de macro-economische onevenwichten.

Het eindverslag van de Europese Commissie dateert van 28 maart 2022⁸ en omvat de voornaamste suggesties van de respondenten. Uit het verslag blijkt dat zij het Europese begrotingskader niet in vraag stellen en meer in het bijzonder de doelstelling van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Zij stellen evenwel ingrijpende hervormingen voor.

Zo pleit een meerderheid van de respondenten ervoor de investeringsuitgaven en in het bijzonder de "groene investeringen" te neutraliseren, de Faciliteit voor herstel en veerkracht te bestendigen en de lidstaten meer vrijheid te geven bij het bepalen van hun belangrijkste investeringsprojecten en projecten voor structurele hervormingen.

De respondenten halen ook de vereenvoudiging van de begrotingsregels aan en zijn van oordeel dat deze doorheen de tijd complexer zijn geworden en dat de finaliteit ervan weinig transparant lijkt. Ze stellen ook voor de nationale overheden nauwer te betrekken bij het toezicht op die regels.

Daarnaast leggen de respondenten de nadruk op de versterking van de begrotingscapaciteit van de Europese instellingen en het in aanmerking nemen van de economische toestand van elke lidstaat bij het bepalen van het traject voor de schuldafbouw. Ze pleiten ook voor een kader dat meer rekening houdt met de aanbevelingen in verband met de procedure voor toezicht op de macro-economische onevenwichten in het proces van uitvoering van het eigenlijke begrotingspact.

De resultaten van de bevraging, afgesloten op 31 december 2021, zijn niet bindend maar verduidelijken sommige hervormingspistes en laten toe om de positie van de lidstaten tegenover het huidige begrotingspact te begrijpen. De hervorming hiervan zou uiterlijk in 2023 klaar moeten zijn, middels een bestuurlijk akkoord tussen de lidstaten en de bevoegde Europese instellingen.

⁸ Europese Commissie, Commission Staff working document, "Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses", 28 maart 2022.

2.1.2 Krijtlijnen van het Europese begrotingsbeleid voor 2022 en 2023

Gezien de gezondheids- en economische crisis hebben de Europese instellingen in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule, vervat in het stabiliteits- en groeipact⁹, geactiveerd. De Europese commissie pleitte op 3 maart 2022 voor het behoud van de algemene ontsnappingsclausule in 2022 en een deactivering ervan in 2023. Door de deactivering zullen de lidstaten opnieuw de begrotingscriteria moeten respecteren die gelden in normale omstandigheden.

Samen met de COVID-19-crisis heeft het uitbreken van het conflict in Oekraïne de Commissie ertoe gebracht een verlenging van de algemene ontsnappingsclausule in 2023 te overwegen. Zij zal die mogelijkheid eind mei 2022 onderzoeken, in functie van de economische vooruitzichten van het voorjaar 2022.

Ondertussen heeft de Commissie de lidstaten verzocht hun stabiliteitsprogramma's 2022-2025 in te dienen zonder rekening te houden met die mogelijkheid en de programma's op te stellen met inachtneming van de normale begrotingscriteria, en met name het uitwerken van een begrotingsstrategie die de afbouw van de overheidstekorten vooropstelt, de houdbaarheid van de overheidsschuld waarborgt en tegemoetkomt aan het streven naar Europese economische coördinatie. De Commissie moedigt de lidstaten ook aan hun beleid voor duurzame investeringen te versterken.

2.2 Overeenstemming van de algemene toelichting met het stabiliteitsprogramma 2022-2025

België diende zijn stabiliteitsprogramma 2022-2025 in bij de Europese Commissie op 30 april 2022. Dit werd eerder, op 29 april, voorgelegd aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën.

Gezamenlijke overheid

Het programma omvat een begrotingstraject op middellange termijn. Zoals vermeld, steunt het traject op de economische vooruitzichten van het FPB van 24 februari 2022 en zijn de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne er dus niet in opgenomen. De ramingen zijn bijgevolg in grote mate onzeker. Ook houden de vooruitzichten zoals gezegd geen rekening met de mogelijke verlenging van de algemene ontsnappingsclausule in 2023.

De Belgische overheden hebben volgens dat traject de ambitie om het nominale vorderingensaldo tussen 2022 en 2025 van 28,3 miljard euro (-5,2% van het bbp) te verminderen tot -15,9 miljard euro (-2,7% van het bbp). Tezelfdertijd zou het structurele saldo in diezelfde periode evolueren van -26,5 miljard euro (-4,9% van het bbp) naar -15,3 miljard euro (-2,6% van het bbp).

De overheidsschuld zou evolueren van 108% van het bbp in 2022 naar 110,1% van het bbp in 2025. De intrestlasten zouden in diezelfde periode stabiliseren op 1,4% van het bbp. Het

⁹ De clausule heeft niet tot gevolg dat de Europese mechanismen voor toezicht op de nationale overheidsfinanciën worden opgeschort, maar biedt de lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject dat ze normaal moeten volgen.

Rekenhof verwijst in dat verband naar deel I van dit verslag, over de houdbaarheid van de overheidsschuld.

In zijn advies van april 2022¹⁰ heeft de Hoge Raad van Financiën (HRF) een nominaal saldo van -12,9 miljard euro in 2025 (-2,2% van het bbp) en een structureel saldo van -12,4 miljard euro (-2,1% van het bbp) voor de gezamenlijke overheid aanbevolen.

Entiteit I

Het stabiliteitsprogramma verwacht tussen 2022 en 2025, voor entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) een structurele verbetering van 6,2 miljard euro (1,34% van het bbp). Het structureel tekort zou tegen eind 2025 -12,4 miljard euro bedragen (-2,1% van het bbp). De nominale verbetering in de loop van dezelfde periode vertegenwoordigt 1,66% van het bbp (d.i. 7,9 miljard euro) zodat het nominale vorderingensaldo in 2025 -12,9 miljard euro bedraagt.

Volgens de algemene toelichting zou het nominale saldo in 2025, na het in rekening brengen van maatregelen van het laatste conclaaf, -16,3 miljard euro bedragen. De realisatie van de doelstelling voor entiteit I zoals gedefinieerd in het stabiliteitsprogramma, veronderstelt dus een begrotingsinspanning van 3,4 miljard euro in de loop van de beoogde periode.

Ondanks het feit dat het om tijdelijke maatregelen gaat, neutraliseert het stabiliteitsprogramma voor het bepalen van het structurele saldo de maatregelen ter bestrijding van de pandemie en ter ondersteuning van de economie niet. Dit stemt overeen met de methodologie waarvoor de Europese Commissie opteerde in het kader van de algemene ontsnappingsclausule. Hetzelfde geldt voor de maatregelen in verband met de stijging van de energieprijzen en de crisis in Oekraïne. Dat verklaart grotendeels de structurele verbetering die in 2023 wordt verwacht (6,1 miljard euro, d.i. 1,1% van het bbp). In 2024 wordt geen structurele verbetering verwacht en in 2025 zou ze heel beperkt zijn (0,3% van het bbp).

Bij de initiële begroting 2021 keurde de regering niet enkel het principe van een vaste jaarlijkse inspanning van 0,2% goed, maar ook dat van een bijkomende jaarlijkse inspanning van nagenoeg 0,2% van het bbp (d.i. 1 miljard euro) tussen 2022 en 2024. Het bepaalde evenwel de uitvoeringsregels niet nader. Het meerjarentraject van entiteit I in het stabiliteitsprogramma 2022-2025 veronderstelt dat die variabele inspanning systematisch zal worden geleverd.

De federale regering voorziet in 2,5 miljard euro aan investeringen in het kader van de energietransitie. Volgens de FOD BOSA stemt dat bedrag overeen met de som van de middelen waarin is voorzien in het kader van het energietransitieplan (1.153 miljoen euro), het federale plan voor herstart en transitie (1.000 miljoen euro) en het PHV+ (328 miljoen euro) dat verderop aan bod komt (punt 2.4).

In zijn advies van april 2022 heeft de Hoge Raad van Financiën (HRF) een nominaal saldo van -10,6 miljard euro in 2025 (-1,8% van het bbp) en een structureel saldo van -7,6 miljard euro (-1,3% van het bbp) voor entiteit I aanbevolen.

¹⁰ Hoge Raad van Financiën, Advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2022-2025, april 2022.

Entiteit II

Het stabiliteitsprogramma omvat ook een begrotingstraject voor entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden). Volgens dat traject zou het structurele saldo van entiteit II tussen 2022 en 2025 dalen van -1,4% van het bbp tot -0,5% van het bbp. Het traject werd opgesteld op basis van de begrotingstoestand bij ongewijzigd beleid van deze overheden, zoals in februari 2022 geraamd door het FPB, waarop een jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp werd toegepast.

Aangezien de Europese Commissie al meermaals kritiek heeft geuit op het gebrek aan begrotingscoördinatie tussen de Belgische overheden, heeft het Rekenhof opnieuw vastgesteld dat de verschillende overheden louter akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma, dat slechts een indicatieve waarde heeft, en dat er geen formeel akkoord is gesloten over de verdeling van de jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp.

Omdat het traject van het stabiliteitsprogramma niet werd goedgekeurd kan de HRF overigens geen toezicht uitoefenen op de inachtneming van de financiële verplichtingen door elk van die overheden.

2.3 Algemene toelichting***Algemene voorstelling van de door de regering genomen maatregelen***

Naar aanleiding van de initiële begroting raamde de regering het vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) in 2022 op -16,6 miljard euro. Hoewel de ontvangsten in de middelenbegroting van de federale overheid aanzienlijk stijgen tegenover de initiële ramingen (+4,9 miljard euro), verwacht de regering toch een tekort van -20,7 miljard euro, een verslechtering met 4,1 miljard euro tegenover de initiële begroting.

De verslechtering van het tekort vloeit vooreerst voort uit de minder gunstige toestand van de sociale zekerheid (-2,2 miljard euro tegenover de initiële begroting) als gevolg van uitgaven die hoger uitvallen dan aanvankelijk geraamd (+3,3 miljard euro) en niet worden gecompenseerd door de toename van de ontvangsten (1,1 miljard euro).

De verslechtering van het vorderingensaldo is voorts te verklaren door maatregelen die werden genomen om het hoofd te bieden aan verschillende gebeurtenissen waarmee redelijkerwijze nog geen rekening kon worden gehouden bij de indiening van de initiële begroting. Het gaat om de oorlog in Oekraïne, de sterke stijging van de energietarieven, de versnelling van de inflatie en het risico op een opflakking van de COVID-19-crisis. Sommige van deze maatregelen werden genomen vóór het begrotingsconclaaf onder de vorm van bijkomende kredieten ingeschreven in twee aangepaste uitgavenbegrotingen die op 10 februari en 24 maart jl. door de Kamer werden goedgekeurd.

De Europese Commissie is echter van oordeel dat die uitgaven geen *one-off* zijn en moeten worden meegenomen bij het bepalen van het structurele saldo van de overheden, dat bijgevolg met 3,1 miljard euro (d.i. 0,4% van het bbp) verslechtert ten opzichte van de initiële begroting.

Het Rekenhof onderstreept dat die gebeurtenissen heel onzeker zijn en dat nieuwe begrotingsaanpassingen mogelijk noodzakelijk zullen zijn voor het jaareinde.

Oorlog in Oekraïne

De oorlog in Oekraïne heeft thans in het voorliggend begrotingsontwerp een geraamde weerslag van 2,3 miljard euro op het vorderingensaldo van entiteit I. Dat bedrag kan als volgt worden uitgesplitst:

- een conjunctuurcorrectie van 1 miljard euro;
- een specifieke provisie van 800 miljoen euro;
- bijkomende defensie-uitgaven van 450 miljoen euro;
- een specifiek systeem van werkloosheid en overbruggingsrecht van 30,3 miljoen euro.

De regering vroeg het FPB in maart 2022 om een indicatieve raming te maken van de impact op de Belgische overheidsfinanciën. Het FPB raamt die impact op -0,28% tegenover de ramingen die door het monitoringcomité werden gehanteerd, waarvan -0,19% voor entiteit I. De regering nam die impact van 1 miljard euro mee als conjunctuurcorrectie in de berekening van het vorderingensaldo.

Naast dit macro-economisch effect voorzag de regering in een provisioneel krediet van 800 miljoen euro tot dekking van niet-gepreciseerde uitgaven. Het merendeel hiervan zou worden besteed aan de opvang van vluchtelingen en de maatschappelijke dienstverlening die ze zullen krijgen. Er zullen ook middelen nodig zijn voor de vernieuwing van de energievoorraden door het agentschap Apetra, voor de versterking van de FOD Buitenlandse Zaken, voor de dringende humanitaire en medische hulp en voor de algemene omkadering en bijkomend personeel. De bestaansmiddelen voor de algemene omkadering en meer in het bijzonder voor het bijkomend personeel worden geraamd op 49,8 miljoen euro. Het Rekenhof wijst op de grote onzekerheid verbonden aan de raming van deze uitgaven, die afhangen van de evolutie van de oorlog en de moeilijk voorspelbare vluchtelingenstroom.

De regering besliste eveneens om bijkomende kredieten in te schrijven om het paraatheidsniveau van het Belgische leger op korte termijn te verhogen. Het gaat om 450 miljoen euro in 2022 en 450 miljoen euro voor 2023-2024. Die kredieten worden toegekend bovenop de nieuwe middelen in het kader van *Halt any Decline* (182,9 miljoen euro in 2024 en 288,9 miljoen euro in 2025) en een vastleggingskrediet van 572 miljoen euro voor de infrastructuurwerken in Florennes en Kleine-Brogel om de toekomstige F35 te kunnen huisvesten¹¹.

Er werd overigens vanaf 1 april 2022 voor een termijn van drie maanden een systeem van tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht wegens overmacht door de oorlog in Oekraïne ingesteld, met een verwachte budgettaire impact van 30,3 miljoen euro.

De regering heeft tot slot aan de Nationale Bank gevraagd de sociale en economische impact van de Oekraïne-crisis op de gezinnen, bedrijven, zelfstandigen en meest kwetsbare personen mee te delen, samen met aanbevelingen voor de regering en de sociale partners.

¹¹ Zie ook Deel III – Hoofdstuk 1 – Punt 3.1.

Energiemaatregelen

De regering keurde ook een reeks maatregelen goed om de gevolgen van de stijging van de energietarieven voor de consumenten te verzachten.

Het gaat voornamelijk om verlagingen van de btw en de accijnzen (1,3 miljard euro), bijkomende tegemoetkomingen en premies (1,5 miljard euro) en een bijkomende kost voor de energienorm (0,4 miljard euro). Daarnaast stijgen de (fiscale) ontvangsten wel met 1,7 miljard euro. Die maatregelen leiden tot een verslechtering van het vorderingensaldo van entiteit I met 1,5 miljard euro. Het Rekenhof verwijst naar punt 3 van dit hoofdstuk voor meer details over deze maatregelen.

Gezondheidstoestand

Ook de inschrijving van bijkomende middelen om het hoofd te bieden aan een opflakking van de COVID-19-crisis beïnvloedt het vorderingensaldo van entiteit I.

Het vorderingensaldo is daardoor 931 miljoen euro negatiever, voornamelijk door de inschrijving van 825 miljoen euro bijkomende kredieten in de specifieke provisie in sectie 25 van de algemene uitgavenbegroting. Die provisie wordt nu opgetrokken naar 945 miljoen euro¹².

Daarnaast verminderde de regering de verwachte tegemoetkoming van de deelstaatentiteiten in de financiering van de kosten met betrekking tot het vaccinatiebeleid van 527 miljoen euro tot 302 miljoen euro (-225 miljoen euro). Ze verwacht daarnaast dat diezelfde entiteiten 124 miljoen euro bijdragen in de uitgaven voor testen van het RIZIV. Het Rekenhof stelt echter vast dat thans hierover nog geen akkoord is gesloten tussen de federale overheid en die entiteiten.

Impact van de inflatie op spilindex

De regering heeft in de derde aangepaste begroting rekening gehouden met de overschrijding van de spilindex in februari 2022. De initiële begroting had daarvoor 437,1 miljoen euro ingeschreven in de algemene interdepartementale provisie. Dit ontwerp verhoogt de kredieten die beïnvloed worden door die overschrijding van de spilindex en schrapt de middelen die in de interdepartementale provisie waren opgenomen.

De inflatievooruitzichten van 1 maart 2022 van het FPB voorzagen dat de spilindex waarschijnlijk in juli 2022 in plaats van in oktober 2022 overschreden zou worden. Het verslag van het Monitoringcomité van 17 maart houdt hiermee rekening voor de ramingen van de uitgaven door in een bijkomende provisie van 197 miljoen euro voor de primaire uitgaven en 289 miljoen euro voor de prestaties van de sociale zekerheid te voorzien. Voor de ontvangsten houdt het rapport echter geen rekening met deze overschrijding (cf. infra).

Intussen werd de spilindex in april in plaats van in juli 2022 overschreden. Bovendien zou volgens de recentste maandelijkse inflatievooruitzichten van 3 mei 2022 van het FPB de spilindex waarschijnlijk in oktober 2022 opnieuw worden overschreden. De bijkomende

¹² De verwachte verhoging heeft hoofdzakelijk betrekking op de testen (603,6 miljoen euro) en het beschermingsmateriaal (81,3 miljoen euro).

ontvangsten en uitgaven als gevolg hiervan zijn niet in het voorliggend begrotingsontwerp opgenomen.

Door de overschrijding van de spilindex in april zullen de uitgaven van entiteit I in 2022 ongeveer 480 miljoen euro hoger liggen. Bij de overschrijding van de spilindex in oktober zouden de uitgaven ongeveer 250 miljoen hoger liggen¹³. Indien de bijkomende uitgaven niet kunnen worden opgevangen door de gebruikelijke onderbenutting zal de regering alsnog bijkomende kredieten moeten toekennen.

Een overschrijding van de spilindex leidt niet enkel tot bijkomende overheidsuitgaven. Ook de inkomsten uit sociale bijdragen, bedrijfsvoorheffing en btw stijgen. Zoals al aangegeven, houdt het voorliggend begrotingsontwerp geen rekening met de overschrijdingen van april en oktober. Door de opeenvolgende overschrijdingen van de spilindex zijn die waarschijnlijk niet langer budgetneutraal. De stijging van de ontvangsten is volgens de NBB onvoldoende om de stijging van de uitgaven en de daling van de consumptie op te vangen¹⁴. De FOD Financiën wijst er bijkomend op dat voor het berekenen van de impact van de opeenvolgende overschrijdingen op de fiscale ontvangsten het noodzakelijk is de economische parameters te herraamen.

Naast voormelde bijkomende kredieten voor de overschrijdingen van de spilindex, hield de regering ook rekening met het effect van de versnelling van de inflatie en van de stijging van de energieprijzen. Naar aanleiding van het begrotingsconclaaf kende ze daarvoor nagenoeg 495 miljoen euro bijkomende middelen toe:

- een verhoging met respectievelijk 121 en 10,5 miljoen euro van de werkings- en investeringskredieten en van de voedsel- en materiële hulp voor de meest behoeftigen;
- een specifieke provisie van 127 miljoen euro (eveneens in programma 06.90.1) om het onzekere effect van de versnelling van de inflatie of van de stijging van de energieprijzen op de werkings- en investeringskosten te ondervangen. Die provisie zou deels zijn bestemd voor de FOD's, OISZ en AOI (45 miljoen euro) en deels voor de NMBS en Infrabel (82 miljoen euro);
- een aanvullend budget van 207 miljoen euro voor het RIZIV voor de betaling van de uitkeringen inzake verzorging;
- een tussenkomst van de regering in de vervoerskosten van de werknemers van 30 miljoen euro, opgenomen in de algemene interdepartementale provisie (programma 06.90.1). De regering is overigens van plan om te onderzoeken of de stijging van de energieprijzen voor bedrijven niet kan getemperd worden.

Overige

De regering keurde tijdens het conclaaf 60 miljoen euro goed voor het promoten van het fietsgebruik voor woon-werkverplaatsingen. Deze uitgave wordt gecompenseerd door de btw-vermindering op de aankoop van fietsen niet toe te passen. Bovendien wordt 30 miljoen euro besteed aan de digitalisering van de FOD's, POD's en de instellingen van de sociale zekerheid (specifieke provisie van programma 06.90.1) en wordt 23 miljoen euro

¹³ Bij een overschrijding van de spilindex in oktober worden de sociale uitkeringen in november met 2% aangepast; de wedden van het overheidspersoneel volgen in december.

¹⁴ NBB, 25 maart 2022, *Oorlog in Oekraïne: update van de macro-economische vooruitzichten voor de Belgische economie*, p. 7.

uitgetrokken om een financiële toelage toe te kennen aan gespecialiseerde verpleegkundigen.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat de regering naar aanleiding van deze begrotingsaanpassing geen nieuwe raming heeft uitgevoerd van de vaste inspanning en variabele inspanning. Het herinnert eraan dat de variabele inspanning een jaarlijkse ontvangst van 430 miljoen euro omvat aan taksen op de effectenrekeningen en dat een verzoekschrift tot nietigverklaring is ingediend bij het Grondwettelijk Hof tegen de wet die machtiging verleent om die taks te innen.

Synthese

Tabel - Belangrijkste oorzaken van de wijziging van het vorderingensaldo voor 2022 van entiteit I (in miljoen euro)

Ontvangsten van de middelenbegroting	+4.896
Evolutie van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid (buiten de aanpassing van de uitkeringen in samenhang met de gezondheidsindex en de overschrijdingen van de spilindex)	-2.192
Oorlog in Oekraïne	-2.290
Energiemaatregelen	-1.556
Gezondheidstoestand	-931
Inflatie en overschrijdingen van de spilindex (de overschrijdingen van april en oktober 2022 buiten beschouwing gelaten)	-981

Bron: Rekenhof

2.4 Investeringsplannen

2.4.1 Overzicht van de investeringsplannen

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV), ingevoerd in 2021, vormt één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid. Ze is onderdeel van het plan *NextGenerationEU* waarvan de hoofddoelstelling erin bestaat de landen financiële middelen aan te reiken om de economische en sociale achteruitgang te bestrijden die volgde op de COVID-19-crisis. De FHV moedigt uitgaven voor de ecologische en digitale transitie aan en bevordert zo de weerbaarheid bij toekomstige economische crisissen. Zo vloeit minstens 37% van de enveloppe van het plan naar de milieutransitie en minstens 20% naar de digitale transitie.

De FHV stelt in totaal 723,8 miljard euro ter beschikking van de lidstaten, waarvan 385,8 miljard euro leningen en 338 miljard euro subsidies. Die middelen moeten worden gebruikt voor investeringsprojecten die beantwoorden aan verschillende voorwaarden op het vlak van doelstelling, uitvoering en planning.

Het deel dat initieel aan België was toegekend, bedroeg 5,926 miljard euro. Dat bedrag werd aanvankelijk verdeeld onder de federale overheid (1,25 miljard), het Vlaams Gewest (2,26 miljard euro), het Waals Gewest (1,48 miljard euro), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

(395 miljoen euro), de Fédération Wallonie-Bruxelles (495 miljoen euro) en de Duitstalige Gemeenschap (50 miljoen euro).

Het initiële bedrag zou verminderd worden omdat België economisch beter presteerde dan andere lidstaten. De Commissie zal het definitieve bedrag vastleggen op basis van de definitieve economische prestaties in juni 2022. In het licht van de parameters die beschikbaar zijn, meent de FOD BOSA dat het Belgische aandeel met 1.350 miljoen euro zou kunnen dalen, waaronder 286 miljoen euro ten laste van de federale overheid.

De federale regering werkt in samenspraak met de deelstaatentiteiten aan een aangepast nationaal investeringsplan dat onder meer rekening houdt met de uitvoeringsrisico's van de projecten, de inachtneming van de Europese verplichtingen en andere specifieke methodologische criteria.

Om van de Europese financiering te genieten, heeft elke lidstaat een "nationaal plan voor herstel en veerkracht" moeten opstellen, met daarin een programma voor hervormingen en investeringen tot en met 2026.

Op 23 juni 2021 formuleerde de Europese Commissie een positief advies over de inhoud van het Belgisch plan. Nadat de Raad het plan had goedgekeurd, kon op 3 augustus 2021 een prefinanciering van 770 miljoen euro worden gestort, d.i. 13% van het toegekende totaalbedrag. De volgende betalingen zullen worden uitgevoerd naarmate de geplande investeringen vorderen en worden goedgekeurd wanneer België haar beschreven mijlpalen en streefdoelen behaalt. De tweede schijf wordt verwacht in juni 2022.

Het nationale plan voor België omvat de projecten van elke entiteit van het land. België verwacht, voor alle overheden samen, tegen 2026, Europese fondsen te bekomen voor de financiering van 85 projecten, gespreid over zes assen (klimaat, duurzaamheid en innovatie – digitale transformatie – mobiliteit – mens en samenleving – economie van de toekomst en productiviteit – overheidsfinanciën).

In de aangepaste begroting bedragen de federale uitgaven 602,3 miljoen euro aan vastleggingen en 327,7 miljoen euro aan vereffeningen (zonder btw-stortingen¹⁵). Gezien de beschikbare kredieten (30 miljoen euro) op het begrotingsfonds specifiek opgericht voor die uitgaven (programma 06.41.1), machtigt wetsbepaling 2.06.9 dat fonds tot een debetpositie van 600 miljoen euro bij de vastleggingskredieten en 330 miljoen euro bij de vereffeningskredieten.

Naast de FHV implementeerde de federale overheid drie andere investeringsplannen waarvan het gecumuleerde investeringsbedrag 2,5 miljard euro bedraagt tegen eind 2026. Die bedragen kaderen in het Europese streven om productieve langetermijninvesteringen aan te moedigen. Bij haar onderzoek van het Belgische stabiliteitsprogramma 2022-2025 zal de Commissie in haar evaluatie van de relevante factoren rekening houden met de bijzondere aard van die uitgaven.

Een bedrag van 328 miljoen euro is voorzien in het kader van het "Plan voor Herstel en Veerkracht+" (PHV+). Dat plan omvat drie investeringsprojecten die niet door de Europese

¹⁵ In programma 06.41.1 zijn in totaal 30 miljoen euro aan kredieten ingeschreven onder de noemer stortingen van btw verschuldigd voor projecten in het kader van het FHV. Die stortingen zijn budgettair neutraal.

Commissie waren geselecteerd, namelijk de bouw van twee legerkazernes, de aankoop van scanners en een aantal werken in verband met erfgoedrenovatie. De vastleggings- en vereffeningskredieten die in 2022 zijn gepland voor het PHV+, bedragen respectievelijk 35 en 33 miljoen euro.

Eind vorig jaar keurde de federale regering een "Plan voor Herstart en Transitie" (PHT) voor een totaal van 1 miljard euro goed. De geplande vereffeningen voor 2022 bedroegen 200 miljoen euro. De aangepaste begroting omvat daartoe 235,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 139 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De investeringen die nog niet zijn goedgekeurd, zullen eventueel in de begroting worden ingeschreven bij een volgende aanpassingsblad¹⁶.

Tot slot keurde de regering op 18 maart 2022 een energietransitieplan (ETP) goed voor in totaal 1.153 miljoen euro. Dat plan moet ervoor zorgen dat de Belgische economie minder afhankelijk wordt van fossiele brandstoffen en dat er sneller een duurzaam en klimaatneutraal systeem voor energiebevoorrading komt. Dit zijn de voornaamste maatregelen die worden beoogd:

- aanmoediging van transportmiddelen die rijden op niet-fossiele brandstof: het plan focust voornamelijk op maatregelen om het spoorvervoer aan te moedigen, meer bepaald door het treinaanbod uit te breiden (zowel voor reizigers als voor goederenvervoer), door projecten met waterstoffreinen te ontwikkelen en door de tarieven niet aan te passen in 2023. Er worden ook maatregelen beoogd om elektrische wagens te promoten;
- productie van hernieuwbare energie op middellange en lange termijn: naast diverse projecten voor de installatie van bronnen voor zonne-energie (*floating solar*, plaatsing van zonnepanelen op overheidsgebouwen), windenergie (versterking van de offshorecapaciteit in de Noordzee, windmolens voor de basis Elisabeth) en biomassa (aquacultuurparken), wil de regering ook transport- en opslagcapaciteiten ontwikkelen voor waterstof en het gebruik van dat gas aanmoedigen in de industriële sector;
- diverse maatregelen, zoals btw-verlagingen voor de plaatsing van zonnepanelen of warmtepompen, het versnellen van de administratieve procedures voor investeringsprojecten in samenhang met de energietransitie, kleinere overheidskantoren, meer gebruik van LED voor openbare verlichting, enz.

Het plan voor energietransitie zal worden uitgevoerd via 327,2 miljoen euro aan rechtstreekse overheidsinvesteringen en 480 miljoen euro via partnerschappen met de privésector. Het saldo van 345,5 miljoen euro omvat voornamelijk fiscale en sociale maatregelen zoals btw-verminderingen (252 miljoen euro) en een bijkomende financiering van het sociaal fonds voor gas en elektriciteit (57 miljoen euro in 2022).

Volgens de informatie van de FOD BOSA zijn in de aangepaste begroting 309,3 miljoen euro vastleggingskredieten en 9,3 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven voor de uitvoering van het energietransitieplan.

¹⁶ Voor de investeringen die nog zijn ingeschreven in de begroting houdt de regering wel rekening met een onverdeelde correctie van 61 miljoen euro (algemene toelichting, p. 10).

Het voorliggende ontwerp voorziet in totaal 1.182,1 miljoen euro vastleggingskredieten en 487,5 miljoen euro vereffeningskredieten voor de investeringsprojecten van die vier plannen.

2.4.2 Administratieve opvolging

Op federaal niveau is de uitvoering van de geplande projecten, opgenomen in de bovengenoemde investeringsplannen, onderworpen aan een specifiek systeem van coördinatie en opvolging. Dit staat los van de gebruikelijke procedures voor administratief toezicht en begrotingscontrole door de diensten van de Inspectie van Financiën en de FOD BOSA. Specifiek voor de FHV concretiseert dat systeem zich door de opmaak van semestriële verslagen door de FOD BOSA wanneer betalingsaanvragen worden ingediend bij de Europese Commissie. Meer concreet en los van de administratieve maatregelen genomen door elk van de betrokken deelstaatentiteiten:

- verzekert de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings de coördinatie en algemene opvolging van de uitvoering van de maatregelen en van de mate waarin de doelstellingen van het FHV zijn verwezenlijkt;
- verzekert de interministeriële conferentie "relance en strategische investeringen" de interfederale coördinatie in het kader van de opvolging van het FHV. Het politiek begeleidingscomité bereidt de vergaderingen van de conferentie voor. Dat is een werkgroep met vertegenwoordigers van verschillende kabinetten die werd opgericht in het kader van de uitwerking van het FHV;
- wordt op technisch en administratief niveau een interfederale coördinatie georganiseerd door het interfederaal toezichtscomité, in samenwerking met de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings. Dat comité omvat een vast secretariaat dat onder de FOD BOSA ressorteert. Het secretariaat staat in voor de opvolging en rapportering van de mijlpalen en de streefdoelen, het verzamelt de gegevens om de verwezenlijking van die doelstellingen te documenteren, het bereidt de diverse rapporteringen voor en het organiseert de werkzaamheden van het interfederaal toezichtscomité;
- verleent de FOD BOSA bijstand bij het ontwikkelen van de geïnformatiseerde tool voor de opvolging van de projecten (IT-Tool), brengt hij eveneens bij de staatssecretaris en bij het interfederaal toezichtscomité verslag uit over de uitvoering van de mijlpalen en streefdoelen en staat hij via een organiek fonds in voor het financiële en budgettaire beheer van de federale projecten;
- coördineert de FOD BOSA de cellen voor projectbeheer in samenwerking met de projectleiders (FOD, POD, AOI en OISZ), de projectbeheerders, de Inspectie van Financiën en de federale auditcel.

In sectie o6 van de algemene uitgavenbegroting is een krediet van 1,1 miljoen euro ingeschreven voor de installatie van die coördinatie- en opvolgingsorganen.



Bron: FOD Beleid en Ondersteuning

3 Steunmaatregelen in het vlak van energie

3.1 Inleiding

Alle energieprijzen (gas, elektriciteit, brandstoffen en huisbrandolie) zijn significant gestegen naar aanleiding van de wereldwijde economische heropleving in 2021 maar eveneens door de invasie van Oekraïne bij het begin van 2022. De federale regering nam verschillende maatregelen om de impact voor de burgers te beperken. De maatregelen hadden zowel een invloed op de uitgaven als op de geraamde ontvangsten van de federale overheid. Het Rekenhof merkt op dat hierover slechts heel summiere informatie is opgenomen in de algemene toelichting.

Dit deel bevat een kort overzicht van de verschillende maatregelen en bespreekt daarna de belangrijkste meer in detail, samen met hun budgettaire impact.

Zoals uit onderstaande tabel blijkt, worden de totale kosten van de verschillende energie-steunmaatregelen op meer dan 1,5 miljard euro geraamd na toevoeging van de bijkomende ontvangsten.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 21

Tabel – Synthese van de verschillende energiemaatregelen (in miljoen euro)

Beschrijving van de maatregel	Oorsprong van de beslissing en datums van de ministerraad	Wettelijke grondslag	Impact
Ontvangsten			
Btw-verlaging op elektriciteit (01/03 tot 30/06)	MR van 4 februari 2022	KB 05/02/22	-321,5
Verlenging van de btw-verlaging op elektriciteit (01/07 tot 30/09)	MR van 18 maart 2022 en MR van 1 april 2022	KB 23/03/22	-297,6
Btw-verlaging op gas (01/04 tot 30/09)	MR van 18 maart 2022 en MR van 1 april 2022	KB 23/03/22	-384,0
Accijnsverlaging op brandstoffen	MR van 16 maart 2022 en MR van 1 april 2022	KB 16/03/22	-288,0
Btw-verlaging op zonnepanelen	MR van 1 april 2022	KB 27/03/22	-10,7
Btw-verlaging op warmtepompen	MR van 1 april 2022	KB 27/03/22	-5,1
<i>Totaal negatief effect van de maatregelen</i>			<i>-1.306,9</i>
Bijkomende btw-ontvangsten	MR van 1 april 2022		+604,0
Bijkomende btw-ontvangsten	MR van 18 maart 2022		+1.084,7
Bijdrage energiesector (niet-fiscale ontvangst)	MR van 4 februari 2022		+32,0
<i>Totaal effect van de prijsverhogingen op de ontvangsten</i>			<i>+1.720,7</i>
Totale netto-impact op de ontvangsten			413,8
Uitgaven			
Subsidie uitgebreid sociaal tarief CREG	Cf. tabel in 3.4		-729,9
Herfinanciering van het sociaal energiefonds CREG			-3,4
Verwarmingspremie	MR van 4 februari 2022 en tweede aanpassing	Wet 28/02/22	-517,2
Stookoliepremie	MR van 16 maart 2022 en MR van 1 april 2022		-207,9
Herfinanciering van het Sociaal Verwarmingsfonds	MR van 16 maart 2022 en MR van 1 april 2022		-38,0
Financiering NMBS	MR van 16 maart 2022 en MR van 1 april 2022		-13,0
Investerings energietransitie			-9,3
Totale stijging van de uitgaven			-1.518,7
Energienorm – extra kosten	MR van 20 oktober 2021 – Initiële begroting	Wet 27/12/21	-450,9
Algemeen totaal van de energiemaatregelen			-1.555,8

Bron: Rekenhof

De FOD Financiën raamde de fiscale meerontvangsten op de energieproducten tegenover de initiële begroting 2022 op 1.688,7 miljoen euro. Het Rekenhof benadrukt dat de macro-economische ramingen zijn opgemaakt op basis van de parameters van het FPB van februari 2022. De regering neemt aan dat de meerontvangsten van de btw, zoals berekend door de FOD Financiën in maart 2022 (cf. infra), al in belangrijke mate zijn verrekend in de totale ontvangsten. De geraamde netto-impact van de fiscale maatregelen houdt enkel rekening met de directe impact op de btw-ontvangsten. De raming van de indirecte effecten van de prijsstijgingen vergen een actualisatie van de macro-economische ramingen door het FPB. Door de volatiliteit van de energieprijzen en de onzekere economische ontwikkelingen is het overigens aangewezen de impact van de maatregelen de komende maanden van nabij te monitoren.

3.2 Overzicht van de verschillende maatregelen

Begrotingsnotificaties van 20 oktober 2021 - Initiële begroting 2022

De regering besliste een *energienorm* in te voeren voor de burgers en de bedrijven om de koopkracht en het concurrentievermogen tegenover de buurlanden te waarborgen. Sedert 1 januari worden alle federale heffingen (taksen en toeslagen zoals de federale bijdragen, de offshore-toeslag,...) geschrapt en vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas. Die accijns biedt het voordeel flexibeler te zijn dan heffingen en als een regulator van de factuur te fungeren doordat hij automatische verhogingen vermijdt. De afdracht van deze energie-accijns naar de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)/Elia verloopt via de toewijzingsfondsen.

Daarnaast besliste de regering om deze hervorming naar accijns op hetzelfde niveau te brengen als de federale bijdragen. Deze maatregel werd aanvankelijk geraamd op 156 miljoen euro en is ten laste van de federale begroting.

De regering raamt deze meeruitgaven voor het begrotingsjaar 2022 nu op 450,9 miljoen euro, een toename van 294,9 miljoen euro tegenover de initiële begroting. Deze toename ontstaat enerzijds door een minder grote afdracht vanuit de fiscale ontvangsten naar Elia van 177 miljoen euro, en anderzijds, door een bijkomende uitgave van 471,9 miljoen euro voor de financiering van het sociaal tarief (CREG):

- De minimumprijs van de groenestroomcertificaten voor bepaalde windmolenparken hangt af van de elektriciteitsprijs. De prijs daalt bij hogere elektriciteitsprijzen. Volgens de CREG dalen de kosten van de groenestroomcertificaten met 177 miljoen euro.
- Rekening houdend met de plafonnering van het sociaal tarief voor gas en elektriciteit, veroorzaken de stijgende marktprijzen voor gas en elektriciteit een meerkost van 471,9 miljoen euro. De algemene toelichting brengt deze meerkost in rekening door een ESR-correctie (zie punt 4 van dit hoofdstuk). Door het financieringssysteem via de CREG zullen de meeruitgaven pas in 2023 en 2024 geboekt worden. Maar aangezien het om prestaties in 2022 gaat, dient een ESR-correctie plaats te vinden.

In het laatste kwartaal van 2021 werden eveneens verschillende maatregelen genomen in verband met het (uitgebreid) sociaal tarief (verlenging en uitbreiding tot een half miljoen gezinnen extra tot 31 maart 2022, eenmalige korting van 80 euro voor de rechthebbenden van dat tarief).

Maatregelen van februari 2022

In de ministerraad van 4 februari 2022 werd een tweede pakket maatregelen genomen om de consument te helpen het hoofd te bieden aan de prijsstijgingen. Het omvat de volgende punten:

- de verlenging van het uitgebreid sociaal tarief tot het einde van het tweede kwartaal;
- de tijdelijke btw-verlaging op elektriciteit naar 6% van 1 maart tot 30 juni voor de residentiële contracten;
- een eenmalige verwarmingspremie van 100 euro voor de Belgische gezinnen.

De tweede aangepaste algemene uitgavenbegroting brengt de maatregelen in verband met de verlenging van het sociaal tarief en van de verwarmingspremie in rekening.

De kosten van dit tweede maatregelenpakket worden globaal op 1.121 miljoen euro geraamd en worden deels gefinancierd door extra ontvangsten voor de federale overheid als gevolg van de stijging van de energieprijzen. De regering houdt rekening met 604 miljoen euro extra btw op gas, elektriciteit en stookolie, met 32 miljoen euro van de repartitiebijdrage¹⁷ en met 177 miljoen euro fiscale ontvangsten die de federale overheid niet zal betalen voor de offshore windenergie (cf. supra).

De nettokosten van die tussenkomst voor de federale begroting kunnen bijgevolg op 308 miljoen euro worden geraamd.

Maatregelen van maart 2022

Naar aanleiding van de invasie in Oekraïne en de piekende prijzen voor energie werd in de ministerraden van 16 en 18 maart 2022 een derde pakket maatregelen genomen. Die maatregelen breiden het aantal gerechtigden uit of verlengen de maatregelen die al eerder werden goedgekeurd:

- de verlenging van de btw-verlaging op elektriciteit tot 30 september 2022;
- de tijdelijke btw-verlaging op gas voor de periode van 1 april tot 30 september 2022;
- de verlenging van de uitbreiding van het sociaal tarief tot 30 september;
- een eenmalige vermindering van 200 euro op de factuur voor gezinnen die met stookolie of propaan-/butaangas verwarmen en een herfinanciering van het sociaal stookoliefonds;
- een tijdelijke verlaging van de accijns op benzine en diesel met 0,175 euro per liter;
- een toelage aan de NMBS om de voorziene stijging (4,5%) van de tarieven in de komende zomer te neutraliseren.

Deze nieuwe maatregelen zullen naar schatting 1,3 miljard euro kosten maar zullen deels worden gefinancierd door de stijging van de fiscale ontvangsten met 1,1 miljard euro als gevolg van de nieuwe prijsstijging.

¹⁷ De verhoging van de niet-fiscale ontvangst (bijdrage van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales) is evenwel niet vermeld in de voorstellen van de middelenbegroting.

Begrotingsconclaf van 1 april 2022 – Derde aangepaste begroting

In het kader van het energietransitieplan besliste de regering in maart maatregelen te nemen om de overgang naar hernieuwbare energie te versnellen om onder meer de btw op zonnepanelen, warmtepompen en zonneboilers in 2022 en 2023 tot 6% te verlagen en om in 2023 het verlaagde btw-tarief van 6% voor sloop en heropbouw te verlengen. Daarnaast voorziet de regering in een aantal klimaatvriendelijke investeringen (309,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten), met een budgettaire impact van 9,3 miljoen euro (vereffeningskredieten) in 2022 (zie punt 2.4)¹⁸.

Er worden in de voorliggende ontwerp-begroting ook aanvullende kredieten toegekend voor de toepassing van het sociaal tarief in het derde kwartaal terwijl het aan de verwarmingspremie toegekende globale krediet lichtjes wordt verlaagd.

3.3 Impact van de fiscale maatregelen

De FOD Financiën heeft het Rekenhof de verantwoordingen bezorgd van de verschillende maatregelen en de raming van de kosten of van het eventuele bijkomende rendement ervan. Het is weliswaar niet vanzelfsprekend om die budgettaire impact te bepalen omdat de prijzen op de internationale markten zo volatiel zijn.

Tariefverlaging van de btw op elektriciteit (maart-september 2022)¹⁹ (-321,5 miljoen euro en -297,6 miljoen euro)

De tariefverlaging van de btw op elektriciteit voor de periode maart-juni 2022 werd berekend op basis van de prijsindex van december 2021. Een actualisatie op basis van de prijsindex van februari 2022 betekent een budgettaire meerkost van 75,6 miljoen euro. De budgettaire impact voor 2022 zou echter overraamd kunnen zijn, omdat er geen rekening gehouden werd met volgende factoren:

- Volgens Fluvius²⁰ bedraagt het verbruik voor de maanden maart-september gecumuleerd 53%. Dit is lager dan het door de FOD Financiën berekende verbruik van 58,3%. De FOD vermeldt in zijn berekeningsnota dat de voorschotten proportioneel verdeeld zijn over het jaar en verdeelt daarom de kostprijs ook gelijkmatig. Bij de afrekening moet echter het werkelijke verbruik tijdens deze maanden in rekening gebracht worden. Bij gebrek aan gegevens over het werkelijk verbruik, moet de leverancier gebruik maken van het in de elektriciteitsmarkt vastgelegde gebruikersprofiel. Deze afrekening zal deels in 2023 plaatsvinden.

¹⁸ De begrotingsnotificatie van april 2022 voorziet daarnaast in een studie (in samenwerking met de Groep van Tien) over de mogelijke beleidsmaatregelen die kunnen worden genomen om de energiefactuur te milderen en een bijkomende studie (via een Europees initiatief) om na te gaan of de overwinsten van energiebedrijven kunnen afgerond worden. Deze studies hebben geen budgettaire impact voor 2022.

¹⁹ Koninklijk besluit van 23 maart 2022 tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 4 en 20 m.b.t. de btw wat de verlaging van het tarief van de belasting over de toegevoegde waarde betreft voor de levering van elektriciteit, van aardgas en van warmte via warmtenetten in het kader van residentiële contracten.

²⁰ Fluvius maakte een berekening op basis van de vastgestelde verbruiksprofielen. Dit zijn curves op basis van een cijfertabel die per kwartier (voor elektriciteit) of per uur (voor gas) van een volledig jaar het relatieve verbruik weergeeft voor een bepaald type van klanten (zie www.synergid.be).

- De raming houdt ook geen rekening met het aandeel vaste contracten voor elektriciteit. Volgens een studie van de CREG²¹ beschikt 68% van de huishoudens over een vast contract, waarvan 65% met vaste prijzen. Afhankelijk van de resterende looptijd van deze vaste contracten kan de impact minder hoog zijn.

Tariefverlaging van de btw op gas (april-september 2022)²² (-384 miljoen euro)

Op basis van de gehanteerde prijsindex van februari 2022 meent het Rekenhof dat de budgettaire impact overraamd is, omdat de FOD Financiën ook hier geen rekening houdt met de hieronder vermelde factoren:

- Volgens Fluvius bedraagt het verbruik voor de maanden april-september gecumuleerd 17,40%²³. Dit is dus beduidend lager dan de berekende impact van 50%, wat zou resulteren in een verlaging van de budgettaire kost van 133,6 miljoen euro.
- Volgens een studie van de CREG van september 2021 beschikt 64% van de huishoudens over een vast contract, waarvan 55% met vaste prijzen.

Tariefverlaging van de accijnzen op benzine en diesel (16 maart-september 2022)²⁴ (-288 miljoen euro)

De maatregel voorziet in een tijdelijke verlaging van de accijnzen op benzine en diesel met 0,175 euro per liter en de invoering van het omgekeerde cliquet-systeem als de prijzen opnieuw lager liggen dan 1,70 euro per liter. De tariefddaling is van toepassing vanaf 16 maart t.e.m. 30 september (= 197 dagen), waarna de accijnzen terug worden hersteld op het niveau van 1 januari 2022. De regering voorziet voor deze tariefverlaging 288 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat, indien de verlaagde accijnstarieven ononderbroken van toepassing zijn in deze periode (en het omgekeerd cliquet-systeem niet in werking treedt omdat de prijzen niet beneden de 1,70 euro dalen), de voorziene budgettaire kost (288 miljoen euro) onvoldoende zal zijn. In dit geval zal de maatregel een budget van 642,2 miljoen euro (3,26 miljoen euro per dag x 197) vereisen.

Tariefverlaging van de btw van 21% naar 6% voor zonnepanelen, zonneboilers (-10,7 miljoen euro) en warmtepompen (-5,1 miljoen euro) (april-december 2023)²⁵

In de raming houdt de FOD Financiën geen rekening met terugverdieneffecten (bijkomende ontvangsten die kunnen gerealiseerd worden door een snellere uitvoering van deze energiebesparende investeringen), noch met de budgettaire kost m.b.t. andere instanties (o.m. internaten, verblijfsinrichtingen voor bejaarden,...) die ook van deze maatregelen kunnen genieten, maar waarover onvoldoende data bestaan.

²¹ CREG – Studie over de stijging van de elektriciteits- en aardgasprijzen in België, 24 september 2021.

²² Koninklijk besluit van 23 maart 2022 tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 4 en 20.

²³ Aangezien het gasverbruik van april tot september slechts 17% van het jaarverbruik vertegenwoordigt, zou die btw-verlaging de jaarlijkse factuur met 2,1% verminderen.

²⁴ Koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot voorlopige wijziging van artikel 419, b), c), e) en f) i), artikel 420, §3, en artikel 429, §5, 1), van de programmawet van 27 december 2004.

²⁵ KB van 27 maart 2022 tot wijziging van het kb nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de btw en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven wat de fotovoltaïsche zonnepanelen, de thermische zonnepanelen en de zonneboilers, de warmtepompen, en de afbraak en heropbouw van gebouwen op het hele Belgische grondgebied betreft.

Verlaagd tarief van 6% voor de sloop en heropbouw van woningen²⁶ (verlenging tot eind 2023)

De maatregel, die van toepassing is vanaf 2021, wordt met een jaar verlengd tot eind 2023. De regering voorziet in een budgettaire kost van 215 miljoen euro voor 2023, dit is 24 miljoen euro hoger dan de raming bij de initiële begroting van 2021 en 2022 (telkens 191 miljoen). Terwijl de regering in 2021 en 2022 slechts rekening hield met de *brutokost* van de maatregel t.a.v. de bouwwerkzaamheden van particulieren, houdt ze voor 2023 rekening met de *nettokost* (119 miljoen euro) en voegt ze ook een *nettokost* (96 miljoen euro) m.b.t. de bouwwerkzaamheden door bouwpromotoren toe. Om tot deze netto-impact te komen, verrekent de FOD Financiën terugverdieneffecten²⁷ (-138 miljoen euro) en een correctie voor projecten die niet in aanmerking komen voor de tariefverlaging (-29,9 miljoen euro)²⁸.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën niet over de nodige opvolgingstools beschikt om de kostprijs van deze maatregel te monitoren en op accurate wijze te becijferen. Het wijst er voorts op dat de geraamde terugverdieneffecten onzeker zijn²⁹.

Voorts stelt het Rekenhof vast dat de kostprijs van de maatregel hoger zou kunnen uitvallen dan geraamd om volgende redenen:

- de prijs per woning gehanteerd in de raming werd niet geactualiseerd (gezien de actuele prijsstijgingen kan de impact hoger liggen);
- de terugverdieneffecten kunnen een verschuiving zijn van inkomsten van latere jaren, aangezien de projecten eerder worden uitgevoerd dan gepland;
- er wordt geen rekening gehouden met een substitutie-effect: om de bijkomende werken mogelijk te maken, moet er ook voldoende ruimte zijn op de markt. De bouwsector heeft al te kampen met een aanzienlijke krapte. Projecten aan btw-tarief van 21% kunnen dan vervangen worden door projecten aan 6%, met minderontvangsten tot gevolg.

3.4 Subsidies van de FOD Economie voor tussenkomst in de hogere energiekosten

Om de hoge energiekosten voor de gezinnen te verlichten, keurde de regering ook diverse bijkomende subsidies goed die worden toegekend door de FOD Economie.

²⁶ Koninklijk besluit van 27 maart 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de btw en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven wat de fotovoltaïsche zonnepanelen, de thermische zonnepanelen en de zonneboilers, de warmtepompen, en de afbraak en heropbouw van gebouwen op het hele Belgische grondgebied betreft.

²⁷ Deze terugverdieneffecten bestaan uit bijkomende btw-ontvangsten als gevolg van een snellere beslissing tot sloop en heropbouw door de tijdelijke tariefverlaging.

²⁸ De budgettaire impact is dus samengesteld uit: 119 miljoen euro voor particuliere woningbouw (191 miljoen euro bruto-kost – 42,6 miljoen euro terugverdieneffecten – 29,9 miljoen euro correctie) + 96 miljoen euro voor bouwpromotoren (191 miljoen euro bruto-kost – 95 miljoen euro bijkomende terugverdieneffecten). De regering raamt dus de terugverdieneffecten voor de bouwpromotoren en de particulieren op 137,6 miljoen euro (95+42,6).

²⁹ De FOD Financiën kan enkel het aantal aanvragen opvolgen, maar hieraan zijn geen verdere facturatiegegevens gekoppeld. In 2021 ontving de FOD Financiën +/- 16.000 aanvragen voor de toepassing van het verlaagd tarief, dat is 4.000 minder dan het aantal waarop de raming is gebaseerd. Rekening houdend met een gemiddelde kostprijs van 252.066,12 euro/woning betekent dit een lager terugverdieneffect t.b.v. 63,1 miljoen euro.

Verlenging van de uitgebreide toepassing van het sociaal tarief voor elektriciteit en gas (729,9 miljoen euro en 3,4 miljoen euro)

In de uitgavenbegroting van de FOD Economie bedraagt de subsidie aan de (CREG) 733,3 miljoen euro³⁰. Deze bestaat uit een krediet van 729,9 miljoen voor de financiering van de uitgebreide toekenning van het sociaal tarief in 2022 en uit een krediet van 3,4 miljoen euro voor het Sociaal Energiefonds van de CREG.

Met het krediet van 729,9 miljoen euro zal de FOD Economie het Fonds Beschermde Klanten van de CREG subsidiëren, dat instaat voor de vergoeding van de energiebedrijven die klanten hebben bevoorrad met elektriciteit en gas tegen sociale maximumprijzen.

De uitbreiding van het sociaal tarief voor de levering van elektriciteit en aardgas is geregeld via de programmawet van 20 december 2020³¹ en het koninklijk besluit van 28 januari 2021. Het koninklijk besluit vulde de lijst met beschermde residentiële afnemers vanaf 1 februari 2021 aan met de categorie die recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming (rvt-categorie). Deze uitbreiding was oorspronkelijk van toepassing tot 31 december 2021. De regering verlengde de toepassing al tot 30 juni 2022³² en besliste naar aanleiding van de huidige begrotingscontrole om die verder te verlengen tot 30 september 2022.

De subsidie 2022 heeft voornamelijk betrekking op de toekenning van het sociaal tarief voor het eerste kwartaal 2022 (393 miljoen euro³³). Voor het tweede en het derde kwartaal bedraagt het krediet respectievelijk 93,8 en 94,5 miljoen euro. Het resterend krediet heeft betrekking op een recentere raming van de kredieten voor het tweede en derde kwartaal 2022 (60,6 miljoen euro) en op 2021 (88 miljoen euro)³⁴.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het krediet van 729,9 miljoen euro in verschillende fasen werd toegekend.

³⁰ Basisallocatie 32.21.40.41.40.01 – Subsidie aan de CREG in het kader van de uitbreiding van het sociaal tarief voor elektriciteit en gas en voor bijkomende energiehulpmaatregelen.

³¹ De programmawet van 20 december 2020 voorziet in de wettelijke basis voor de financiering van de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas met betrekking tot de categorie van de residentiële beschermde afnemer.

³² Artikel 97 van de programmawet van 27 december 2021 verlengt de toepassing tot 31 maart 2022 en artikel 32 van de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake energie tot 30 juni 2022.

³³ Waarvan 207,9 miljoen euro toegekend bij de initiële begroting 2022 en 185,1 miljoen euro bij de tweede aangepaste begroting.

³⁴ De berekening van het ESR-saldo houdt hiermee rekening via een ESR-correctie van +88 miljoen euro in 2022 en -88 miljoen euro in 2021. Zie algemene toelichting, p. 27. Voor 2021 bedraagt de subsidie hierdoor 276 miljoen euro.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 28

Tabel – Overzicht van de toegekende kredieten in het kader van het uitgebreid sociaal tarief (in miljoen euro)

Periode	Toegekende kredieten	Begroting
2021	88 miljoen euro	Initiële begroting: 295,9 miljoen euro
Eerste kwartaal 2022 (393 miljoen euro)	207,9 miljoen euro	
	185,1 miljoen euro	Tweede aangepaste begroting: 278,9 miljoen euro
	93,8 miljoen euro	
Tweede kwartaal (147,7 miljoen euro)	53,9 miljoen euro	Derde aangepaste begroting – Vervat in nieuw initiatief van 60,6 miljoen euro (Algemene toelichting, p. 8 – Tabel 1)
Derde kwartaal (101,2 miljoen euro)	94,5 miljoen euro	Derde aangepaste begroting – Energie-akkoord 14 maart (Algemene toelichting, p. 8 – Tabel 1)
	6,7 miljoen euro	Derde aangepaste begroting – Vervat in nieuw initiatief van 60,6 miljoen euro (Algemene toelichting, p. 8 – Tabel 1)
Totaal toegekende kredieten	729,9 miljoen euro	Initiële, tweede en derde aangepaste begroting

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat voor de derde aangepaste begroting 2022 de verantwoording van de bijkomende kredieten summier is³⁵. De kredieten zijn gebaseerd op ramingen van de CREG. Indien de regering zou beslissen de tussenkomst voor het sociaal tarief te verlengen tot het einde van het vierde kwartaal 2022, bedraagt de geraamde bijkomende kostprijs 270,7 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat door de volatiliteit van de marktprijzen de effectieve kosten significant kunnen afwijken van de ramingen. De werkelijke kosten zijn pas bekend nadat de energieleveranciers hun schuldvorderingen hebben ingediend bij de CREG.

Het Fonds Beschermde Klanten wordt door de stijgende energieprijzen geconfronteerd met een stijgende vergoeding voor de toekenning van het sociaal tarief aan klanten die hier vóór de uitgebreide toepassing al een beroep op deden. Het conclaaf houdt daarom in 2022 rekening met een ESR-correctie op het resultaat van het Fonds Beschermde Klanten. De

³⁵ Parl. St. Kamer, DOC 55 2643/001, Wetsontwerp houdende de derde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022, 29 april 2022, p. 144.

hogere kosten zullen immers ook deels in 2023 en 2024 worden afgerekend (zie punt 5 van dit hoofdstuk).

De subsidie aan de CREG bevat daarnaast ook een krediet van 3,4 miljoen euro voor het Sociaal Energiefonds, dat instaat voor de financiering van de begeleiding en financiële maatschappelijke steunverlening van de OCMW's aan de meest hulpbehoevende inzake energielevering. De regering wil bijkomende preventieve maatregelen nemen en besliste om dit fonds eenmalig hiervoor te financieren. Die financiering bovenop de huidige 3,4 miljoen euro zal gebeuren met de onderbenutting van het krediet voor de verwarmingspremie van 100 euro (zie hierna) en mag maximaal 57 miljoen euro bedragen.

Verwarmingspremie van 100 euro (517,2 miljoen euro)

Ter compensatie van de gestegen energiekosten kent de regering in 2022 een eenmalige premie van 100 euro toe op de elektriciteitsfactuur van de gezinnen³⁶. De tweede aangepaste begroting kende hiervoor een krediet van 520 miljoen euro toe. Het begrotingsconclaaf van april 2022 verminderde dit krediet met 2,8 miljoen euro³⁷ zodat het toegekende krediet 517,2 miljoen euro bedraagt.

De elektriciteitsleveranciers kennen de federale verwarmingspremie³⁸ voor eind juli 2022 automatisch toe aan de gezinnen en recupereren vervolgens de toegekende bedragen bij de CREG. De regering verwacht dat er van de 5,2 miljoen residentiële elektriciteitscontracten er ongeveer 0,4 miljoen contracten niet voor de verwarmingspremie in aanmerking komen (bv. tweede verblijven of studentenkoten). De ingeschreven kredieten houden hiermee geen rekening zodat de uitgaven dus met bijna 40 miljoen euro overraamd lijken.

Stookoliepremie van 200 euro (207,9 miljoen euro)

De derde aangepaste uitgavenbegroting van de FOD Economie bevat een nieuw krediet van 207,9 miljoen euro voor de toekenning in 2022 van een eenmalige premie van 200 euro ter compensatie van de hogere stookoliefactuur³⁹. De gezinnen zullen de premie (online) bij de FOD Economie moeten aanvragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording van de bijkomende kredieten zeer summier is⁴⁰. De wetgeving en de modaliteiten van de toekenning moeten nog worden goedgekeurd. Het is evenmin duidelijk hoeveel gezinnen hiervan gebruik zullen maken⁴¹. Het is

³⁶ Basisallocatie 32.21.40.41.40.03 – Subsidie aan de CREG in het kader van de verwarmingspremie.

³⁷ Dit is een compensatie voor de personeels- (1,8 miljoen euro) en werkingskredieten (0,1 miljoen euro) die nodig zijn voor de begeleiding van de implementatie van de verwarmingspremie.

³⁸ De wettelijke basis van de federale verwarmingspremie zit vervat in hoofdstuk 5 – Verwarmingspremie van de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake energie.

³⁹ Basisallocatie 32.42.40.34.41.03 – Invoering van een eenmalige korting op de factuur van 200 euro/domicilie voor alle huishoudens die zich op stookolie/propan/butaan verwarmen, voor zover de levering heeft plaatsgevonden in 2022. Naast dit krediet werd bijkomend 0,8 miljoen euro aan personeelskredieten en 1,3 miljoen euro aan werkings- en investeringsuitgaven toegekend. Het totaal toegekend krediet bedraagt dus 210 miljoen euro (zie ook algemene toelichting, p.8, tabel 1, energie-akkoord van 14 maart 2022).

⁴⁰ Parl. St. Kamer, DOC 55 2643/001, Wetontwerp houdende de derde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022, 29 april 2022, p. 146.

⁴¹ Zo is het bv. momenteel nog onduidelijk of mede-eigenaars ook recht op de premie zullen hebben.

momenteel dus niet mogelijk te beoordelen of het krediet voldoende zal zijn voor de uitbetalingen van de premie in 2022.

Tussenkomen van het Sociaal Verwarmingsfonds vzw (38 miljoen euro)

Het begrotingsconclaf verhoogde het krediet voor de dotatie aan het Sociaal Verwarmingsfonds met 17 miljoen euro tot 38 miljoen euro⁴². Dat fonds komt gedeeltelijk tussen in de betaling van de verwarmingsfactuur van personen die zich in een moeilijke situatie bevinden. De regering zal de verwarmingstoelage in 2022 verhogen⁴³ in functie van die bijkomende 17 miljoen euro.

4 Budgettair meerjarenkader

4.1 Meerjarenevolutie van het vorderingensaldo van entiteit I

De algemene toelichting bevat het budgettair meerjarenkader voor de periode 2022 tot 2027.

Dat is gebaseerd op de ramingen van het Monitoringcomité van maart 2022, waarop het effect, bij ongewijzigd beleid, van de goedgekeurde maatregelen van het laatste begrotingsconclaf werd toegepast. In dat kader is de jaarlijkse inspanning van 0,2% verwerkt die de regering beloofde te zullen uitvoeren tot het einde van de legislatuur maar niet de variabele begrotingsinspanning. De voorwaarde voor het verwezenlijken van die inspanning is dat de economische omstandigheden gunstig moeten zijn. De inspanning kan schommelen tussen 0% en 0,4% van het bbp per jaar.

Volgens de algemene toelichting bedraagt het vorderingensaldo van entiteit I -20,7 miljard euro (-3,8% van het bbp), voor het jaar 2022. In 2023 zou dat saldo verbeteren (-14,7 miljard euro) en daarna progressief verslechteren in de loop van de volgende vier jaren. Op het einde van de periode zou het saldo -21,3 miljard euro (-3,4% van het bbp) bedragen.

De reden voor de verwachte verslechtering tussen 2023 en 2027 (-6,6 miljard euro) is een minder gunstige evolutie van de ontvangsten (+22,1 miljard euro) tegenover de primaire uitgaven (+26,1 miljard euro) en meer in het bijzonder van de sociale uitkeringen (+20,5 miljard euro). Ook de toename van de fiscale overdrachten vanuit de federale overheid naar de Europese Unie en naar de deelstaatentiteiten (+6,7 miljard euro) biedt een verklaring voor deze verslechtering, net als de stijging van de interestvoeten, die zich zal vertalen in een stijging van de interestlasten. Die zullen in de loop van dezelfde periode stijgen met 2,6 miljard euro.

4.2 Houdbaarheid van de Belgische overheidsschuld

Wat de houdbaarheid van de schuld op lange termijn betreft, verwijst het Rekenhof naar het Jaarverslag 2021 van de NBB (16 februari 2022). Het verslag stelt dat de houdbaarheid van onze overheidsfinanciën niet gegarandeerd is. In dit verband hanteert de NBB drie mogelijke scenario's in 2043, die geen rekening houden met het opduiken van eventuele nieuwe

⁴² Basisallocatie 32.42.40.41.40.01 – Sociaal stookoliefonds.

⁴³ De huidige tussenkomst zit vervat in het koninklijk besluit van 27 maart 2009 betreffende de verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds.

negatieve gebeurtenissen noch met de effecten ervan op de verslechtering van het overheidstekort:

- de overheidsschuld zou stijgen naar 120% en het overheidstekort zou in de richting van 6% oplopen,
- de overheidsschuld zou 100% bedragen en het overheidstekort zou rond 3% blijven hangen,
- de overheidsschuld zou 60% bedragen, waarbij de schuldgraad aanhoudend blijft dalen en het tekort vóór 2030 wordt weggewerkt.

De NBB beschouwt het tweede scenario als een te respecteren minimum voor de houdbaarheid van de overheidsschuld.

Om in de nodige buffers te voorzien om negatieve gebeurtenissen of stijgingen van de intrestvoeten op te vangen is het, op middellange termijn, noodzakelijk dat het tekort lager is dan de 3%-referentiewaarde. De oorlog in Oekraïne doet zich ondertussen voor en de intrestvoeten zijn verdubbeld (0,75% in februari 2022 en thans 1,6% voor OLO's op 10 jaar).

De intrestlasten van de federale Schatkist zouden volgens de hypothesen van februari 2022 dit jaar uitkomen op 6.487 miljoen euro en met 206 miljoen euro toenemen tegenover de initiële begroting 2022 als effect van de hogere financieringsbehoeften en de gestegen rentehypothesen. Wel zouden de intrestlasten ongeveer 700 miljoen euro lager uitkomen dan in 2021. Bij een gemiddelde toename van de rentevoeten met 100 basispunten (1%) zullen volgens een sensitiviteitsanalyse de intrestlasten met 400 miljoen euro toenemen. De lasten zullen hoe dan ook weer beginnen stijgen vanaf 2024 en onder de huidige hypothesen 9,1 miljard euro bedragen in 2027. Dit zal het gevolg zijn van zowel rentestijgingen als de financiering van begrotingstekorten.

5 Vorderingsaldo

5.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingensaldo in 2022 van -5,2% van het bbp, dit is -28.328 miljoen euro.

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting 2022 toe met 3.145 miljoen euro (waarvan 4.097 miljoen euro voor entiteit I, -1.632 miljoen euro voor entiteit II en 680 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

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

Omschrijving	Realisaties 2021	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022
Gezamenlijke overheid	-27.965	-25.183	-28.328
Entiteit I	-19.922	-16.577	-20.674
Entiteit II	-8.043	-8.606	-6.974
Onverdeelde maatregelen			-680

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van -680 miljoen euro (-0,13% van het bbp) vloeit voort uit⁴⁴:

- de plasticbijdrage (-153 miljoen euro);
- een deel van de kosten voor de derde dosis van de vaccins tegen het coronavirus (-527 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 thans niet toegewezen.

Het Rekenhof merkt op dat geen enkele overheid deze kosten ten laste neemt en hiermee rekening houdt voor het uitzetten van haar budgettaire doelstellingen. De commentaar hierover is overigens summier niettegenstaande er een belangrijk risico is voor de federale overheid. Ook voor bepaalde ontvangsten is er geen akkoord over de verdeling van de middelen⁴⁵.

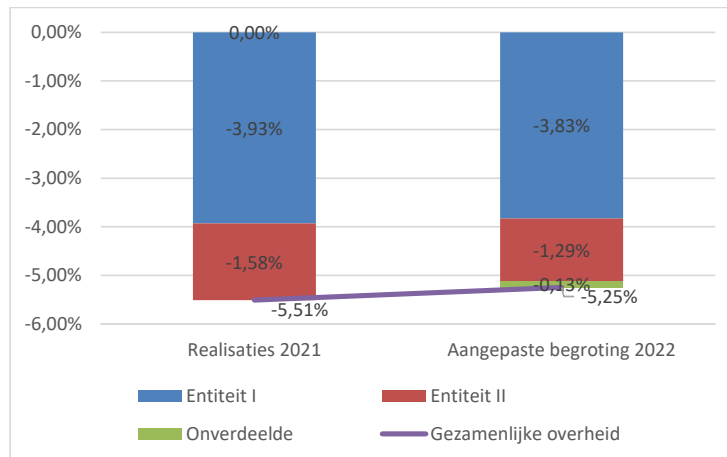
Het vorderingensaldo 2022 zal volgens de algemene toelichting verbeteren met 0,3% van het bbp tegenover dat van 2021 (-5,5% van het bbp)⁴⁶.

⁴⁴ Zie algemene toelichting, p. 13 en Stabiliteitsprogramma, p. 20.

⁴⁵ Zoals bv. de verdeling van de nog te veilen 2G, 3G en 5G telecomlicenties waarvan de opbrengsten geraamd worden op 786 miljoen euro (toekenning voor 20 jaar).

⁴⁶ Het bbp neemt met 6,5% toe van 507,2 miljard euro in 2021 tot 540 miljard euro in 2022.

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



Bron: Algemene toelichting

Vorderingensaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2022 op -20.674 miljoen euro (-3,8% van het bbp).

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting toe met 4.097 miljoen euro (waarvan 185 miljoen euro voor de federale overheid, 2.688 miljoen euro voor de sociale zekerheid, 215 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen en 1.009 miljoen euro voor de conjunctuurcorrectie ten gevolge van de oorlog in Oekraïne).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2021	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022
Entiteit I	-26.899	-16.577	-20.674
Federale overheid	-26.096	-17.116	-17.301
Sociale Zekerheid	-803	132	-2.556
Onverdeelde maatregelen		406	191
Conjunctuurcorrectie			-1.009

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

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van 191 miljoen euro (0,04% van het bbp) vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+200 miljoen euro);
- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren op de opdrachtenbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) door de doeltreffendheid van deze instellingen te verhogen (+113 miljoen euro);
- bijkomende uitgaven die de regering nog zal invullen (-61 miljoen euro)⁴⁷;
- bijkomende investeringen in de transitie van de economie (-61 miljoen euro tegenover -200 miljoen euro bij de initiële begroting).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om de juiste impact van sommige maatregelen (fraudebestrijding, doeltreffendheid OISZ) te evalueren.

Het FPB raamde de impact van de oorlog in Oekraïne op de Belgische economie op -0,5% van het bbp en op het vorderingensaldo op -0,28% van het bbp of -1.507 miljoen euro, waarvan -0,19% van het bbp of -1.009 miljoen euro voor entiteit I.

Vorderingensaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2022 van -1,3% van het bbp, dit is -6.974 miljoen euro.

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2021	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022
Entiteit II	-8.043	-8.606	-6.974
Gemeenschappen en gewesten	-8.470	-8.536	-6.934
Lokale overheden	427	-70	-40

Bron: Algemene toelichting en FOD BOSA

De raming van het vorderingensaldo voor entiteit II is gebaseerd op de ramingen van het FPB van februari 2022. De raming houdt ingevolge de oorlog in Oekraïne ook rekening met een conjunctuurcorrectie van -0,09% van het bbp of -498 miljoen euro.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2022 van de federale overheid op -17.301 miljoen euro (-3,2% van het bbp) en het begrotingssaldo 2022 op -20.913 miljoen euro⁴⁸. In de algemene toelichting geeft tabel 8 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo⁴⁹. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd

⁴⁷ De middelen komen beschikbaar door de niet-toepassing van de verlaging van de btw op de aankoop van fietsen ter promotie van de fiets voor woon-werkverkeer.

⁴⁸ Algemene toelichting, p. 5 en p. 79.

⁴⁹ Algemene toelichting, p. 17.

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 2022		Aangepaste begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen (zie tabel middelen)	56.283	56.795	60.774	60.776
- Fiscale middelen	51.466	50.810	55.143	53.918
- Niet-fiscale middelen	4.817	5.985	5.631	6.858
Uitgaven (zie tabel uitgaven)	-73.601	-76.821	-78.489	-81.689
- Primaire uitgaven	-67.210	-70.514	-71.894	-75.176
- Intrestlasten	-6.391	-6.307	-6.595	-6.513
Onverdeelde correcties	-25		237	
Primair saldo instellingen	227		177	
Saldo federale overheid	-17.116	-20.026	-17.301	-20.913

Bron: Algemene toelichting

De algemene toelichting raamt de intrestlasten voor 2022 op -6.595 miljoen euro (-1,2% van het bbp) en het primair vorderingensaldo op -10.706 miljoen euro (-2% van bbp).

De tabellen hieronder lichten de overgang van het begrotings- en vorderingensaldo voor de middelen en de uitgaven verder toe. De onverdeelde correctie van 237 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen⁵⁰.

Tot slot moet ook het ESR-saldo van de instellingen in rekening worden gebracht. Dit saldo houdt rekening met een ESR-correctie van -492,7 miljoen euro bij het CREG voor de meeruitgaven m.b.t. het sociaal tarief (zie punt 3 van dit hoofdstuk). Op basis van de recentste berekening zullen deze 471,9 miljoen euro bedragen. Het positieve ESR-saldo van de Federale Participatie- en investeringsmaatschappij (433,2 miljoen euro) compenseert in grote mate het negatieve ESR-saldo bij de CREG (-545,5 miljoen euro)⁵¹.

Middelen

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

⁵⁰ Uitgaven die gebeuren met de Europese middelen moeten ESR-matig in evenwicht worden gebracht.

⁵¹ Algemene toelichting, p. 124 en Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 3 (Niet-fiscale ontvangsten).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 36

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

Omschrijving	Initiële begroting 2022		Aangepaste begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	128.777	128.777	134.659	134.659
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.737	-3.737	-4.141	-4.141
- Verschil tussen ESR en kas		-796		-1.449
- ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-5	-5	6	6
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	125.035	124.239	130.524	129.075
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-73.429	-73.429	-75.234	-75.234
- Verschil tussen ESR en kas				77
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-140		-147	
Fiscale middelen	51.466	50.810	55.143	53.918
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	6.001	6.001	6.873	6.873
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-16	-16	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.160		-1.228	
- Andere correcties (vnl. moment van registratie)	-8		1	
Niet-fiscale middelen	4.817	5.985	5.631	6.858
Middelen	56.283	56.795	60.774	60.776

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 2022 te bepalen houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -1.449 miljoen euro (tegenover -796 miljoen euro bij de initiële begroting). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing en de btw. Volgens de ESR-normen

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 37

moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2023 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2022 en die van januari 2022 aan die van boekjaar 2021.

Uitgaven

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

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

Omschrijving	Initiële begroting 2022		Aangepaste begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52	-69.261	-69.261	-73.953	-73.953
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	26	26	26	26
- Onderbenutting	850		850	
- Correctie bni-bijdrage				
- Primaire uitgaven van sectie 51	-40	-40	-47	-47
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	472		468	
- Correctie moment van registratie	743		762	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.239		-1.202
Primaire uitgaven	-67.210	-70.514	-71.894	-75.176
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-6.281	-6.281	-6.487	-6.487
- Correctie intresten van andere secties	-26	-26	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-84		-82	
Intrestlasten	-6.391	-6.307	-6.595	-6.513
Uitgaven	-73.601	-76.821	-78.489	-81.689

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, 1.100 miljoen euro, blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting, namelijk 850 miljoen euro voor de primaire uitgaven en 250 miljoen euro voor de federale instellingen en de socialezekerheidsinstellingen (respectievelijk 100 miljoen euro⁵² en 150 miljoen euro⁵³).

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting. In 2021 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 1.847,7 miljoen euro waarvan 565,4 miljoen euro betrekking had op de provisionele kredieten.

5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2022 van de sociale zekerheid op -2.556 miljoen euro (-0,5% van het bbp). Tabel 20 van de algemene toelichting geeft voor dit saldo een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer⁵⁴.

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 2022 van -4,9% van het bbp⁵⁵, dit is -26.513 miljoen euro. Het bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -18.509 miljoen euro, van entiteit II van -7.324 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -680 miljoen euro (zie punt 4.1).

Het geraamde structureel tekort neemt tegenover de initiële begroting 2022 toe met 3 miljard euro (waarvan 3.145 miljoen euro ingevolge de toename van het vorderingentekort, -614 miljoen euro door de hogere correctie voor de cyclische component en 469 miljoen euro door de lagere correctie voor de *one-off*).

⁵² Algemene toelichting, p. 29.

⁵³ Algemene toelichting, p. 42.

⁵⁴ Algemene toelichting, p. 42.

⁵⁵ Zie ook stabiliteitsprogramma, p. 20.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 39

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2021	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022
Vorderingensaldo	-27.965	-25.183	-28.328
Correctie cyclische component	6.095	982	1.596
Correctie one-off	76	688	219
Structureel saldo	-21.795	-23.513	-26.513

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

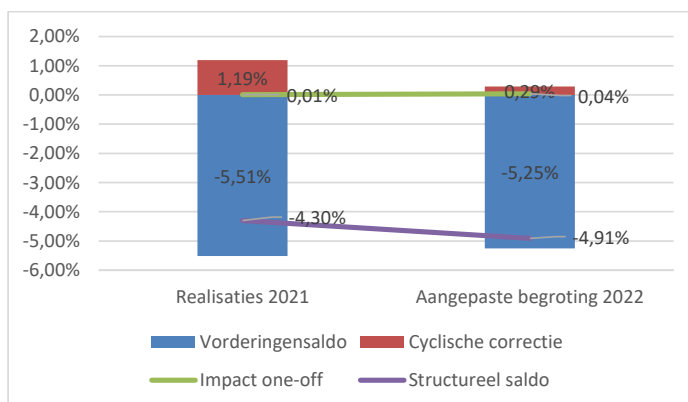
Bron: Algemene toelichting

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 17 februari 2022 van het FPB, dat de *output gap* voor 2022 raamde op -0,5%.

De overgang voor 2022 van het vorderingstekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.596 miljoen euro of +0,3% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+219 miljoen euro of +0,04% van het bbp).

Het structureel tekort van België zal volgens de algemene toelichting in 2022 0,6% van het bbp hoger liggen dan dat van 2021 (-4,3% 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 2022 op -18.509 miljoen euro (-3,4% van het bbp) (tegenover -15.464 miljoen euro bij de initiële begroting 2022). De

raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +1.076 miljoen euro (+0,20% van het bbp), voor de *one-off* van +1.015 miljoen euro (+0,19% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +75 miljoen euro (+0,01% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (+1.199 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van -184 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (met name de hervorming van de vennootschapsbelasting van -488 miljoen euro en een correctie voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing van 304 miljoen euro).

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet en de correctie voor de overdrachten naar entiteit II beïnvloeden 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 2021	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022
Vorderingensaldo	-19.922	-16.577	-20.674
Correctie cyclische component	4.107	662	1.076
Correctie one-off	-1.330	300	1.015
Correctie overdrachten	339	152	75
Structureel saldo	-16.806	-15.464	-18.509

(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 2022 van -1,4% van het bbp, dit is -7.324 miljoen euro (tegenover -8.049 miljoen euro bij de initiële begroting 2022). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +520 miljoen euro (+0,10% van het bbp), voor de *one-off* van -796 miljoen euro (-0,15% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -75 miljoen euro (-0,01% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (-1.199 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een vermindering van 403 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het betreft de neutralisatie van de uitgaven in 2022 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in de zomer van 2021 (453 miljoen euro) en de neutralisatie van de verkoop van vastgoed (-50 miljoen euro).

HOOFDSTUK 2

Financiering van andere overheden

Volgens de gegevens in de begrotingsdocumenten bedragen de in 2022 ontvangen fiscale en niet-fiscale ontvangsten 142,8 miljard euro zonder de gemeentelijke opcentiemen.

Het merendeel van die ontvangsten (118,5 miljard euro, d.i. 83%) is bestemd voor de financiering van andere overheden, zijnde de Europese Unie, de sociale zekerheid, de deelstaatentiteiten en de lokale besturen.

Die overdrachten vloeien voort uit de storting van voor rekening van derden geïnde ontvangsten, uit afnemingen van de toewijzingsfondsen en uit vereffeningskredieten van de algemene uitgavenbegroting. Als ook de intresten van de staatsschuld (6,5 miljard euro) in rekening worden gebracht, blijven er in 2022 nog 17,8 miljard euro fiscale en niet-fiscale ontvangsten beschikbaar voor de federale overheid om haar eigen bevoegdheden uit te oefenen.

De onderstaande tabel geeft in detail de bedragen weer die worden overgedragen op basis van de identiteit van de begunstigde en de aard van de uitgevoerde overdrachten. Hoofdstuk II van deel II van het verslag licht de financiering van de sociale zekerheid verder toe.

Tabel – Overdrachten aan andere overheden, zonder de gemeentelijke opcentiemen op ESR-basis (in miljoen euro)⁵⁶

	Deelstaat-entiteiten	Sociale zekerheid	Europese Unie	Lokale overheden	Totaal
Ontvangsten van derden	13.956,8	317,9	3.407,4	(p.m.)	17.682,1
Toewijzingsfondsen	36.219,0	19.819,9	0,0	167,4	56.206,3
Algemene uitgavenbegroting	15.570,6	21.723,5	4.172,7	3.189,7	44.656,5
Totaal	65.746,4	41.861,3	7.580,1	3.357,1	118.544,9

Bron: Algemene toelichting

Financiering van de gemeenschappen en de gewesten

Volgens de algemene toelichting bedragen de in 2022 aan de deelstaatentiteiten overgedragen middelen 65,7 miljard euro. Deze vloeien hoofdzakelijk voort uit de toepassing

⁵⁶ Bepaalde middelen die ten onrechte zijn opgenomen bij de toewijzingsfondsen, zijn in de tabel geherkwalificeerd als uitgaven van derden.

van de berekeningsmechanismen in de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Een gewone wet van 31 december 1983 regelt de financiële betrekkingen tussen de Staat en de Duitstalige Gemeenschap.

In toepassing van die twee wetten steunt men voor het bepalen van de overgedragen sommen op de gegevens van de economische begroting die het FPB in februari 2022 publiceerde, en met name het indexcijfer van de prijzen van 2022, vastgelegd op 5,5%, en een werkelijke groei van het bbp van 3%. Die gegevens werden in maart 2022 herzien en op respectievelijk 7,3% en 2,5% vastgelegd. Door die actualisering zullen de overgedragen middelen met nagenoeg 1,1 miljard euro toenemen.

Zoals gemachtigd door de bijzondere financieringswet heeft de regering geen rekening gehouden met die actualisering. De bijkomende bedragen zullen in 2023 aan de deelstaatentiteiten worden gestort in de vorm van verrekeningen voor de voorgaande jaren. In toepassing van de ESR-methodologie zullen ze echter een negatieve weerslag hebben op het structureel saldo van entiteit I van het jaar 2022.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat er tot nu toe geen samenwerkingsakkoord is tussen de federale overheid en de betrokken entiteiten over de verdeling van de Europese bijdrage inzake recyclage van afval uit kunststof (156 miljoen euro voor 2022), de middelen van het ETS-systeem (430 miljoen euro) en de UMTS-licenties (39 miljoen euro). Hetzelfde geldt voor de door de federale overheid verwachte terugstorting als aandeel van de deelstaatentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie en preventie (302 miljoen euro en 124 miljoen euro).

Volgens de Vlaamse Gemeenschap werden de middelen die in 2015 voor de kinderbijslag werden overgedragen (toen de zesde staatshervorming in werking trad), op een verkeerde basis berekend. Hierdoor zou 489,4 miljoen euro te weinig overgedragen zijn aan verschillende deelstaatentiteiten. Het overlegcomité van 29 april 2022 agendeerde dit punt, maar bereikte geen akkoord.

Financiering van de Europese Unie

De volgende tabel vat de overdrachten van financiële middelen aan de Europese Unie, zoals vermeld in de begrotingsdocumenten, samen.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 43

Tabel – Aan de Europese Unie overgedragen ontvangsten (in miljoen euro)

Aan de EU overgedragen ontvangsten	2021 aangepast	2021 gerealiseerd	2022 initieel	2022 aangepast
Algemene middelen van de Schatkist (bni)	4.555,3	4.383,1 (-4%)	4.073,8 (-7%)	4.172,7 (+2%)
Btw	637,1	590,4 (-7%)	629,4 (+7%)	629,4 (0%)
Douanerechten	2.466,5	2.383,1 (-3%)	2.605,3 (+9%)	2.778,0 (+7%)
Totaal	7.658,9	7.356,6 (-4%)	7.308,5 (-1%)	7.580,1 (+4%)

Bron: Algemene toelichting

Het begrotingskrediet op programma 52.40.1 is bestemd voor de overdracht van de bni-middelen. Niet de Belgische overheid bepaalt het bedrag ervan, maar wel de instanties van de Europese Unie in het raam van de meerjarenbegroting van de EU en dit op basis van de begroting 2022 van de Europese Commissie.

Het krediet in het voorliggend ontwerp (4.172,7 miljoen euro) ligt lager dan het bedrag dat in de begroting 2021 werd goedgekeurd (4.383,1 miljoen euro). Die daling wordt ten dele verklaard doordat in 2021 de prefinanciering van 80% van de reserve van de *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) in rekening is genomen. Dit fonds heeft tot doel financiële steun te verlenen aan verschillende sectoren die door de Brexit worden getroffen, waaronder de visserij. De eigen middelen (3.407,4 miljoen euro) stijgen daarentegen met 4% tegenover de initiële begroting.

Het Rekenhof had in zijn verslag over het ontwerp van initiële begroting 2022 opgemerkt dat er geen akkoord bestond tussen de federale overheid en de gewesten over de financiering van de nieuwe Europese bijdrage voor afval uit kunststof en het bijgevolg niet uitgesloten was dat de federale regering die betaling op zich zou moeten nemen. De regering had hiervoor geen enkel krediet in de initiële begroting ingeschreven.

In dit ontwerp is nog steeds geen krediet ingeschreven. Wel heeft de federale Schatkist de door de Europese Commissie gevraagde bedragen (151 miljoen euro voor 2021 en 51,1 miljoen euro voor de eerste maanden van 2022) op een derdenrekening aangerekend, zonder impact op de begroting. Het Rekenhof is van oordeel dat die procedure niet rechtmatig is.

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

HOOFDSTUK 1

Ontvangsten van de 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 2022 op 135,9 miljard euro, een toename van 4,4% tegenover de initiële ramingen. De gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting zijn niet opgenomen in dat bedrag en de algemene toelichting vermeldt geen raming hiervan.

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die met 3,9% stijgen tegenover de initiële ramingen). De hierna volgende punten bespreken deze toename uitgebreider.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Initieel 2022	Aangepast 2022	Vershil
Fiscale ontvangsten	124.240	129.074	+4.834
Niet-fiscale ontvangsten	5.966	6.836	+870
Totale ontvangsten	130.206	135.910⁵⁷	+5.704
Afdrachten Europese Unie	3.235	3.407	+172
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	48.760	50.176	+1.416
Afdrachten sociale zekerheid	19.860	20.138	+278
Diverse afdrachten	1.591	1.451	-140
Totale afdrachten	73.445	75.172	+1.727
Middelenbegroting	56.761	60.738	+3.977
(Middelenbegroting als percentage van de totale ontvangsten)	(43,6%)	(44,7%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

⁵⁷ Zonder een niet-fiscale ontvangst van 37,0 miljoen euro i.v.m. de monetisatieverrichtingen van de Koninklijke Munt van België.

Als de kredieten die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting buiten beschouwing worden gelaten, bedragen de afdrachten aan andere overheden 75,2 miljard euro. Dat is een stijging van 2,4% tegenover de initiële begroting. De afdrachten zijn nagenoeg uitsluitend afkomstig van de fiscale ontvangsten⁵⁸. Ze belopen 58,2% van de totale ontvangsten.

De in de middelenbegroting in te schrijven ontvangsten worden op 60,7 miljard euro geraamd, een stijging van 7,0% tegenover de initiële cijfers.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2022 worden nu geraamd op 129.074,9 miljoen euro, een stijging van 4.834,9 miljoen euro (+3,9%) tegenover de initiële begroting 2022. Deze stijging is voornamelijk te verklaren door een sterke stijging van de bedrijfsvoorheffing (+2.610 miljoen euro), de btw-ontvangsten (+1.528,8 miljoen euro) en de kohieren vennootschappen (+543,3 miljoen euro).

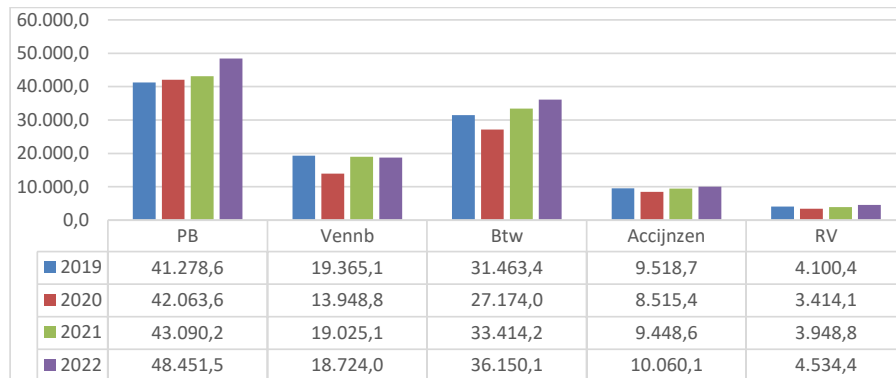
De geraamde ontvangsten 2022 zijn 8.876,7 miljoen euro (+7,4%) hoger dan de gerealiseerde ontvangsten van 2021 (120.198,3 miljoen euro).

Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Die zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de nodige "kascorrecties" toe te passen. Deze (-5.584,1 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen, in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing (voor 2022 geraamd op -4.141,3 miljoen euro).

Onderstaande grafiek toont aan dat de ontvangsten in de belangrijkste belastingcategorieën zijn hersteld tot op het niveau van voor de corona-epidemie.

⁵⁸ Er is ook in voorzien om een bedrag van 15 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten over te dragen aan de gewesten.

Grafiek - Evolutie van de belangrijkste belastingcategorieën in de periode 2019-2022 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

De FOD Financiën raamt in zijn nota van 4 maart 2022⁵⁹ de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2022 op 135.584,8 miljoen euro, dit is 6.807,9 miljoen euro (+5,3%) meer dan bij de initiële begroting 2022.

Tabel - ESR-ontvangsten 2021 en 2022

	2021 –Vermoedelijke realisaties	2022 -ramingen
Initiële begroting 2022	121.201,0	128.776,9
Begrotingscontrole 2022	126.502,8	135.584,8
Verschil	+5.301,8	+6.807,9

Bron: Nota FOD Financiën van 4 maart 2022

Algemeen

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van 2021⁶⁰, 126.502,8 miljoen euro. Vervolgens maakt hij gebruik van een gedesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB⁶¹. Zoals bij de initiële begroting van

⁵⁹ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie ESS/2022-0024-01 van 4 maart 2022.

⁶⁰ De definitieve ESR-resultaten zijn pas gekend na de opmaak van de raming (in februari T+1) en bedragen 126.555 miljoen euro, dit is 52,2 miljoen euro hoger dan de raming, door hogere ontvangsten bij de inkohieringen (-92,6 miljoen euro vennb, -252,4 miljoen euro pb, +371 miljoen euro inkohiering BNI) en successierechten (+26,1 miljoen euro).

⁶¹ Economische begroting, februari 2022, FPB.

2022, houdt hij bij de raming van de kohieren vennootschapsbelasting ook rekening met de gevolgen van de coronacrisis.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën bij de raming van de kohieren personenbelasting m.b.t. het inkomstenjaar 2021 rekening houdt met een uitzonderlijk laag percentage (70%)⁶². Hierdoor is het saldo van de kohieren (-5.330,9 miljoen euro) mogelijk te positief ingeschat in 2022 zodat de Staat mogelijk meer zal moeten terugbetalen. De FOD Financiën baseert zich voor het gebruikte percentage op de gerealiseerde kasontvangsten m.b.t. de kohieren van het inkomstenjaar 2019 (oktober 2020-juni 2021). Deze kasontvangsten vertonen echter positievere resultaten dan andere jaren, wat wellicht kan worden toegeschreven aan het toegestane betalingsuitstel en de afbetalingsplannen in het kader van de coronacrisis⁶³. De toepassing van het gemiddeld percentage van de laatste vijf jaar (74,3%) resulteert in 315,2 miljoen euro negatievere kohieren in 2022. Dit bedrag kan echter nog gemilderd worden door de verdere aflossing van de afbetalingsplannen in 2022. Het Rekenhof ontving geen bijkomende informatie over het nog uitstaande saldo op 31 december 2021⁶⁴.

De opbrengst van de accijnzen (10.298 miljoen euro) is vergelijkbaar met de raming bij de initiële begroting, maar de samenstelling per productgroep is gewijzigd. De accijnzen op energieproducten worden nu geraamd op 6.227,3 miljoen euro (5.444,82 miljoen euro initieel), de accijnzen op tabak op 2.561,9 miljoen euro (2.978,40 miljoen euro initieel).

De FOD Financiën stelt dat de toename van de accijnzen op energie het gevolg is van de macro-economische raming. Zoals bij de initiële begroting, houdt de raming ook rekening met de invoering van de bijzondere accijns op elektriciteit en aardgas (+675,9 miljoen euro) en de beperking van de terugvordering van de accijnzen op professionele diesel (+49,1 miljoen euro). In verband met de bijzondere accijns stelt het Rekenhof vast dat eind maart 2022 nog maar 14,2 miljoen euro werd geïnd. De FOD Financiën deelde mee dat door de invoering van de nieuwe regelgeving een tolerantie tot 30 juni is toegestaan inzake aangifte- en betaaltermijnen voor eindverbruikers met gemengd gebruik. Hij verwacht niet dat dit de jaarlijkse budgettaire opbrengst in het gedrang zal brengen.

De lagere ontvangsten van de *accijnzen op tabak* zijn het gevolg van de lagere ontvangsten in 2021 (2.579,10 miljoen euro, dit is 300 miljoen euro minder dan initieel geraamd) en de schrapping van de voorziene tariefverhogingen per 1 januari 2022 (-99,2 miljoen euro). Het Rekenhof wees in zijn rapport bij de initiële begroting op de mogelijke overraming van de inkomsten 2021⁶⁵. Voor 2022 houdt de FOD Financiën rekening met de verhoging van de

⁶² Het vijfjaarlijks gemiddelde (2013-2017) bedroeg 74,26%, het percentage voor 2018 82,57%. Dit laatste is ook vertekend door het betalingsuitstel van het voorjaar 2020 naar latere periodes.

⁶³ De FOD Financiën keurde in het kader van de coronacrisis afbetalingsplannen goed waardoor belastingplichtigen hun belastingsschuld meer gespreid in de tijd mochten betalen. Ontvangsten die normaal kort na het uitbreken van de coronacrisis door de belastingplichtige moesten betaald worden, werden daardoor pas ontvangen in oktober-december 2020.

⁶⁴ In antwoord op de parlementaire vraag 750 van 8 december 2021 antwoordde de FOD Financiën dat er in de periode maart 2020-september 2021 1.325,6 miljoen euro aan afbetalingsplannen werden toegestaan, waarvan tot 30 november 2021 766,6 miljoen euro werd ingevorderd. Dit is een gecumuleerd bedrag voor alle belastingcategorieën (bedrijfsvoorheffing, btw, personenbelasting, vennootschapsbelasting en rechtspersonenbelasting). Er werd geen verdeling per belastingcategorie meegedeeld.

⁶⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 2291/003, p.146.

accijnzen naar aanleiding van de taxshift (+99,2 miljoen euro), die is ingevoerd vanaf april 2022.

De toename van de ontvangsten van de roerende voorheffing is hoofdzakelijk te verklaren door de hogere startbasis in 2022.

De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Technische correcties

De FOD Financiën houdt via technische correcties⁶⁶ rekening met de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2021 hebben beïnvloed. Deze hebben betrekking op:

- de éénmalige impact van de coronamaatregelen in 2021 (+989,6 miljoen euro);
- een uitzonderlijke ontvangst in de vennootschapsbelasting m.b.t. transferpricing (-397,4 miljoen euro).

In vergelijking met de initiële begroting 2022, integreert de FOD Financiën het effect van de coronapremie voor werknemers⁶⁷ en zelfstandigen. Het Rekenhof herhaalt dat de FOD Financiën de impact van de overige coronamaatregelen niet actualiseerde, zodat deze impact kan afwijken van de effectief gerealiseerde minderontvangst in 2021. Het Rekenhof meent dat de verhoging van de startbasis van 2022 hierdoor onvoldoende is verantwoord.

De FOD Financiën past in 2022 ook een technische correctie (-305 miljoen euro) toe voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing, die was aangekondigd bij de initiële begroting. Deze hervorming moet er in de periode 2022-2025 voor zorgen dat de bedrijfsvoorheffing beter is afgestemd op de eindbelasting bij de inkohiering in latere jaren. Om deze hervorming te realiseren, wordt bij de berekening van de maandelijks bedrijfsvoorheffing rekening gehouden met een hogere belastingvrije som en een verhoogd grensbedrag van de 1^o schijf van de basisbelasting. De minderontvangst in de bedrijfsvoorheffing in 2022⁶⁸ betreft een loutere verschuiving van inkomsten en zal in 2023 en 2024 leiden tot minder negatieve kohieren. Het Rekenhof wijst erop dat, volgens de statistieken van de NBB⁶⁹, het aantal loontrekkenden in 2019 4,1 miljoen personen bedroeg, wat resulteert in een gemiddelde extra netto ontvangst van 74 euro op jaarbasis per werknemer. Dit is lager dan het door de minister van Financiën eind 2021 aangekondigde bedrag van 128 euro.

⁶⁶ Algemene toelichting – Tabel 3, p.86.

⁶⁷ De FOD Financiën houdt rekening met een bedrag van 400 miljoen euro aan toegekende coronapremies tot eind december 2021. Aangezien tal van bedrijven niet in staat waren deze premie in 2021 tijdig toe te kennen, werd de maatregel verlengd tot 31 maart 2022. De FOD Financiën beschikt niet over bijkomende gegevens betreffende deze toekenningen.

⁶⁸ Voor de jaren 2023 en 2024 wordt respectievelijk 618 en 642 miljoen euro minderontvangsten in de bedrijfsvoorheffing voorzien.

⁶⁹ <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/statistische-ontwikkelingen-inzake-werkgelegenheid/synthetische-tabellen-2>

Bijkomende impact maatregelen

Om de totale fiscale ontvangsten te bepalen hield de FOD Financiën ook rekening met de bijkomende impact van de fiscale maatregelen (+686,8 miljoen euro). Deze worden nader toegelicht in 2.4.1.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerp-begroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 134.659 miljoen euro. De afname tegenover de basisraming (-925,8 miljoen euro) is het resultaat van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2022.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2022 bedraagt -238,9 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (+686,9 miljoen euro, waarvan +355,5 miljoen euro voor de coronamaatregelen), en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (-925,8 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2022.

Tabel 4 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2022" bij de algemene toelichting (p. 87) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof elk van voormelde categorieën afzonderlijk.

2.4.1 Herziening van de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

Herzieningen van vroeger genomen maatregelen zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens.

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2022	Aangepast 2022
Verhoging accijnzen tabak	99,2	0
Bedrijfsvoorheffing tijdelijke werkloosheid	0,0	264,1
Sociaal akkoord: overuren met overloon	0,0	-10,7
Hervorming fiscale voordelen sporters	13,0	6,3
Terugverdieneffect werkgelegenheid	70,0	0,0
Btw-effect op accijnsverhoging energienorm	22,2	0,0
Btw-effect op tabak (taxshift)	20,8	0,0
Terugverdieneffecten responsabilisering	16,9	0,0
Belastingkrediet niet-recupereerbare kosten event	0,0	-31,8
Verhoging plafond voor giften aan rampenfonds	0,0	-2,3
Btw-verlaging 6% elektriciteit maart-juni 2022	0,0	-321,5
Btw-verlaging 6% fietsen	0,0	-60,5
Belasting aanvullende-Nederlandse pensioenen	0,0	9,5

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2022*⁷⁰ en *Algemene toelichting begrotingscontrole 2022*⁷¹

Het Rekenhof licht een aantal maatregelen verder toe.

De *accijnsverhoging tabak* per 1 januari 2022, zoals opgenomen in de initiële begroting, werd niet uitgevoerd.

De coronamaatregel m.b.t. de *verlaagde bedrijfsvoorheffing* op de vergoedingen tijdelijke werkloosheid wordt nu verwerkt in de tabel bijkomende impact. Bij de initiële begroting gebeurde dit via een technische correctie (229,3 miljoen). De FOD Financiën houdt bijkomend rekening met de impact op de kohieren.

De hervorming van de *fiscale voordelen sporters* wordt nog steeds op 13 miljoen euro geraamd, maar 6,7 miljoen euro wordt bij de begrotingscontrole verwerkt in de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Deze vrijstelling betreft een ESR-uitgave.

De terugverdieneffecten van de sociale maatregelen m.b.t. de werkgelegenheid en de responsabilisering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit zijn bij de begrotingscontrole verwerkt in de parameters van het FPB en moeten derhalve niet meer opgenomen worden

⁷⁰ Parl. St. Kamer, DOC 2290/001, p. 105 (tabel 5).

⁷¹ Parl. St. Kamer, DOC 2641/001, p. 87 (tabel 4).

als bijkomende impact. Dit geldt ook voor het btw-effect van de accijnsmaatregelen die werden ingevoerd bij de initiële begroting.

Voor de *btw-verlaging op elektriciteit* wordt verwezen naar Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 3. De *btw-verlaging op fietsen* was al wettelijk⁷² goedgekeurd en zou in werking treden na akkoord van de Europese Commissie. De Europese Commissie keurde op 7 december 2021 een aangepaste lijst over de verlaging van btw-tarieven goed (o.m. op fietsen), waardoor de Belgische wet 20 dagen na publicatie van de aangepaste lijst in werking zou treden. De FOD Financiën nam de geraamde budgettaire impact dan ook op in zijn ramingen.

Omwille van de budgettaire impact van de verlaging van het btw-tarief op fietsen, schrapte de regering de uitvoering van deze maatregel⁷³. Het verklaart waarom in de tabel met de aanvullende weerslag van fiscale maatregelen de kostprijs van deze maatregel wordt geneutraliseerd (zie punt 2.4.2). De regering wil het budget gebruiken om het fietsen te promoten, onder andere door de fietsvergoedingen voor woon-werkverkeer aan te passen. Bij de opmaak van de begrotingsaanpassing was de inhoud van die maatregel nog niet gepreciseerd en het bijbehorende bedrag is vermeld bij de onverdeelde maatregelen.

2.4.2 Aanvullende weerslag conclaaf april 2022

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2022 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van -925,8 miljoen euro op de ESR-ontvangsten van 2022.

Deze maatregelen hebben betrekking op:

- annulatie van de btw-verlaging op fietsen (+60,5 miljoen euro);
- terugverdieneffect van de responsabilisering inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (+0,2 miljoen euro);
- uitbreiding van de belastingvermindering op laadpalen (-1 miljoen euro);
- energie-akkoord: tijdelijke btw-verlaging naar 6% voor zonneboilers en warmtepompen (april 2022-december 2023) (-5,1 miljoen euro);
- energie-akkoord: tijdelijke btw-verlaging naar 6% voor zonnepanelen (april 2022-december 2023) (-10,7 miljoen euro);
- energie-akkoord: tijdelijke accijnsverlaging op benzine en diesel (16 maart 2022-30 september 2022) (-288 miljoen euro);
- energie-akkoord: verlenging van de tijdelijke btw-verlaging naar 6% voor elektriciteit (juli-september 2022) (-297,6 miljoen euro);
- energie-akkoord: tijdelijke btw-verlaging naar 6% voor gas (april-september 2022) (-384 miljoen euro).

Voor de maatregelen uit de energie-akkoorden wordt verwezen naar Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 3 van dit rapport.

⁷² Wet van 13 april 2019 tot instelling van een verlaagd btw-tarief bij de aankoop van fietsen en elektrische fietsen.

⁷³ Koninklijk besluit van 6 april 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven wat fietsen en elektrische fietsen betreft.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Evolutie van de niet-fiscale ontvangsten

In de aangepaste middelenbegroting 2022 bedragen de niet-fiscale kasontvangsten 6.873 miljoen euro⁷⁴. Dat bedrag ligt 872 miljoen euro hoger dan de initiële ramingen.

De niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo van de federale overheid bedragen 5.632 miljoen euro. Dat is 815 miljoen euro meer dan initieel geraamd en 1.527 miljoen euro meer dan de realisaties in 2021.

De niet-fiscale ontvangsten zonder impact op het vorderingensaldo bedragen 1.242 miljoen euro. Het zijn voornamelijk technische correcties en terugbetalingen van kredietverleningen, zoals de dekking van het wisselkoersrisico in samenhang met de betaling in dollar van de F35-vliegtuigen en de Male-drones (595 miljoen euro)⁷⁵ en de terugbetaling van leningen aan andere staten (214 miljoen euro)⁷⁶.

Problemen met de ramingen

Zoals bij de initiële begroting 2022, wijst het Rekenhof er op dat sommige van die ontvangsten niet correct zijn geraamd omdat:

- er geen samenwerkingsakkoorden zijn tussen de verschillende overheidsentiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling van de CO₂-uitstootrechten en de verkoop van de UMTS-licenties. Hierdoor kan het federale aandeel niet worden bepaald;
- er onvoldoende zekerheid is over het rendement van de bijkomende ontvangsten voor het *Crossborder*-project. Die bijkomende ontvangsten werden op 100 miljoen euro geraamd en het grootste deel ervan zal overigens worden getransfereerd naar de gewesten;
- in de middelenbegroting een ontvangst van 44,4 miljoen euro als vergoeding voor de *Crossborder*-verwerkingen dubbel is aangerekend (secties 12 en 18);
- de repartitiebijdrage die de energiesector betaalt voor de ontmanteling van de kerncentrales veel te laag lijkt (72 miljoen euro): de ontvangsten bedroegen 83,5 miljoen euro in 2021. Door de stijging van de elektriciteitsprijzen en de beschikbaarheid van het nucleaire park in 2021 zullen deze ontvangsten dit jaar nog veel hoger liggen. Het tweede pakket maatregelen van de regering om de energiefactuur te verminderen voorziet in een bijkomende ontvangst van 32 miljoen euro. Het ontwerp van middelenbegroting houdt hiermee echter geen rekening.

⁷⁴ Met inbegrip van een ontvangst van 37 miljoen euro i.v.m. de monetisatieverrichtingen van de Koninklijke Munt van België (Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01).

⁷⁵ De tegenwaarde van die verrichting is in de algemene begroting opgenomen in sectie 51.

⁷⁶ Het Groothertogdom Luxemburg heeft het saldo van een lening (19,3 miljoen euro) die was toegekend in het kader van het *Kaupthing*-dossier, ingevolge de financiële crisis van 2008, voortijdig terugbetaald. Griekenland stelde ook voor een bedrag van 97,3 miljoen euro voortijdig terug te betalen.

Specifieke opmerkingen

Kosten in samenhang met de vaccinaties en de preventie

Het ontwerp van middelenbegroting omvat een uitzonderlijke ontvangst van 302 miljoen euro voor de terugbetaling door de Gemeenschappen van de COVID-19-kosten (-225 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting). Aangezien er geen samenwerkingsakkoord is met de betrokken deelstaatentiteiten, ontbreekt de wettelijke basis voor de inning van die ontvangst. Daarnaast voorziet de aangepaste middelenbegroting in 124 miljoen euro voor de terugbetaling door de Gemeenschappen van *testing*-kosten en andere kosten. Door het ontbreken van een besluit omtrent de verdeling is de raming van die ontvangsten onzeker.

Dividenden van de financiële instellingen

In het kader van het project om de staatsparticipaties bij de FPIM te centraliseren, zijn alle participaties van de Staat in Ethias en BNP Paribas naar de FPIM overgeheveld. Het ontvangstenartikel waarop de dividenden van de financiële instellingen worden aangerekend, omvat dus niet langer de dividenden van die twee instellingen (geraamd op 374,3 miljoen euro), maar enkel nog die van Belfius en van Royal Park Investments⁷⁷. Bij deze aanpassing is de ontvangstenraming derhalve teruggebracht tot 257,5 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat die raming geen rekening houdt met de intentie van Belfius om in 2022 een dividend van 368,5 miljoen euro uit te keren, zodat, na aftrek van de beheercommissie van de FPIM (2 miljoen euro), de ontvangsten uit dividenden 109 miljoen euro te laag zijn geraamd.

De FPIM zal de ontvangen dividenden eventueel gebruiken om participaties te nemen in andere ondernemingen. Dit zal een impact hebben op de toekomstige ontvangsten van de FPIM en op de dividenden die de komende jaren aan de Staat zullen worden gestort. Volgens de huidige beheerovereenkomst is het bedrag van het dividend dat de FPIM aan de Staat stort, immers vastgelegd op minimum 25% van het nettoresultaat van het boekjaar.

Voucher-fonds

De wet van 21 november 2021⁷⁸ voorzag in de toekenning van noodleningen in 2021 aan reisorganisatoren voor de terugbetalingen van de *vouchers* die aan hun klanten waren toegekend ingevolge de gezondheidscrisis. De coronaprovisie trok in 2021 daartoe 210 miljoen euro uit waarvan echter slechts 16,5 miljoen euro effectief werd vereffend.

De initiële begroting 2022 omvatte 36,3 miljoen euro voor de terugbetalingen van die leningen en intresten. Het voorliggende begrotingsontwerp van begrotingsaanpassing voorziet in geen enkele terugbetaling voor dit jaar. Er is voorzien in terugbetalingen vanaf 2023.

⁷⁷ In 2021 werden de eigen middelen van Royal Park Investments teruggebracht tot het wettelijke minimum van 61.500 euro, wat doet vermoeden dat de activiteiten van Royal Park Investments nagenoeg afgehandeld zijn.

⁷⁸ Wet tot wijziging van de wet van 15 juli 2016 tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013.

Terugbetaling van de door het RSVZ en het RIZIV te veel geïnde bedragen

De begroting van de FOD Sociale Zekerheid vermeldt 1.264 miljoen euro aan ontvangsten als terugbetaling door het RSVZ en het RIZIV van de sommen die in 2021 teveel aan hen waren gestort in het kader van de alternatieve financiering en evenwichtsdotatie. Het Rekenhof stelt vast dat deze werkwijze beter beantwoordt aan het beginsel van de begrotingstransparantie dan de compensaties van de voorgaande jaren. Deze ontvangsten zijn interne overdrachten binnen entiteit I. Ze hebben dus geen impact op het vorderingensaldo van die entiteit. Het hoofdstuk over de financiering van de sociale zekerheid bevat hierover meer details (cf. infra).

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

In de aangepaste begroting 2022 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 118.828,6 miljoen euro (+1.171,1 miljoen euro tegenover de initiële begroting).

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

	Ontvangsten 2021	Initiële begroting 2022	2022-2021 (%)	Aangepaste begroting 2022	2022 initieel - aangepast (%)
Bijdragen	65.500,6	68.379,2	4,39%	70.131,5	2,56%
Dotaties en toelagen van de overheden	27.007,0	24.075,6	-10,85%	23.134,9	-3,91%
Alternatieve financiering door de Staat	19.723,3	19.563,8	-0,81%	19.897,1	1,70%
Andere ontvangsten	5.484,8	5.638,9	2,81%	5.665,2	0,47%
Totaal	117.715,7	117.657,5	-0,05%	118.828,6	1,00%

Bron: Algemene toelichting bij het ontwerp van aangepaste begroting 2022

Het grootste deel van de ontvangsten, meer bepaald 59,02%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het Globaal Beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 36,21% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de federale Staat en de toelagen van de deelstaatsentiteiten (19,47%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 16,74%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 RSZ-Globaal Beheer

In de aangepaste begroting 2022 raamt de RSZ de ontvangsten uit bijdragen voor 2022 op 57.724,7 miljoen euro, d.i. een stijging met 1.627,2 miljoen euro (+2,90%) tegenover de in de initiële begroting 2022 verwachte ontvangsten (56.097,5 miljoen euro). Die verhoging is gebaseerd op het vooruitzicht van een heropleving van de economische activiteiten en vloeit

hoofdzakelijk voort uit de nieuwe ramingen van de loonmassa (1.561,3 miljoen euro⁷⁹), op basis van de hypothesen van februari 2022 van het FPB⁸⁰.

In de ramingen van de aangepaste begroting 2022 worden overschrijdingen van de spilindex in februari en juli 2022 in aanmerking genomen, maar bij de berekening van de bijdragen via de evolutie van de loonmassa wordt geen rekening gehouden met de overschrijding van april 2022 noch met de nieuwe vooruitzichten van het FPB dat de volgende overschrijding in oktober 2022 verwacht.

De RSZ wijst er echter op dat dit, op basis van een verhoging van de loonmassa van de privésector met 0,45% en een stijging van de loonmassa van de overheidssector ingevolge de overschrijding van de spilindex in april en oktober, 344 miljoen euro bijkomende ontvangsten zou vertegenwoordigen.

Opvolging van de maatregelen in de strijd tegen de gevolgen van de COVID-19-crisis

Zoals het Rekenhof uiteenzette in zijn Boek 2021 over de Sociale Zekerheid⁸¹ beïnvloedt de COVID-19-crisis de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer op twee manieren.

Enerzijds vermindert de vertraging van de economische activiteit de loonmassa en genereert ze bijgevolg een structureel verlies aan bijdragen voor de RSZ. Anderzijds leiden de maatregelen ter ondersteuning van de werkgevers tot een vermindering van de ontvangsten uit bijdragen.

De budgettaire impact van de RSZ-maatregelen in het kader van de COVID-19-crisis wordt voor 2022 geraamd op 73,3 miljoen euro.

⁷⁹ Bedrag van de sociale bijdragen verminderd met de verschillende bijdrageverminderingen met uitzondering van de gewestelijke doelgroepverminderingen.

⁸⁰ De stijging van de loonmassa wordt geraamd op 8,4% voor 2022 voor de privésector en de overheidssector tegenover 4,8% in de initiële begroting (met inbegrip van de indexering met 4,6% tegenover 2,3% in de initiële begroting).

⁸¹ Voor commentaar over die maatregelen wordt verwezen naar: Rekenhof, "Weerslag van de maatregelen ingevolge de COVID-19-crisis op de ontvangsten en uitgaven in de sociale zekerheid", 178^e Boek – *Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, september 2021, www.rekenhof.be.

Tabel – Geraamde kosten van de steunmaatregelen voor de werkgevers (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Realisaties 2021	Impact 2022 (10/2021)	Impact 2022 (raming maart 2022)
Maatregelen bijdragen 2020	332,7	96,3		
Maatregelen bijdragen 2021		133,5	46,8	46,8
Maatregelen bijdragen 2022				26,5
Totaal	332,7	229,8	46,8	73,3

Bron: Tabel opgemaakt door het Rekenhof op basis van de informatie afkomstig van de instelling en de tabellen als bijlage bij het 69e verslag van aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid

Maatregelen met een impact in 2022

De maatregel "Gelijkstelling van de periodes van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht met werkdagen in het stelsel van de jaarlijkse vakantie – werknemers" werd genomen op initiatief van de sociale partners om een deel van de (para)fiscale lasten te financieren via het vakantiegeld, dat in 2022 aan arbeiders en bedienden zal worden gestort. De regering heeft bij de initiële begroting beslist een globale enveloppe van 153,9 miljoen euro toe te kennen. Er wordt een bedrag van 107,1 miljoen euro toegekend aan de sector van de jaarlijkse vakantie van de arbeiders en dat zal rechtstreeks worden gestort aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV) via de FOD Sociale Zekerheid. Het saldo wordt voor 46,1 miljoen euro toegekend aan het vakantiegeld van bedienden die door de gevolgen van de crisis worden getroffen, en voor 0,7 miljoen euro aan zij die getroffen zijn door de overstromingen. De middelen zullen onder de werkgevers worden verdeeld op grond van de mate waarin ze een beroep hebben gedaan op tijdelijke werkloosheid wegens overmacht. Dat zal gebeuren in de vorm van verminderingen van de patronale bijdragen in het tweede kwartaal van 2022 en zal worden gefinancierd via de evenwichtsdotatie 2022.

De wet van 14 februari 2022 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie kende betalingstermijnen toe voor het eerste kwartaal 2022, maar daarnaast kan eveneens een premie (op basis van het bedrag van de netto patronale bijdrage) worden toegekend aan werkgevers uit de evenementensector, aan discotheken, dancings en binnenspeeltuinen⁸².

⁸² Deze maatregel is van kracht geworden op 1 januari 2022 en moet worden gebruikt om de tewerkstelling te handhaven van 1 januari tot 30 juni 2022.

Opvolging van de vroegere maatregelen

De volgende maatregelen die bij de opmaak van de initiële begroting 2022 werden genomen, werden op reglementair niveau ten uitvoer gelegd:

- hervorming van de RSZ-bijdragen voor sportbeoefenaars⁸³ (+30 miljoen euro);
- hervorming plus plan⁸⁴ (+47 miljoen euro);
- responsabilisering van de werkgevers met inbegrip van de algemene maatregel terug-naar-werk⁸⁵ (nul opbrengst, de bijdrage zal worden teruggestort aan het fonds voor bestaanszekerheid van de sector);
- aanpassing van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage in het kader van de mini *Taxshift*⁸⁶ (-144,9 miljoen euro, gecompenseerd door de alternatieve financiering);
- rangschikking van de sociale werkplaatsen in categorie 3, opgenomen in de algemene maatregelen Herstart- en Transitieplan⁸⁷ (-12 miljoen euro⁸⁸).

De verruiming van de werkbonus waarin de mini *Tax Shift* voorziet, werd nog niet goedgekeurd via een koninklijk besluit⁸⁹ (-75 miljoen euro gecompenseerd door de evenwichtsdotatie).

De in de initiële begroting geraamde opbrengsten werden bij deze aanpassing niet herzien. De RSZ kan de opbrengst van het eerste kwartaal 2022 nog niet meedelen.

2.2 RSVZ-Globaal Beheer

Het RSVZ raamt de ontvangsten uit bijdragen in de aangepaste begroting op 4.891,2 miljoen euro, d.i. een stijging met 174,1 miljoen euro (+3,69%) tegenover de in initiële begroting geraamde bijdragen.

De ontvangsten uit de door de zelfstandigen te betalen sociale bijdragen stijgen tot 4.618,3 miljoen euro, d.i. een stijging met 163,2 miljoen euro (+3,66%). Het RSVZ baseert zich daarvoor op de meest recente gegevens over de beroepsinkomsten van de zelfstandigen⁹⁰ en de gegevens van de sociaalverzekeringsfondsen over de gevorderde en geïnde bijdragen. De

⁸³ Integratie van de betaalde sportbeoefenaars in het klassieke stelsel van werknemers – in werking getreden op 1 januari 2022.

⁸⁴ Plafonnering van de vermindering van de werkgeversbijdragen voor de eerste aanwerving tot 4.000 euro per kwartaal en diverse technische en juridische wijzigingen – in werking getreden op 1 januari 2022.

⁸⁵ Invoering van een specifieke patronale bijdrage van 0,625% per kwartaal voor ondernemingen met minstens 50 werknemers waar het aantal gevallen van langdurige arbeidsongeschiktheid excessief toeneemt. De bijdrage zal worden berekend op basis van de ziekten in 2022 en is voor het eerst verschuldigd in 2023.

⁸⁶ Vermindering van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage – in werking getreden op 1 januari en 1 april 2022. De notificatie van 20 oktober 2021 voorziet in een compensatie via de evenwichtsdotatie. Uiteindelijk werd beslist het verlies in hoofde van de RSZ te compenseren via de verhoging van de forfaitaire bedragen van de alternatieve financiering.

⁸⁷ Rangschikking van de sociale werkplaatsen van categorie 1 in categorie 3 – in werking getreden op 1 januari 2022.

⁸⁸ De RSZ herraamde dat bedrag in het kader van het ontwerp van aanpassing 2022 op 15,1 miljoen euro, d.i. een verhoging met 3,1 miljoen euro.

⁸⁹ Op 9 maart werd een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten om de collectieve arbeidsovereenkomst betreffende de waarborg van een gemiddeld minimummaandinkomen te wijzigen. Deze is van toepassing vanaf 1 april 2022.

⁹⁰ In dit geval: de beroepsinkomsten 2019, meegegeeld door de Nationale Bank van België in november 2021.

stijging van de ontvangsten wordt enigszins afgeremd door de weerslag van de maatregelen in het kader van de COVID-19-crisis⁹¹ (-97,5 miljoen euro). De vennootschapsbijdragen stijgen met +4,39% tot 264,1 miljoen euro.

2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 had de regering voorzien 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). Toen het Rekenhof de initiële begroting 2022 analyseerde, had het geen informatie gekregen die de geraamde opbrengst en de verdeling ervan over de maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude verantwoordde.

Die globale begrotingsdoelstellingen worden bevestigd in de algemene toelichting van de aangepaste begroting 2022. De beleidscel van de minister belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding deelt mee dat de regering beslist heeft de opbrengst in de begroting niet te verdelen. Het Rekenhof beschikt dus niet over bijkomende informatie over de raming van de opbrengst noch over de verdeling ervan tussen de betrokken partijen⁹².

Om de vermelde globale rendementen (400 miljoen euro in 2022⁹³) te realiseren, moest het strategisch plan ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude worden omgezet in een operationeel actieplan. In dat verband stipt de beleidscel van de minister belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding aan dat het ministerieel comité van 1 april 2022 het tweede actieplan van het College ad hoc voor de tenuitvoerlegging van het fraudebeleid heeft gevalideerd. Dat plan pleit onder meer voor:

- meer samenwerking tussen de departementen, door bv. gegevens uit te wisselen, samen ambtenaren op te leiden en multidisciplinaire teams op te richten;
- betere invorderingsprocessen, bv. door digitalisering, interdepartementale coördinatie en aanpassingen van de regelgeving;
- een versterking van de internationale strijd tegen fiscale en sociale fraude, bv. door de regelgeving bij te sturen, controles uit te voeren en werkgroepen op te richten;
- betere processen voor risicodetectie.

Het operationeel plan 2022 van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Siod) zou op 18 mei 2022 ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ministerraad, alvorens te worden voorgesteld aan het ministerieel comité voor de strijd tegen fraude.

⁹¹ Onder andere de vrijstellingen van sociale bijdragen, de kwijtschelding van verhogingen en verwijlrenten en het uitstel van betaling.

⁹² Meer bepaald de verdeling per OISZ van de opbrengst die wordt verwacht van de strijd tegen de sociale fraude.

⁹³ Dat is een stijging met 200 miljoen euro in vergelijking met 2021. Dat laatste bedrag is vermeld bij de onverdeelde maatregelen van entiteit I in de algemene toelichting.

Strijd tegen sociale fraude

De strijd tegen de sociale fraude zou volgens de Siod naar schatting 342 miljoen euro opleveren in 2021⁹⁴. Die raming groepeerde de rendementen van de hele federale sector, de OISZ inbegrepen.

In dat verband verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren over de evaluatie van de financiële impact van de acties ter bestrijding van de sociale fraude in het Boek 2021 over de sociale zekerheid⁹⁵. Daarin stipt het Rekenhof onder meer aan dat de ramingen van het rendement van de maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude omzichtig moeten worden opgevat en dat de methodes waarmee de financiële impact van maatregelen wordt berekend, niet altijd voldoende onderbouwd zijn. De beleidsceel van de minister belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding zegt bezig te zijn met de opmaak van performantiedoelstellingen. Het feit dat de geraamde rendementen niet worden verdeeld, maakt echter duidelijk dat de huidige methodes beperkingen hebben.

De beleidsceel wijst er ook op dat een aantal maatregelen die werden genomen in het kader van de initiële begroting 2022 een impact zullen hebben op het vlak van de strijd tegen fiscale en sociale fraude. Die maatregelen omvatten onder andere de aanwerving van 50 nieuwe sociaal inspecteurs in 2022. Op 31 maart 2022 waren slechts zes nieuwe inspecteurs in dienst getreden⁹⁶. Bovendien wijst het Rekenhof erop dat de geraamde rendementen van de 50 nieuwe sociaal inspecteurs zijn gekoppeld aan een afzonderlijke begrotingsmaatregel in verband met de efficiëntie van de sociale zekerheid⁹⁷.

Strijd tegen fiscale fraude

Bij ontstentenis van een berekening die de verwachte opbrengst van de beoogde fiscale maatregelen onderbouwt, kan het Rekenhof niet beoordelen of die raming juist en realistisch is. Het stelt evenwel vast dat er op verschillende vlakken vooruitgang is geboekt (multidisciplinaire onderzoeksteams, btw-gap, controle-instanties van de financiële sector,...). De informatie is opgenomen in het opvolgingsrapport met betrekking tot het eerste actieplan voor de tenuitvoerlegging van het antifraudebeleid, dat de ministerraad op 1 april laatstleden heeft goedgekeurd.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

Zoals de volgende tabel aantoont, bedragen de dotaties en toelagen van de overheden in de aangepaste begroting 2022 940,8 miljoen euro (-3,91%) minder dan in de initiële begroting en 3.872,2 miljoen euro (-14,34%) minder dan de geraamde ontvangsten voor 2021.

⁹⁴ Voor het boekjaar 2020 was dat rendement geraamd op 254 miljoen euro. Een eerste evaluatie van de effectieve rendementen van het eerste trimester 2022 zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan het strategisch comité van de Siod op 18 mei 2022.

⁹⁵ Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 178e Boek, Deel II, Boek 2021 over de sociale zekerheid, Brussel, september 2021, p. 66 tot 74, www.rekenhof.be.

⁹⁶ Deel III, Hoofdstuk 2, punt 2.1.

⁹⁷ Deel III, Hoofdstuk 2, punt 2.1.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 61

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de overheidspensioenen en de stelsels buiten Globaal Beheer (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2021	Initiële begroting 2022	2022- 2021 (%)	Aangepaste begroting 2022	2022 initieel - aangepast (%)
RSZ-Globaal Beheer	9.226,1	9.195,9	-0,33%	7.726,9	-15,97%
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	2.162,7	2.213,2	2,34%	2.296,3	3,75%
<i>Specifieke dotaties van de Staat (1)</i>	158,9	164,3	3,42%	174,0	5,92%
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	5.615,4	5.901,5	5,09%	4.447,5	-24,64%
<i>Toelagen van de deeltentiteiten</i>	1.289,1	916,8	-28,88%	808,9	-11,77%
RSVZ-Globaal Beheer	3.189,5	688,6	-78,41%	870,7	26,45%
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	384,1	393,1	2,35%	408,8	3,99%
<i>Specifieke dotaties van de Staat (1)</i>	0,0	0,0		2,0	
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	2.805,4	295,5	-89,47%	459,9	55,65%
RIZIV-Geneeskundige Verzorging	1.739,0	813,3	-53,23%	766,1	-5,80%
<i>Dotaties van de Staat (2)</i>	744,8	753,3	1,14%	766,1	1,70%
<i>Specifieke dotatie COVID-19</i>	994,2	60,0	-93,97%	0,0	
Toelage van de Staat voor de overheidspensioenen	12.374,5	12.887,2	4,14%	13.272,5	2,99%
Stelsels buiten Globaal Beheer	478,0	490,7	2,66%	498,6	1,62%
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	401,5	418,2	4,16%	427,8	2,30%
<i>Toelagen van de deeltentiteiten</i>	76,5	72,5	-5,20%	70,8	-2,32%
Totaal	27.007,0	24.075,6	-10,85%	23.134,9	-3,91%

- (1) Toelage aan de RSZ-Globaal Beheer voor de financiering van de lokale politiezones, aan de Federale Pensioendienst en aan het RSVZ voor projecten in het kader van het relance- en investeringsplan en kleinere dotaties aan andere instellingen binnen de sociale zekerheid.
- (2) Sinds 2021 krijgt het RIZIV een structurele dotatie (artikel 191, 1^oquater van de Ziekteverzekeringswet), bovenop de dotatie voor het Zorgpersoneelsfonds.

Bron: Algemene Toelichting bij het ontwerp van aangepaste begroting 2022

RSZ-Globaal beheer

De toelagen van de overheden werden vastgelegd op 7.720 miljoen euro⁹⁸. Tegenover de initiële begroting 2022 dalen ze met -1.475,6 miljoen euro. Dit verschil wordt hoofdzakelijk verklaard door een vermindering van de evenwichtsdotatie (-1.454,0 miljoen euro), een stijging van de basisdotatie (+86,2 miljoen euro) en een aanpassing van de gewestelijke subsidies (-107,9 miljoen euro).

De vermindering van de evenwichtsdotatie stemt overeen met een inhaalbeweging tegenover de vorige resultaten ingevolge de betere resultaten van het dienstjaar 2021⁹⁹ (-952,2 miljoen euro) en de aanpassing ervan als gevolg van de laatste ramingen voor 2022 (-501,8 miljoen euro). In 2021 bedroegen de ontvangsten immers 81.658,7 miljoen euro, dit is een toename met 70,3 miljoen euro¹⁰⁰ in vergelijking met de ramingen van oktober 2021. De uitgaven lagen met 81.495,5 miljoen euro 881,8 miljoen euro lager dan de ramingen van oktober 2021¹⁰¹.

RSVZ-Globaal Beheer

De gewone dotatie van het RSVZ is vastgesteld op 408,8 miljoen euro, als gevolg van de aanpassing van het bedrag aan de indexering. De evenwichtsdotatie 2022 werd aangepast aan de nieuwe begrotingsramingen, wat heeft geleid tot een verhoging met 164,4 miljoen euro (+55,65%). Op basis van de voorlopige realisaties voor 2021 heeft het RSVZ 650,6 miljoen euro te veel ontvangen als evenwichtsdotatie¹⁰². Dat bedrag is niet verrekend met de evenwichtsdotatie 2022, omdat die te laag ligt. Het is daarom opgenomen in de uitgaven (rubriek "Diverse") en het zal worden teruggestort aan de FOD Sociale zekerheid.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door afnames van de fiscale ontvangsten. De verschuldigde middelen bedragen in het voorliggend ontwerp van begrotingsaanpassing 19.897,1 miljoen euro, waarvan 15.854,4 miljoen euro via de btw¹⁰³ en 4.042,7 miljoen euro via de roerende voorheffing.

In vergelijking met de voorstellen van de initiële begroting stijgen die middelen met 333,3 miljoen euro, voornamelijk vanwege de compensatie van maatregelen die werden

⁹⁸ Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (4.447,5 miljoen euro), de globale subsidie van de Staat (2.296,3 miljoen euro), de specifieke subsidie van de Staat (167,4 miljoen euro) en de subsidies van de deelstaatentiteiten (808,9 miljoen euro).

⁹⁹ In de ramingen was sprake van een negatief saldo van 851 miljoen euro. Het definitieve resultaat is een positief saldo van 101 miljoen euro.

¹⁰⁰ Sociale bijdragen (+58,6 miljoen euro), de bestemde ontvangsten die voornamelijk overeenstemmen met de bijzondere socialezekerheidsbijdrage (+29,8 miljoen euro), de dotaties zonder de evenwichtsdotatie (-17,97 miljoen).

¹⁰¹ Dat verschil is terug te vinden bij de externe overdrachten naar de andere OISZ om de sociale uitkeringen te financieren en zal worden besproken in het deel over de socialezekerheidsuitgaven.

¹⁰² Bij de opmaak van de initiële begroting was het resultaat 209,3 miljoen euro, d.i. de achterstallige evenwichtsdotatie voor 2020 (betaald in 2021). Het verschil met het resultaat 2021 in de aangepaste begroting is in hoofdzaak het gevolg van de lagere uitgaven voor het overbruggingsrecht en de hogere ontvangsten.

¹⁰³ Er zal evenwel een bedrag van 136,6 miljoen euro worden afgenomen van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing omdat wordt verwacht dat de btw-ontvangsten niet zullen volstaan. Daarvoor zal er een wettelijke afwijking moeten worden gemaakt.

genomen in het kader van de mini taxshift (+144,9 miljoen euro), de maatregel "primo starter" (+5,1 miljoen euro) en een toename van de alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging (+183,3 miljoen euro).

Die middelen worden toegekend aan de RSZ (17.007,5 miljoen euro), dit is +282,0 miljoen euro en aan het RSVZ (2.889,6 miljoen euro), dit is +51,3 miljoen euro.

Wegens de COVID-19-crisis¹⁰⁴ worden voor 2022 opnieuw forfaitaire bedragen bepaald voor de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw, in afwachting van een terugkeer naar een normale economische toestand.

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (138,3 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (179,7 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting. Zij stijgen globaal met 22,3 miljoen euro in vergelijking met de initiële ramingen.

In totaal vertegenwoordigen de verschuldigde middelen aan de sociale zekerheid op de toewijzingsfondsen in 2022 nagenoeg 20.215,1 miljoen euro, een stijging met 355,6 miljoen euro¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Vanaf 2021 hadden de bedragen die worden toegekend aan de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten in verband met de taxshift, rechtstreeks moeten worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. De lagere ontvangsten die in 2020 werden geïnd, zijn geen adequate basis om de financiering te herberekenen volgens de beginselen van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹⁰⁵ De middelen die in 2022 werkelijk worden overgedragen aan de sociale zekerheid, worden geraamd op 20.137,8 miljoen euro op kasbasis.

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK 1

Algemene bespreking van de
algemene uitgavenbegroting 2022

De initiële begroting 2022 maakte het voorwerp uit van twee aanpassingen, respectievelijk goedgekeurd op 10 februari 2022¹⁰⁶ en 24 maart 2022¹⁰⁷. De derde aanpassing werd ingediend op 29 april 2022.

Als gevolg van deze aanpassingen stijgen de primaire uitgaven met 6,8 miljard euro (+9,6%) aan vastleggings- en 4,7 miljard euro (+6,6%) aan vereffeningskredieten.

De hogere vastleggingen zijn te wijten aan de meerjarige aard van bepaalde investeringsprojecten (zoals de militaire investeringen en het energietransitieplan). Hiervoor moeten de komende jaren de nodige vereffeningskredieten worden uitgetrokken.

**1 Algemene uitgavenbegroting volgens de economische
classificatie na de derde aanpassing van de algemene
uitgavenbegroting voor 2022**

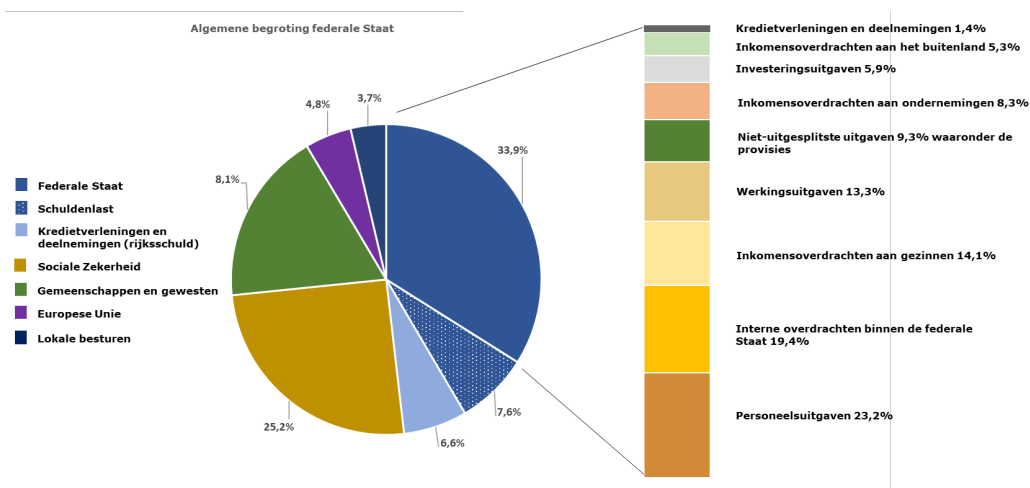
Het ontwerp van aangepaste algemene uitgavenbegroting brengt de vereffeningskredieten op 117,6 miljard euro. Zonder de herfinanciering van de schuld (31,4 miljard euro) bedragen de vereffeningskredieten 86,2 miljard euro, waarvan 3,8 miljard euro specifiek voor deze derde aanpassing.

Deze kredieten dekken de primaire uitgaven (75,1 miljard euro), de interestlasten van de overheidsschuld (6,5 miljard euro) en de terugkoop van effecten (4,5 miljard euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in het deel van het verslag over de houdbaarheid van de overheidsschuld (Deel I – Hoofdstuk I – Punt 4).

¹⁰⁶ Parl. St. Kamer DOC 55 2425/004.

¹⁰⁷ Parl. St. Kamer DOC 55 2523/005.

Grafiek – Aangepaste algemene uitgavenbegroting 2022 van de federale overheid



De kredieten zijn bestemd voor de afdrachten aan de andere overheden (40,5 miljard euro, 47%), de verrichtingen van de overheidsschuld¹⁰⁸ (5,7 miljard euro, 6,6%), de afdrachten aan de Europese Unie (4,2 miljard euro, 4,8%) en de interestlasten van de schuld (6,5 miljard euro, 7,6%). Na overdrachten en uitgaven van de overheidsschuld, bedragen de kredieten voor de federale overheid 29,2 miljard euro (33,9% van het totaal exclusief de herfinanciering van de schuld). Ze stijgen met 4,5 miljard euro tegenover de initiële begroting 2022.

Dat bedrag van 29,2 miljard euro dient voornamelijk om:

- middelen over te dragen naar instellingen die tot de federale overheid behoren: 5,7 miljard euro (19,4%);
- inkomens over te dragen naar de gezinnen: 4,1 miljard euro (14,1%);
- "niet-uitgesplitste" uitgaven te dekken waaronder de provisies: 2,7 miljard euro (9,3%);
- inkomens over te dragen naar de bedrijven: 2,4 miljard euro (8,3%);
- inkomens over te dragen naar het buitenland: 1,5 miljard euro (5,3%);
- uitgaven in de vorm van leningen en deelnemingen te dekken: 0,4 miljard euro (1,4%).

De algemene uitgavenbegroting van de federale overheid bestaat dus hoofdzakelijk uit kredieten om andere overheden ofwel andere economische sectoren (gezinnen, bedrijven) te financieren.

De kredieten voor de eigenlijke opdrachten van de federale overheid vertegenwoordigen slechts 14,4% van de kredieten van de algemene uitgavenbegroting (exclusief herfinanciering van de overheidsschuld). Het betreft meer bepaald 12,4 miljard euro kredieten, waarvan 6,7 miljard euro voor de personeelsuitgaven (23,2%), 3,9 miljard euro voor de werkingsuitgaven (13,3%) en 1,7 miljard euro voor de investeringsuitgaven (5,9%). Die

¹⁰⁸ Kredietverleningen en deelnemingen.

verdeling houdt geen rekening met de kredieten die zijn ingeschreven in de departementale provisie (1,6 miljard euro).

2 Functionele benadering van de primaire uitgaven en de intrestlasten

2.1 Globaal overzicht van de uitgaven

De besturen van de federale overheid worden volgens de functionele benadering ingedeeld in "cellen" op basis van het doel van hun taken. Binnen elke cel worden de kredieten voorgesteld op basis van de economische classificatie (ESR).

Het overzicht geeft bovendien eveneens de voornaamste kredieten weer die werden goedgekeurd naar aanleiding van de eerste en tweede aanpassing 2022.

De autoriteitscel en de sociale cel omvatten de meeste vereffeningskredieten (respectievelijk 15,6 miljard euro en 29,3 miljard euro). De overdrachten van interdepartementale provisie ingeschreven in sectie 06 van de algemene uitgavenbegroting (1,6 miljard euro), kunnen de kredieten van deze cellen mogelijk nog beïnvloeden. De coronaprovisie in sectie 25 is geen interdepartementale provisie. Het bedrag ervan (950 miljoen euro) behoort integraal tot de sociale cel, zodat de overdrachten vanuit die provisie het totaal van de sociale cel niet zullen wijzigen.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 67

Tabel – Functionele benadering van de kredieten in de aangepaste begroting 2022 (in miljoen euro)

Functionele weergave	Vastleggingskredieten 2022						Vereffeningskredieten 2022					
	Intieel	Aanpassingen			Totaal na begrotingscontrole	Verschil 3de aanpassing / INI (%)	Intieel	Aanpassingen			Totaal na begrotingscontrole	Verschil 3de aanpassing / INI (%)
		1ste	2de	3de				1ste	2de	3de		
Ondersteuningscel	2.436,2	21,6	0,0	1.050,6	3.508,6	44,0%	2.350,9	21,6	0,0	886,2	3.258,8	38,6%
1 Personeel	153,0			7,9	160,9	5,2%	153,0			7,9	160,9	5,2%
2 Werking	232,0			8,2	240,2	3,5%	225,9			9,4	235,3	4,2%
3 Investerings	46,5			-0,6	46,0	-1,1%	72,0			-2,8	69,2	-3,9%
4 Dotaties en subsidies	1.221,5	21,6		206,6	1.449,7	18,7%	1.123,6	21,6		43,2	1.188,5	5,8%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven	783,2			828,5	1.611,8	105,8%	776,4			828,5	1.604,9	106,7%
Autoriteitscel	14.785,5	93,5	10,7	2.527,0	17.416,7	17,8%	14.436,7	33,3	10,7	1.124,8	15.605,4	8,1%
1 Personeel	5.825,5	0,2	7,3	327,6	6.160,6	5,8%	5.825,2	0,2	7,3	327,6	6.160,3	5,8%
2 Werking	2.634,3	64,2	2,5	543,2	3.244,2	23,2%	2.298,8	17,7	2,5	536,3	2.855,2	24,2%
3 Investerings	933,6	29,1	0,9	818,4	1.782,0	90,9%	1.511,1	15,4	0,9	105,7	1.633,0	8,1%
4 Dotaties en subsidies	4.957,3			810,9	5.768,2	16,4%	4.198,8			284,7	4.483,5	6,8%
5 Intrestlasten	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,3			0,0	0,3	0,0%
6 Toekenning van kredieten en deelnemingen	395,4			-2,8	392,5	-0,7%	554,4			-138,7	415,7	-25,0%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven	39,1			29,7	68,9	76,2%	48,1			9,2	57,4	19,3%
Sociale cel	28.350,5	37,4	110,0	389,1	28.886,9	1,9%	28.754,8	37,4	86,1	391,0	29.269,5	1,8%
1 Personeel	206,2			11,9	218,1	5,8%	206,2			11,9	218,1	5,8%
2 Werking	124,5		76,0	9,5	210,0	68,7%	532,0		76,0	8,3	616,3	15,8%
3 Investerings	3,8			0,2	3,9	2,6%	4,0			0,2	4,2	5,0%
4 Dotaties en subsidies	27.791,0	37,4	34,0	-457,5	27.404,9	-1,4%	27.787,8	37,4	10,1	-454,5	27.380,9	-1,5%
6 Toekenning van kredieten en deelnemingen	225,0			825,0	1.050,0	366,7%	224,8			825,1	1.050,0	367,1%
Economische cel	4.903,4	54,8	798,9	860,5	6.617,6	35,0%	4.954,3	39,5	798,9	422,3	6.215,1	25,4%
1 Personeel	205,7			9,6	215,4	4,7%	205,7			9,8	215,5	4,8%
2 Werking	103,7	26,8		5,6	136,0	31,1%	114,3	11,5		4,9	130,7	14,3%
3 Investerings	4,8			0,1	4,9	2,1%	4,8			0,1	4,9	2,1%
4 Dotaties en subsidies	4.588,7	28,0	798,9	845,2	6.260,8	36,4%	4.629,0	28,0	798,9	407,5	5.863,5	26,7%
5 Intrestlasten	0,2			0,0	0,2	0,0%	0,2			0,0	0,2	0,0%
6 Toekenning van kredieten en deelnemingen	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,3			0,0	0,3	0,0%
Specifieke begrotingssecties	19.943,1	0,0	0,0	809,8	20.752,9	4,1%	19.943,1	0,0	0,0	809,8	20.752,8	4,1%
1 Personeel	16,5			1,4	17,9	8,5%	16,5			1,4	17,9	8,5%
2 Werking	36,5			6,4	42,9	17,5%	36,6			6,4	42,9	17,2%
3 Investerings	0,3			0,0	0,3	0,0%	0,2			0,0	0,2	0,0%
4 Dotaties en subsidies	18.650,1			838,8	19.488,9	4,5%	18.650,1			838,8	19.488,9	4,5%
5 Intrestlasten	0,0			0,0	0,0	0,0%	0,0			0,0	0,0	0,0%
6 Toekenning van kredieten en deelnemingen	1.239,7			-36,8	1.202,9	-3,0%	1.239,7			-36,8	1.202,9	-3,0%
Primaire uitgaven	70.418,7	207,3	919,6	5.637,0	77.182,7	9,6%	70.439,8	131,8	895,7	3.634,1	75.101,6	6,6%
18/33/51 - Intrestlasten van de rijksschuld	6.330,3			206,3	6.536,6	3,3%	6.330,3			206,3	6.536,6	3,3%
Totale uitgaven	76.749,0	207,3	919,6	5.843,3	83.719,3	9,1%	76.770,1	131,8	895,7	3.840,4	81.638,2	6,3%
33/51 - Aflossing rijksschuld	31.337,9			68,4	31.406,3	0,2%	31.337,9			68,4	31.406,3	0,2%
51 - Terugkoop van effecten	4.514,4			0,0	4.514,4	0,0%	4.514,4			0,0	4.514,4	0,0%
18 - Demonetisaties	20,0			0,0	20,0	0,0%	20,0			0,0	20,0	0,0%
Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten	112.621,3	207,3	919,6	5.911,7	119.660,0	6,2%	112.642,4	131,8	895,7	3.908,8	117.578,9	4,4%

Bron: Rekenhof

2.2 Autoriteitscel

De kredieten van de autoriteitscel stijgen tegenover de initiële begroting 2022 met 2,6 miljard euro bij de vastleggingen en 1,2 miljard euro bij de vereffeningen tot respectievelijk 17,4 miljard euro en 15,6 miljard euro.

De vastleggingskredieten stijgen vooral in de categorieën investeringen (+848,4 miljoen euro), dotaties en subsidies (+810,9 miljoen euro), werkingsuitgaven (+609,9 miljoen euro) en personeelsuitgaven (+335,1 miljoen euro).

De investeringskredieten stijgen vooral voor het ministerie van Landsverdediging (+808,7 miljoen euro bij de vastleggingen). De dotaties en subsidies stijgen onder meer voor het lidmaatschap van België van de *International Development Association* (FOD Buitenlandse Zaken, +383,1 miljoen euro), de investeringssteun in het kader van de essentiële

veiligheidsbelangen (IES) (ministerie van Landsverdediging, +164 miljoen euro) en de dotatie aan Fedasil (FOD Binnenlandse Zaken). De stijging van de werkingsuitgaven situeert zich hoofdzakelijk bij het ministerie van Landsverdediging (+490 miljoen euro).

De stijging van de vereffeningskredieten voor de personeelsuitgaven (+327,6 miljoen euro) en de werkingsuitgaven (+536,3 miljoen euro) volgt die van de vastleggingskredieten. De vereffeningskredieten voor de investeringsuitgaven (+105,7 miljoen euro) stijgen daarentegen minder sterk dan de vastleggingskredieten. Hetzelfde geldt voor de dotaties en subsidies (+284,7 miljoen euro).

2.3 Sociale cel

De vastleggingskredieten (28,9 miljard euro, +536,5 miljoen euro) stijgen in vergelijking met de initiële begroting 2022 in dezelfde grootteorde als de vereffeningskredieten (29,3 miljard euro, +514,5 miljoen euro). Onderstaande kredietverhogingen verklaren voormelde stijgingen:

- de inschrijving in de coronaprovisie van een bijkomend bedrag van 825 miljoen euro;
- de dekking van de pensioenen van de overheidssector (412,3 miljoen euro) en van de NMBS (HR-Rail: 53,8 miljoen euro);
- de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (255,5 miljoen euro);
- de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid voor zelfstandigen (164,4 miljoen euro);
- buiten de evenwichtsdotatie, de subsidies voor de sociale zekerheid voor werknemers (83 miljoen euro) en zelfstandigen (15,7 miljoen euro);
- de aanpassing van de inkomensgarantie voor ouderen (45,2 miljoen euro);
- kredietverminderingen, voornamelijk met betrekking tot de evenwichtsdotatie voor de sociale zekerheid voor werknemers (-1,5 miljard euro);
- de subsidiëring van de OCMW's inzake het leefloon (-87,9 miljoen euro).

2.4 Economische cel

De vastleggingskredieten (6,6 miljard euro) en de vereffeningskredieten (6,2 miljard euro) nemen tegenover de initiële begroting toe met respectievelijk 1,7 miljard euro en 1,3 miljard euro.

De tweede begrotingsaanpassing trok vastleggings- en vereffeningskredieten uit voor de uitbreiding van het sociaal tarief voor energie (278,9 miljoen euro) en om de verwarmingspremie te verzekeren (520,0 miljoen euro).

Deze begrotingscontrole stelt nieuwe kredietverhogingen voor om de uitgaven te dekken van:

- de energiecrisis, met name de uitbreiding van het sociaal tarief (155,0 miljoen euro) en de eenmalige korting op de energiefacturen (+207,9 miljoen euro);
- het energietransitieplan, namelijk de financiering van de SMR-projecten (100,0 miljoen euro vastleggingen) en de waterstof- en CO₂-backbone (300 miljoen euro vastleggingen).

2.5 Specifieke afzonderlijke secties

De kredieten van de specifieke afzonderlijke secties (20,8 miljard euro) zijn hoofdzakelijk overdrachten naar andere overheden, voornamelijk naar de gemeenschappen en de

gewesten met toepassing van de zesde staatshervorming (15 miljard euro, zijnde een stijging van 727,1 miljoen euro) en naar de Europese Unie (4,2 miljard euro, zijnde een toename van 98,9 miljoen euro).

2.6 Provisionele kredieten

De provisionele kredieten bedragen 2.559,4 miljoen euro, dit is een toename met 1.647,1 miljoen euro tegenover de initiële begroting (912,3 miljoen euro). Onder meer de creatie van nieuwe provisies, en meer in het bijzonder van specifieke provisies om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de Oekraïne-crisis en de prijsstijging, liggen aan de basis van voormelde stijging.

Het Rekenhof stelt vast dat de regering die nieuwe kredieten niet heeft gegroepeerd bij de algemene interdepartementale provisie maar ze heeft verspreid over verschillende provisies waarvan elke provisie overeenstemt met een specifieke uitgavencategorie. Volgens het Rekenhof verbetert die werkwijze de transparantie van de begroting doordat beter tot uiting komt welke middelen worden gevraagd voor welke soort geplande uitgaven.

Het programma 06.90.1 bevat vier nieuwe interdepartementale provisies om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de oorlog in Oekraïne (800,0 miljoen euro), aan de overschrijding van de spilindex in juli 2022 (197,1 miljoen euro), aan de impact van de stijging van de energiekosten op de werkingskosten van de administratie en van de NMBS (127 miljoen euro) en tot slot aan digitaliseringsprojecten bij bepaalde overheidsdiensten (30 miljoen euro). Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 2.3 van dit verslag bevat meer details over de bestemming van die provisionele kredieten.

Het globale bedrag van de provisionele kredieten stijgt ook door een aanzienlijke verhoging van de kredieten van de coronaprovisie in sectie 25 van de algemene uitgavenbegroting. Nu worden 950 miljoen euro kredieten gevraagd, d.i. 825 miljoen euro meer dan in de initiële begroting.

De middelen op de algemene interdepartementale provisie (328,7 miljoen euro) verminderen daarentegen met 331,1 miljoen euro. Deze middelen zijn in hoofdzaak bestemd voor Fedasil (148,5 miljoen euro) en voor de betaling van de gerechtskosten (111,0 miljoen euro). Ook in de tegemoetkoming van de Staat in de verplaatsingskosten van de werknemers is 30 miljoen euro voorzien. De overige provisies, onder meer de provisie voor het financieren van nieuwe initiatieven (197,1 miljoen euro), werden niet aangepast tegenover de initiële begroting.

2.7 Schuldbeheer

De kredieten voor het beheer van de staatsschuld bedragen 42.477,3 miljoen euro, dit is een toename met 274,4 miljoen euro tegenover de initiële begroting, voornamelijk door de stijging van de intrestlasten (206,3 miljoen euro). Het Rekenhof verwijst daarvoor naar zijn commentaar in Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 4.2 van dit verslag met betrekking tot de houdbaarheid van de overheidsschuld in een meerjarenperspectief.

3 Specifieke opmerkingen

3.1 Inspanning inzake defensie

Hoewel op de NAVO-top van 2014 aan de lidstaten werd gevraagd hun defensie-uitgaven op te trekken naar 2% van het bbp tegen 2024, streeft de huidige doelstelling van de strategische

visie voor Defensie nog slechts naar 1,30% in 2030. Naar aanleiding van de invasie in Oekraïne heeft de regering haar militaire uitgaven echter opgetrokken, die slechts 1,17% van het bbp vertegenwoordigden in de initiële begroting voor 2022. In het begrotingsconclaf van april 2022 werden bijgevolg verschillende maatregelen genomen.

De totale defensie-inspanning, berekend volgens NAVO-normen, bedraagt voor het jaar 2022 6.528,5 miljoen euro, d.i. 1,29% van het bbp (een stijging met 0,12% tegenover de initiële begroting). Deze berekening houdt niet enkel rekening met de vereffeningskredieten bij Defensie, maar ook met de rust- en overlevingspensioenen voor oud-militairen en aantal andere defensiegerelateerde uitgaven bij andere departementen (waaronder de FOD Kanselarij, cf. infra).

Een wetsontwerp tot wijziging van de huidige wet inzake militaire programmering zou overigens een nieuw begrotingstraject moeten vastleggen om de defensie-inspanning te laten evolueren naar 1,54% van het bbp in 2030.

3.1.1 Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

De vastleggingskredieten in de begroting van Defensie (5.411 miljoen euro) stijgen met 39,4% (+1.530 miljoen euro) tegenover de initiële begroting. Die stijging vloeit hoofdzakelijk voort uit de volgende maatregelen:

- een aanvullende vastlegging van 572,3 miljoen euro voor infrastructuurwerken in Florennes en Kleine-Brogel in het kader van de aankoop van de F35;
- een krediet van 450 miljoen euro om het niveau van voorbereiding (*Readiness*) van Defensie op korte termijn te verhogen. Dat bedrag wordt verdeeld over de verschillende componenten van het leger en wil het in operationele staat brengen van het personeel en het materieel verbeteren. Er is nog niet in detail bepaald hoe die kredieten worden bestemd, maar deze zouden vooral worden gebruikt voor de aankoop van munitie;
- een krediet van 400,4 miljoen euro om projecten te kunnen realiseren die in 2021 niet konden worden afgerond. Dat cijfer omvat eveneens een technische correctie;
- een krediet van 62,2 miljoen euro om het hoofd te bieden aan de indexering van de lonen;
- een krediet van 45,1 miljoen euro voor de aanvullende indexering van de werkings- en investeringskosten.

De vereffeningskredieten stijgen met 552 miljoen euro en hebben hoofdzakelijk betrekking op de *Readiness* en de impact in samenhang met de indexering.

Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en de vraag om hulp van dat land is in het raam van de levering van militair materieel een bijkomend globaal bedrag van 58,4 miljoen euro ingeschreven. Op 6 mei 2022 waren 32,7 miljoen euro kredieten aangewend. De strijdkrachten krijgen die kredieten ter beschikking gesteld via een overdracht van de interdepartementale provisie Oekraïne, in afwachting van een eventuele terugbetaling in 2022 en 2023 door het Europees fonds *European Peace Facility*.

In het kader van het aan de NAVO verstrekt strategisch verslag en met inachtneming van de *Halt Any Decline* worden tot slot in de meerjarenkredieten van Defensie voor 2024 en 2025 respectievelijk 182,9 miljoen euro en 228,9 miljoen euro bijkomende bedragen ingeschreven.

3.1.2 Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister - Wederopbouw SHAPE-village

België stelt huisvesting ter beschikking van het personeel dat in het militair commandocentrum van de NAVO te Casteau tewerkgesteld is.

Programma 02.36.1-zetelbeleid omvat een krediet voor de afbraak en de wederopbouw van de 600 in SHAPE Village gelegen woongelegenheden¹⁰⁹. De werken gingen medio 2020 van start en zouden begin 2026 afgerond moeten zijn. Deze uitgaven worden mee verrekend in de globale defensie-inspanning volgens de NATO-normering.

Wegens vertragingen bij de uitvoering van het project en contractuele prijsherzieningen, moet het project permanent bijgestuurd worden. Hierdoor werd het hiervoor in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven krediet in 2020 (4,1 miljoen euro) en 2021 (28,4 miljoen euro) voor minder dan de helft benut. Zoals onderstaande tabel aantoont, verschuift het gros van de vereffeningen¹¹⁰ daardoor naar 2022¹¹¹ en de komende begrotingsjaren.

Tabel – Overzicht kosten afbraak en wederopbouw Shape-village (in miljoen euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Initiële planning (2018)	3,5	27,9	21,1	25,2	15,5	30,6	4,0
Meest recente planning (april 2020)	1,9	13,0	28,3	35,6	22,6	33,0	23,0
Toegekend	4,1	28,4	26,6	33,1	21,9	30,6	1,6
Vereffend	1,9	13,0	9,0	-	-	-	-

Bron: Rekenhof

3.2 Sectie 12 – FOD Justitie

3.2.1 Afdeling 51 - Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen

De vastleggingskredieten binnen de begrotingsafdeling 51 – Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen bedragen 697,1 miljoen euro en de vereffeningkredieten 701,3 miljoen euro.

¹⁰⁹ Basisallocatie 02.36.12.72.00.03.

¹¹⁰ Tot dusver is voor de afbraak en de wederopbouw 128,1 miljoen euro vastgelegd.

¹¹¹ Op 8 mei 2022 was 9 miljoen euro vereffend. Het krediet van 26,3 miljoen euro in de initiële begroting 2022 werd door de indexering met 1,1% van de investeringskredieten met de derde begrotingsaanpassing tot 26,6 miljoen euro verhoogd.

De regering had de bedoeling om vanaf 1 juni 2022 de gevangenisstraffen van drie jaar of minder uit te voeren¹³². De ministerraad van 29 oktober 2021 besliste hiervoor 720 plaatsen in detentiehuizen te creëren.

Daarnaast besliste de ministerraad van 18 maart 2022 de verouderde gevangenisstraffen van Sint-Gillis en Dendermonde langer open te houden. Dit verhoogt de capaciteit tijdelijk met 350 plaatsen en vermindert de overbevolking in de gevangenisstraffen. De kostprijs van deze maatregel is voor 2022-2027 geraamd op 85,7 miljoen euro.

Toekenning van bijkomende kredieten

Om binnen de detentiehuizen de nodige plaatsen te creëren, stegen bij de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2022 de kredieten met 10,7 miljoen euro. De bijkomende middelen kaderen in het federaal herstart- en transitieplan.

Bijkomend besliste de ministerraad van 1 april 2022 de kredieten van afdeling 51 in 2022 via een interne herverdeling met 20 miljoen euro te verhogen. Volgens de FOD Justitie is 14,3 miljoen euro bestemd voor de uitrol¹³³ van de uitbating van de detentiehuizen en 5,7 miljoen euro voor de nieuwe gevangenisstraffen van Haren en Dendermonde. De herverdeelde kredieten worden in mindering gebracht van de kredieten voor juridische bijstand. Ook voor 2023 en 2024 voorzien de begrotingsnotificaties van april in dergelijke herverdeling, mits een evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand (zie ook punt 3.2.2).

Tot slot verhoogt het huidig wetsontwerp de kredieten voor het langer openhouden van de gevangenisstraffen van Sint-Gilles en Dendermonde met 2 miljoen euro.

Vertraging in de realisatie van de projecten

De verantwoordingsnota bij de tweede kredietaanpassing vermeldt de timing van de opening van de detentiehuizen alsook de raming van het aantal plaatsen: tegen 1 juli 2023 720 plaatsen creëren waarvan 300 in 2022.

Door een vertraging in de zoektocht en de realisatie van plaatsen in de detentiehuizen ligt het voorziene aantal plaatsen voor 2022 voorlopig op 74 (i.p.v. 300)¹³⁴. Door deze vertraging en door de overbevolking in de gevangenisstraffen besliste de ministerraad van 1 april 2022 de wet op de korte straffen opnieuw uit te stellen en gefaseerd in werking te laten treden vanaf 1 september 2022.

Volgens de FOD Justitie blijft het de doelstelling om 720 plaatsen in 2024 te creëren. Het meent daarom dat de toegekende budgetten moeten behouden blijven. Of de bijkomende middelen voor de detentiehuizen in 2022 zullen worden aangewend is volgens de FOD

¹³² De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, voor wat betreft de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, liep al enkele keren uitstel op.

¹³³ De timing wordt voortdurend bijgesteld aan de ontwikkelingen.

¹³⁴ Voor 2022 zijn 74 plaatsen concreet (57 op 1 september 2022 en 17 op 1 november 2022). Op 1 januari 2023 en 1 maart 2023 zouden er nog 60 en 20 plaatsen bijkomen. De zoektocht en onderhandelingen voor locaties gaan verder.

Justitie afhankelijk van verschillende factoren: zoektocht sites, de uitvoering van de werken en de aanwerving van het personeel.

3.2.2 Programma 12.56.1-Juridische bijstand

In het programma 12.56.1 zijn een limitatief¹¹⁵ krediet van 136,6 miljoen euro en een variabel krediet¹¹⁶ van 9,9 miljoen euro ingeschreven voor de vergoeding van de advocaten betrokken bij de juridische tweedelijsbijstand¹¹⁷.

In 2020 zijn de inkomensmaxima verhoogd die toegang geven tot de volledige of gedeeltelijke juridische tweedelijsbijstand¹¹⁸. Omdat de advocaten voor hun tijdens het gerechtelijk jaar 2020-2021 geleverde prestaties in 2022 vergoed worden, heeft de verlaging van de toegangsdrempel tot de tweedelijsbijstand voor de eerste maal een impact op de staatsbegroting in 2022. Het limitatief krediet, dat in de begroting 2021 92,8 miljoen euro bedroeg, werd daarom in de initiële begroting 2022 verhoogd tot 156,6 miljoen euro. Het uitgavenplafond van het variabel krediet bleef in de initiële begroting 2022 met 9,6 miljoen euro relatief ongewijzigd tegenover 2021 (10,1 miljoen euro).

Op 29 april 2022 ging de ministerraad akkoord met de door de minister van Justitie bepaalde globale vergoeding van 120,3 miljoen euro, waarvan 110,4 miljoen euro op het limitatief krediet aangerekend wordt.

Het begrotingsconclaf van 1 april 2022 besliste eerder om 20 miljoen euro van het limitatief krediet intern te herverdelen naar de programma's 12.51.0 en 12.51.3 (cf. supra). Het huidig krediet bedraagt dus 136,6 miljoen euro en is ruimschoots voldoende om de voorziene uitgaven van 110 miljoen euro te financieren.

Ook voor 2023 en 2024 voorziet de notificatie in een dergelijke herverdeling, maar pas na een evaluatie van de nood aan middelen voor de financiering van de tweedelijsbijstand. Indien deze evaluatie aantoont dat door deze herverdeling de financiering van tweedelijsbijstand in het gedrang komt, dan zal de FOD Justitie deze terugdraaien voor het bedrag van het tekort¹¹⁹.

De Orde van Vlaamse Balies (OVb) en de *Ordre des barreaux francophones et germanophone* (OBFG) ontvangen een jaarlijkse subsidie voor de financiering van de werkingskosten van de bureaus voor juridische bijstand. Het subsidiebedrag is forfaitair vastgelegd op 8,108% van de vergoeding voor de juridische tweedelijsbijstand¹²⁰. Doordat die vergoeding lager uitviel

¹¹⁵ Basisallocatie 12.56.11.34.41.45.

¹¹⁶ Basisallocatie 12.56.11.34.41.49.

¹¹⁷ Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek en het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand (Hoofdstuk II).

¹¹⁸ Wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen. Alle inkomensgrenzen zijn op 1 september 2020 met 200 euro verhoogd. De wet legt verdere verhogingen met telkens 100 euro op in 2021, 2022 en 2023.

¹¹⁹ Met maximaal het bedrag aan herverdeelde kredieten.

¹²⁰ Artikel 508/19bis van het Gerechtelijk Wetboek en het koninklijk besluit van 20 december 1999 (Hoofdstuk III).

dan bij de opmaak van de initiële begroting 2022 was geraamd (supra), wordt met de (derde) begrotingsaanpassing ook het limitatief krediet voor de subsidie verminderd¹²¹. Het begrotingsconclaf van 1 april 2022 heeft 3,3 miljoen euro van dit krediet, via een herverdeling, bestemd voor een toelage aan de beheerder van het centraal register voor collectieve schuldenregeling¹²².

Het Rekenhof merkt op dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting deze aanzienlijke daling van de kredieten onvoldoende toelicht. Bovendien beveelt het aan te onderzoeken of de financiering van de penitentiaire inrichtingen niet langer afhankelijk kan gemaakt worden van een beschikbaarheid van de kredieten inzake juridische tweedelijnsbijstand (zie tevens punt 3.2.1).

3.3 Sectie 17 - Federale politie

3.3.1 Wetsbepaling 2.17.5

Met de bijzondere bepaling 2.17.5 mag de federale politie in afwijking van artikel 1-01-3 van de wet van 23 december 2021 tot goedkeuring van de begroting 2022 de vastleggingskredieten van de basisallocaties met de personeelskosten mag herverdelen naar de basisallocaties met de werkings- en investeringskosten van het programma 17.80.4 *i-Police*¹²³. Deze afwijking moet toelaten om de onderbenutting bij de personeelskredieten aan te wenden voor de financiering van het programma *I-Police* en dit conform de beslissing van de ministerraad van 19 november 2021. Deze ministerraad keurde ook het financieringsplan voor *I-Police* goed waarbij voor 2022 15 miljoen euro aan onbenutte personeelskredieten zouden worden aangewend.

Het Rekenhof wijst erop dat deze nieuwe wetsbepaling het specialiteitsbeginsel¹²⁴ aantast en hierdoor de budgettaire transparantie schaadt. Een begrotingsprogramma moet zoveel mogelijk de middelen bevatten om de desbetreffende (beleids)doelstellingen te bereiken. Zoals bij de initiële begroting 2022¹²⁵, beveelt het Rekenhof aan de vereiste kredieten i.v.m. *i-Police* zoveel mogelijk rechtstreeks in het programma 17.80.4 in te schrijven.

3.3.2 Provisie "Nieuw beleid"

In uitvoering van het regeerakkoord besliste de regering bij de begrotingsopmaak 2021 om de middelen van de federale politie voor de periode 2021-2024 te verhogen met 50, 70, 90 en 110 miljoen euro. Deze bijkomende middelen werden in 2021 opgenomen in de interdepartementale provisie. De ministerraad van 23 oktober 2020 besliste wel dat de middelen zouden worden opgenomen in de betrokken programma's zodra de herverdeling was gebeurd.

¹²¹ Het in 2022 aan OVB en OBFG toegekende subsidiebedrag voor 2021 is 9,7 miljoen euro, waarvan 8,9 miljoen euro wordt aangerekend op basisallocatie 12.56.11.34.41.46. In de initiële begroting 2022 was hiervoor 12,7 miljoen euro opgenomen.

¹²² Basisallocatie 12.40.03.32.00.01.

¹²³ Het project *i-Police* is een strategisch project om de IT-architectuur van de geïntegreerde politie te vernieuwen (serverinfrastructuur, politiespecifieke applicaties).

¹²⁴ Dit beginsel houdt in dat iedere uitgave en ontvangst met een specifieke begrotingspost overeenstemt.

¹²⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2293/003, Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022.

Het Rekenhof stelt vast dat bij het afsluiten van de begrotingscontrole 2022 er nog steeds geen akkoord is van de bevoegde ministers over de verdeling van de bijkomende middelen voor 2022 en de middelen dus nog steeds onderverdeeld blijven opgenomen in de interdepartementale provisie. Dit kan mogelijk de efficiënte en doeltreffende aanwending van de middelen bemoeilijken. Wel zal de federale politie de provisie in 2022 moeten aanwenden voor de personeelskosten van de 1.600 nieuwe aanwervingen (raming: 25,4 miljoen euro), terwijl de middelen uit de provisie in 2021 nog volledig werden verdeeld voor de werkings- en de investeringskredieten.

3.4 Sectie 18 - FOD Financiën

De Belgische Staat heeft voor een maximumbedrag van 1,3 miljard euro waarborg verleend aan de Europese Investeringsbank (EIB) bij wijze van Belgische bijdrage tot het *European Guarantee Fund*. Dat fonds kende leningen toe aan de door de coronacrisis getroffen ondernemingen en staat bloot aan een groot financieel risico. De bestuurders van de EIB verwachten een verlies van 20% van de toegekende kredieten. Voor België zou dat een verlies van 260 miljoen euro tussen nu en 2037 betekenen. De kosten in samenhang met het beheer van dat fonds worden voor België voor diezelfde periode overigens op 85 miljoen euro geraamd.

Omdat die uitgave verplicht is, heeft de regering bij deze aanpassing beslist om 75,8 miljoen euro in te schrijven in de kredieten van de FOD Financiën. Het Rekenhof stelt vast dat het voorziene totaalbedrag lager ligt dan de ramingen van de EIB, maar is van oordeel dat er veel onzekerheid is over het bedrag dat werkelijk zal worden vastgelegd en vereffend in 2022 en de volgende jaren.

De 23,2 miljoen euro kredieten ingeschreven voor de betaling aan Griekenland van de SMP-bijdrage (*Securities Market Program*) zijn 5,9 miljoen euro te hoog geraamd. Dat bedrag heeft immers betrekking op de bijdrage 2021 en werd reeds vorig jaar vereffend samen met de bijdrage 2020 voor een globaal krediet van 20,6 miljoen euro. Overeenkomstig de akkoorden van de Eurogroup moet bijgevolg enkel nog het bedrag van 17,3 miljoen euro voor de jaren 2022-2037 aan Griekenland worden betaald. Met die betaling komt een einde aan het Belgisch aandeel in het kader van het financieel steunplan voor Griekenland.

3.5 Sectie 32 - FOD Economie

Federale doelstelling energieproductie uit hernieuwbare bronnen

België haalde in 2020 haar nationale doelstelling van 13% energieproductie uit hernieuwbare bronnen niet. Ter compensatie van het tekort van het federaal aandeel hierin werd bij de aangepaste begroting 2021 een krediet van 29,2 miljoen euro toegekend voor de aankoop van een statistische hoeveelheid van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen in andere landen¹²⁶. België kocht in 2021 voor 22,4 miljoen euro dergelijke statistische hoeveelheid aan¹²⁷. Hierdoor kon de federale overheid alsnog haar doelstelling 2020 invullen.

¹²⁶ Basisallocatie 32.42.50.35.20.01 – Statistische overdracht voor een bepaalde hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen met een andere lidstaat.

¹²⁷ Mandaat voor de aanvulling van het tekort 2020 toegekend aan de minister van Energie bij de ministerraden van 5 februari 2021 en 2 december 2021.

Hoewel de federale overheid ook in 2021 de doelstelling niet haalde, bevat de begroting 2022 geen kredieten voor de statistische overdracht van hernieuwbare energie. De regering wil in 2022 een akkoord sluiten met een ander land voor de opvang van de tekorten voor de periode 2021 tot 2025 en zal hiervoor later de begroting 2022 nog aanpassen. Indien België geen actie onderneemt kan de Europese Commissie een inbreukprocedure opstarten voor het Europees Hof van Justitie. Dit kan leiden tot een geldboete.

4 Met de federale overheid te consolideren instellingen

De begrotingsontwerpen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie moeten conform artikel 79, §1, van de wet van 22 mei 2003 worden overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers samen met het ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof stelt vast dat de in artikel 8 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017¹²⁸ bedoelde verantwoordingsdocument niet werd toegevoegd bij het begrotingsontwerp van vijf van deze diensten, met name: Helena en Isabella Godtschalck, Administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie belast met Consulaire Zaken, Internationaal Perscentrum, Centrum voor Internationale Conferenties Egmont II-Egmontpaleis en Sociale activiteiten.

¹²⁸ Koninklijk besluit van 31 juli 2017 tot uitvoering van de artikelen 20, §2, tweede lid, 78, eerste lid, 80, tweede lid, 86, eerste lid, 87, §2/1, 89, eerste lid, en 96, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

HOOFDSTUK 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemeen overzicht van de uitgaven

De geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) worden in de aangepaste begroting 2022 op 121.505,6 miljoen euro geraamd (+3.659 miljoen euro tegenover de initiële begroting), waarvan 108.910,6 miljoen euro (89,6%) is bestemd voor de betaling van de socialezekerheidsprestaties en de terugbetaling van de uitgaven voor geneeskundige verzorging.

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

Omschrijving	Uitgaven 2021	Initiële begroting 2022	2022-2021 (%)	Aangepaste begroting 2022	2022 BC-2022 INI (%)
Prestaties	105.585,4	106.691,8	1,05%	108.910,6	2,08%
Pensioenen	51.894,9	55.392,9	6,74%	57.033,4	2,96%
Geneeskundige verzorging	31.384,5	31.815,4	1,37%	32.123,3	0,97%
Arbeidsongeschiktheid	10.724,6	11.486,9	7,11%	11.716,8	2,00%
Werkloosheid	8.399,1	6.843,0	-18,53%	6.803,8	-0,57%
Overbruggingsrecht zelfstandigen	2.071,8	8,5	-99,59%	90,8	962,55%
Andere prestaties	1.110,5	1.145,0	3,11%	1.142,6	-0,21%
Beheers- en betalingskosten	2.423,2	2.459,0	1,48%	2.520,7	2,51%
Andere uitgaven	9.227,1	8.695,8	-5,76%	10.074,3	15,85%
Totaal	117.235,6	117.846,6	0,52%	121.505,6	3,10%

Bron: Algemene Toelichting bij de ontwerpen van aangepaste begroting 2022

De evolutie van de uitgaven voor prestaties, andere dan die voor de terugbetaling van verstrekkingen van geneeskundige verzorging, is het gevolg van de evolutie van het aantal rechthebbenden, de verwachte indexering van de uitkeringen in januari, maart en augustus 2022 en de weerslag van de maatregelen bij de opmaak van de aangepaste begroting.

De uitkeringen voor pensioenen stijgen met 1.640,5 miljoen euro. In het stelsel van de werknemers (+1.000,6 miljoen euro) wordt die stijging verklaard door de geraamde weerslag van de indexeringen (+1.175,6 miljoen euro). Die weerslag wordt enigszins gecompenseerd door het volume-effect (-19,4 miljoen euro) en het lagere gemiddelde uitkeringsbedrag

(-156,1 miljoen euro). In het stelsel van de ambtenarenpensioenen is de stijging met 493,4 miljoen euro volledig toe te schrijven aan de geraamde weerslag van de indexeringen in januari, maart en november. Het effect van de indexering in augustus (92 miljoen euro) is opgenomen in de interdepartementale provisie van de FOD Beleid en Ondersteuning. De stijging van de uitgaven in het stelsel van de zelfstandigen (+146,5 miljoen euro) is het gevolg van de indexeringen van januari, maart en augustus¹²⁹.

De prestaties van de RVA voor rekening van de RSZ-Gloobaal Beheer dalen met 46,5 miljoen euro en bedragen 6.582,9 miljoen euro. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door het volume-effect (-419,2 miljoen euro), de indexering (+224 miljoen euro), de maatregelen in samenhang met de gezondheidscrisis en de oorlog in Oekraïne (+323,0 miljoen euro, zie verder) en het in aanmerking nemen van andere factoren (-174,3 miljoen euro).

De uitgaven voor het overbruggingsrecht stijgen met 82,2 miljoen euro. Dat komt door de verlenging in het kader van de COVID-19-crisis (+77,2 miljoen euro) en door het invoeren van een specifiek overbruggingsrecht voor zelfstandigen die worden getroffen door de oorlog in Oekraïne (+5 miljoen euro¹³⁰). Beide maatregelen gelden tot 30 juni 2022.

De verhoging van de begrotingsdoelstelling (+367,8 miljoen euro) en van het wegvallen van de uitgaven voor de COVID-19-crisis (-60 miljoen euro) verklaren de stijging van de uitgaven voor de terugbetaling van verstrekking voor gezondheidszorg (+307,8 miljoen euro).

2 Bespreking van de maatregelen

2.1 Algemene maatregelen

Doeltreffendheid van de sociale zekerheid

De ministerraad van 1 april 2022 bevestigde de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs¹³¹. Die zullen voornamelijk het aantal controles moeten opdrijven aangaande misbruik van de maatregelen die werden genomen om de impact van de gezondheidscrisis op de werkgelegenheid in te dijken. De geraamde terugverdieneffecten van dat controlebeleid zullen naar schatting geleidelijk toenemen van 110 miljoen euro in 2022¹³² tot 140 miljoen euro in 2023 en 170 miljoen euro in 2024.

¹²⁹ Het aantal uitkeringsgerechtigden en het gemiddelde jaarbedrag worden lager ingeschat (de precieze impact is niet gekend). Het uitstelen van de inwerkingtreding van de maatregel waarbij meewerkende echtgenoten onder bepaalde voorwaarden recht hebben op een minimumpensioen tot 1 januari 2023 levert een besparing op van 2,1 miljoen euro.

¹³⁰ Dit is een forfait. Als de werkelijke uitgaven hoger liggen, zal de minister van Zelfstandigen maatregelen voorstellen om die te compenseren.

¹³¹ Waarvan 23 sociaal inspecteurs voor de RSZ, acht inspecteurs voor de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid, acht inspecteurs voor de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk van de FOD Werkgelegenheid, vijf inspecteurs voor het RSVZ en twee inspecteurs voor respectievelijk de RVA en de Siod.

¹³² De algemene toelichting maakt gewag van een brutorendement van 113 miljoen euro, gezien de bijbehorende administratieve uitgaven (de aanwerving van de sociaal inspecteurs kost 3,4 miljoen euro).

Volgens de ramingen van de beleidscel van de minister van Werk zou de maatregel een nettobegrotingsrendement¹³³ van 91,2 miljoen euro¹³⁴ genereren in 2022. De beleidscel preciseert dat het verschil met het geraamde rendement van 110 miljoen euro wordt verantwoord door het verwachte terugverdieneffect op de ontvangsten van de RSZ, onder meer door de regularisatie a posteriori van de sociale bijdragen.

Het Rekenhof ontving geen informatie over de verdeling van de ontvangsten over de verschillende instellingen voor de begrotingsjaren 2023 en 2024.

Eind maart 2022 hadden de controles aangaande misbruik van de maatregelen die werden genomen om de impact van de gezondheidscrisis op de werkgelegenheid in te dijken, 20,3 miljoen euro¹³⁵ aan bruto-ontvangsten gegenereerd. Wegens het tijdschema van de aanwerving van de nieuwe inspecteurs kunnen die ontvangsten evenwel niet rechtstreeks aan hen worden toegeschreven. Eind maart waren immers slechts zes nieuwe inspecteurs effectief in dienst getreden¹³⁶.

¹³³ Na aftrek van de uitgaven voor de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs, oftewel 3,4 miljoen euro in 2022.

¹³⁴ Zijnde 38,3 miljoen euro voor het RSVZ, 25,1 miljoen euro voor de RVA, 21,7 miljoen euro voor de RSZ en 6,2 miljoen euro voor de andere diensten.

¹³⁵ Waarvan 10,3 miljoen euro voor de RVA, 8 miljoen euro voor het RSVZ en 2 miljoen euro voor de RSZ.

¹³⁶ Waarvan twee bij de RVA, twee bij het RSVZ en twee bij de POD Maatschappelijke Integratie.

2.2 Werkloosheid

De uitkeringen van de RVA dalen in de aangepaste begroting 2022 met 46,5 miljoen euro (-0,70%) tegenover de initiële begroting.

Tabel - Evolutie van de uitgaven voor uitkeringen van de RVA tussen de initiële begroting en de aangepaste begroting 2022 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag
Initiële begroting 2022	6.629,4
Volume-effect	-419,2
Crisismaatregelen met betrekking tot de COVID-19-crisis en de oorlog in Oekraïne	+323,0
- Verlenging van de COVID-19-steunmaatregelen (januari – maart 2022)	+253,3
- Herevaluatie ex-post van de COVID-19-steunmaatregelen	+28,7
- Maatregelen met betrekking tot de verlenging van de COVID-19-maatregelen (april – juni 2022) en de oorlog in Oekraïne	+25,3
- Technische correctie	+15,6
Spilindex	+224,0
Andere factoren	-174,3
Aangepaste begroting 2022	6.582,9

Bron: Rekenhof

Die evolutie is onder meer te verklaren door de schommelingen van het aantal begunstigden (volume-effect van -419,2 miljoen euro). Het geraamde aantal begunstigden van een uitkering wegens volledige werkloosheid daalt met 37.869 eenheden¹³⁷ (-528 miljoen euro), terwijl het geraamde aantal begunstigden van een uitkering wegens tijdelijke werkloosheid toeneemt met 91.001 eenheden (+157 miljoen euro)¹³⁸. Die toename is voornamelijk het gevolg van de verlenging van de steunmaatregelen met betrekking tot de COVID-19-crisis en waarmee geen rekening was gehouden in de initiële begroting. Het aantal begunstigden van een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelag, tot slot, daalt met 3.709 eenheden (-63 miljoen euro). Het resterende volume-effect is te verklaren door de evoluties op het niveau van de andere sociale uitkeringen¹³⁹ (+15 miljoen euro).

¹³⁷ Dat stemt overeen met een daling van -7.686.967 vergoede dagen werkloosheid.

¹³⁸ De gemiddelde duur van de tijdelijke werkloosheid evolueert overigens van 128 dagen naar 63 dagen. De stijging van het aantal vergoede dagen tijdelijke werkloosheid beperkt zich dus tot +2.417.925.

¹³⁹ Outplacement, loopbaanonderbrekingen, PWA.

Wat de steunmaatregelen in de crisisperiode betreft, doen de maatregelen met betrekking tot de COVID-19-crisis en de oorlog in Oekraïne de uitgaven toenemen met respectievelijk 297,6 miljoen euro en 25,3 miljoen euro.

Het volume-effect wordt deels gecompenseerd door de stijging van de uitgaven met 224 miljoen euro als gevolg van de verwachte overschrijdingen van de spilindex¹⁴⁰. De initiële begroting voorziet immers in een indexering van de sociale uitkeringen in juli 2022, terwijl de aangepaste begroting 2022 rekening houdt met indexeringen in januari, maart en augustus 2022 (wat neerkomt op een verschil van 3,3% op jaarbasis). De ramingen in de aangepaste begroting 2022 houden echter geen rekening met de indexering van de uitkeringen in mei 2022, noch met de nieuwe vooruitzichten van het FPB die een indexering van de uitkeringen voorspellen in november 2022. De RVA heeft geen raming gemaakt van de budgettaire impact van die diverse vooruitzichten¹⁴¹.

Tot slot hebben de andere factoren (daling van de uitgaven met 174,3 miljoen euro) voornamelijk betrekking op de actualisering van de statistische gegevens die de RVA hanteert in het kader van zijn begrotingsvooruitzichten¹⁴² (-168,4 miljoen euro).

Opvolging van voorgaande begrotingsmaatregelen

Vermindering van de opdrachtenbegroting (exclusief werkloosheid)

Bij de opmaak van de initiële begroting 2022 had de ministerraad voorzien in een vermindering van de opdrachtenbegroting van de RVA met 25 miljoen euro in 2022, met 50 miljoen euro in 2023 en met 100 miljoen euro in 2024 door het systeem van de loopbaanonderbreking in lijn te brengen met het tijdskrediet (redenen, voorwaarden en niveau van de uitkeringen) voor alle nieuwe begunstigden.

Toen het Rekenhof de initiële begroting 2022 analyseerde, had het geen informatie ontvangen om de geraamde begrotingsuitgave te rechtvaardigen.

De beleidscel van de minister van Ambtenarenzaken kan niet precies zeggen wanneer de maatregel ten uitvoer wordt gebracht. Daarom zal de hervorming van het systeem van loopbaanonderbreking volgens de notificaties van de regering d.d. 1 april 2022 geen impact hebben op de begroting in 2022.

De beleidscel van de minister van Werk preciseert dat in juni 2022 maatregelen zullen worden voorgesteld om de uitgaven te verminderen. Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen waarmee de begrotingsdoelstelling van 25 miljoen euro kan worden verantwoord.

Hervorming van het kunstenaarsstatuut

Bij de opmaak van de initiële begroting 2022 besliste de ministerraad het sociaal statuut voor kunstenaars verder te hervormen teneinde alle fases van hun werk te valoriseren, met

¹⁴⁰ De sociale uitkeringen worden geïndexeerd in de maand volgend op de overschrijding van de spilindex.

¹⁴¹ Volgens de RVA zullen de gegevens geactualiseerd worden in juni 2022.

¹⁴² Onder meer de actualisering van de conversiecoëfficiënt aan de hand waarvan het aantal vergoede volledige dagen kan worden bepaald op basis van het aantal fysieke begunstigden, alsook het gemiddelde bedrag van de dagvergoeding.

inbegrip van de creatie-, publicatie- en verkoopfase. De maatregel zou jaarlijkse budgettaire uitgaven genereren van 75 miljoen euro, ten laste van de begroting van de RVA. Omdat de toepassing van de nieuwe regelgeving werd uitgesteld tot 1 mei 2022, zijn de begrotingsuitgaven in de aangepaste begroting op 51 miljoen euro geraamd voor het boekjaar 2022 (-24 miljoen euro in vergelijking met de initiële raming).

Volgens de beleidscel van de minister van Werk voorziet de hervorming van het kunstenaarsstatuut zoals dat werd voorgesteld in de ministerraad van 6 mei 2022, in de volgende zaken:

- de Kunstenaarscommissie wordt vervangen door een Kunstwerkcommissie, die de kunstwerkattesten zal uitreiken;
- de toekenningsvoorwaarden van het kunstwerkattest worden aangepast om het statuut open te stellen voor technische en ondersteunende profielen uit de kunstsector en het toegankelijker te maken voor startende kunstenaars;
- het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt aangepast zodat werknemers uit de culturele sector gemakkelijker toegang zouden hebben tot werkloosheidsuitkeringen;
- de minimale sociale uitkeringen worden gerevaloriseerd, het vakantiegeld voor kunstenaar wordt geïndexeerd en er komt een amateurkunstenvergoeding.

Volgens de beleidscel van de minister van Werk zal de hervorming betreffende de werkloosheidsregelgeving in werking treden op 1 september 2022. De geraamde uitgaven werden echter niet aangepast om rekening te houden met dat nieuwe uitstel. De hervorming van de Kunstwerkcommissie zal uiterlijk in september 2023 van kracht worden. Bovendien zal de cel bijkomende hervormingen voorstellen, onder meer op het vlak van de arbeidsvoorwaarden, de fiscaliteit en het toegangsrecht tot de wettelijke pensioenstelsels. Het Rekenhof heeft geen tijdschema voor de effectieve implementering van die andere maatregelen ontvangen.

Bovendien zal de financiering van de administratie van de toekomstige Kunstwerkcommissie worden georganiseerd door de FOD Sociale Zekerheid. De algemene toelichting voorziet in 2022 dus in een budgettaire overdracht van 1,3 miljoen euro vanuit de opdrachtbegroting van de RVA naar de FOD¹⁴³.

Nieuwe begrotingsmaatregelen

Tijdelijke werkloosheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne

Het systeem van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht ingevolge de COVID-19-gezondheids crisis werd verlengd van 1 april tot 30 juni 2022, en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne zijn erin meegenomen. De kosten van de maatregel worden geraamd op 25,3 miljoen euro.

De beleidscel van de minister van Werk zegt niet te beschikken over de gegevens die nodig zijn om de twee oorzaken van de tijdelijke werkloosheid te kunnen scheiden (gezondheids crisis en oorlog in Oekraïne). Volgens de beleidscel werd de raming dus

¹⁴³ Voor 2023 en 2024 is voorzien in een bedrag van 2,1 miljoen euro (+0,8 miljoen euro).

gemaakt door de gevolgen van de COVID-19-gezondheids crisis uit het eerste kwartaal van 2022 te extrapoleren naar het tweede kwartaal.

Lening van de RVA aan de HVW

Door COVID-19 is het aantal uitkeringen dat de HVW uitbetaalt, toegenomen van 930.029 in 2019 tot 2.864.648¹⁴⁴ in 2020 (+208%). Om ervoor te zorgen dat de uitkeringen snel worden uitbetaald in crisistijd voerde de regering maatregelen in om de administratieve afhandeling van de dossiers te vereenvoudigen¹⁴⁵. Daardoor stijgt evenwel het risico op administratieve en reglementaire fouten.

De RVA stort thesaurievoorschotten waarmee de HVW de uitbetaling van de uitkeringen kan financieren. De voorschotten worden na 18 of 36 maanden verminderd¹⁴⁶ om rekening te houden met de uitkeringen die definitief door de RVA zijn verworpen¹⁴⁷. Na die termijn draagt de HVW tijdelijk de last van niet-verschuldigde uitkeringen middels zijn eigen thesaurie, tot ze effectief worden teruggevorderd bij de begunstigden.

Omdat het aantal terug te vorderen uitkeringen toenam¹⁴⁸ en omdat de terugbetalingstermijnen voor de begunstigden werden verlengd wegens de gezondheids crisis, is het volume ervan toegenomen¹⁴⁹. Voor de periode van augustus 2021 tot maart 2022 wordt dat volume geraamd op 5.467.970 euro. Dit zet de thesaurie van de HVW onder druk.

Om de goede werking van de activiteiten van de HVW te garanderen, besliste de ministerraad van 1 april 2022 om de HVW een renteloze lening van 2,5 miljoen euro toe te staan via de RVA. Die lening moet ten laatste op 31 december 2027 terugbetaald zijn. De nadere regels voor die terugbetaling zijn nog niet precies vastgelegd.

Volgens de ramingen van de HVW zou 30% van de niet-verschuldigde uitkeringen niet kunnen worden teruggevorderd. Dit komt voor de gegeven periode neer op een bedrag van 1.640.391 euro. De niet-terugvorderbare sommen worden gedekt door kredieten van de beheersbegroting (thans 85.000 euro op jaarbasis). Gezien de door de HVW meegedeelde terugvorderhypothesen zullen de desbetreffende sommen op middellange termijn moeten worden gedekt met specifieke begrotingskredieten en dus met bijkomende ontvangsten die

¹⁴⁴ Waarvan 2.018.949 uitkeringen verband hielden met de steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-crisis.

¹⁴⁵ Overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2020. In bepaalde situaties kan de uitkeringsaanvraag bijvoorbeeld in naam van de werkloze zijn ondertekend door de afgevaardigde van de uitbetalingsinstelling en wordt er geen verklaring gevraagd in verband met de persoonlijke situatie en de gezinstoestand. De uitbetalingsinstelling kan voorlopige uitkeringen betalen aan een werknemer die daar om vraagt zonder over de vereiste verantwoordingsstukken te beschikken voor de desbetreffende kalendermaand.

¹⁴⁶ De door de RVA toegestane behandeltermijn voordat de voorschotten worden aangepast, varieert tussen 18 maanden (voor administratieve fouten) en 36 maanden (voor reglementaire fouten).

¹⁴⁷ De HVW heeft 18 tot 36 maanden de tijd om dossiers die door de RVA werden verworpen, opnieuw in te dienen. Na het verstrijken van die termijn worden niet-verschuldigde uitkeringen die nog niet zijn teruggevorderd, aangerekend ten laste van de beheersbegroting van de HVW.

¹⁴⁸ Er valt ook op te merken dat, indien iemand is ingeschreven bij meer dan één uitbetalingsinstelling, de HVW belast is met de terugvordering van de niet-verschuldigde uitkeringen.

¹⁴⁹ Vóór de gezondheids crisis bedroeg het maandelijkse gemiddelde 24.000 euro. Tussen augustus 2021 en maart 2022 was dat 685.000 euro.

bedoeld zijn om het verlies te compenseren, ofwel door bestaande kredieten te herverdelen ten nadele van andere uitgaven.

2.3 RIZIV - Uitkeringen

Uitgaven voor prestaties

De uitgaven voor arbeidsongeschiktheid liggen in de aangepaste begroting 229,9 miljoen euro (+2%) hoger dan in de initiële begroting. Het RIZIV heeft rekening gehouden met de indexering van de uitkeringen van januari en maart 2022 en met de verwachte indexering in augustus 2022. De weerslag van de indexering in mei en een bijkomende indexering in november zit niet in die ramingen.

In het stelsel van de werknemers stijgen de uitgaven met 229,3 miljoen euro (+2,12%).

Tabel - Verklarende factoren voor de evolutie van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid in het stelsel van de werknemers (in miljoen euro)

Evolutie van de uitgaven in de werknemersregeling	Bedrag
Initiële begroting 2022	10.807,3
<i>Evolutie van het aantal uitkeringsdagen</i>	<i>-339,4</i>
<i>COVID-19-crisis: verlenging van de toeslag op de uitkeringen tot 31 maart 2022</i>	<i>147,2</i>
<i>Indexering van de uitgaven</i>	<i>376,4</i>
<i>Andere facturen</i>	<i>45,1</i>
Ontwerp van aangepaste begroting 2022	11.036,6

Bron: Rekenhof, op basis van de begrotingsdocumenten

De stijging van de geraamde uitgaven vloeit voort uit de opeenvolgende indexeringen van de uitkeringen en de verlenging, tot 31 maart 2022, van het tijdelijke supplement voor arbeidsongeschikte werknemers in het kader van de COVID-19-crisis (+147,2 miljoen euro¹⁵⁰) dat sinds 1 maart 2020 wordt toegekend. Daarnaast is er een stijging van de uitgaven met 20 miljoen euro door de verdeling van de verwachte weerslag van de re-integratietrajecten (RIT) 2.0 tussen besparingen voor het RIZIV en inkomsten voor andere partijen¹⁵¹. In de initiële begroting was dat bedrag niet verdeeld en stond het volledige bedrag als een besparing bij het RIZIV. De stijging van de uitgaven wordt voor een deel gecompenseerd door de daling met 4,71% van het geraamde aantal dagen in de invaliditeitsverzekering¹⁵².

¹⁵⁰ De verzekeringsinstellingen betalen de supplementen in het kwartaal volgend op het kwartaal waarvoor ze verschuldigd waren. Het geraamde bedrag dekt bijgevolg de uitgaven voor het vierde kwartaal 2021 en het eerste kwartaal 2022.

¹⁵¹ Het verschil tussen de initiële besparing (58 miljoen euro) en het bedrag in de aangepaste ramingen (38 miljoen euro) wordt gecompenseerd met bijkomende opbrengsten bij de RSZ en bijkomende fiscale ontvangsten.

¹⁵² In de primaire arbeidsongeschiktheid stijgt het aantal vergoede dagen met 25,87% als gevolg van de verlenging van het bijkomende supplement in het kader van de COVID-19-crisis (in de initiële begroting was daarmee nog geen

In het stelsel van de zelfstandigen worden de uitgaven geraamd op 680,2 miljoen euro, tegenover 679,6 miljoen euro in de initiële begroting. De stijging van de uitgaven door de opeenvolgende indexeringen van de uitkeringen in januari, maart en augustus wordt gecompenseerd door een daling met 5,10% van het aantal geraamde aantal uitkeringsdagen voor de uitkeringen van primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (d.i. -666.282 dagen) en een bijkomende besparing door het "Terug naar Werk"-beleid. Daardoor blijft de stijging van de uitgaven beperkt tot 600.000 euro (+0,09%)

Opvolging van vroegere maatregelen

Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting legde de regering de krachtlijnen vast van de "*re-integratietrajecten (RIT) 2.0*" (gericht op arbeidsongeschikte personen zonder arbeidsovereenkomst) en nam zij maatregelen om het "Terug naar Werk"-beleid (gericht op werknemers met een arbeidsovereenkomst) te versterken¹⁵³.

Een werkgroep werkt verder aan de concrete invulling van de re-integratietrajecten (RIT 2.0) in het stelsel van de werknemers. De werkgroep voor de trajecten op maat voor zelfstandigen heeft een concreet voorstel gevalideerd op 21 april 2022. De reglementaire teksten voor de uitvoering van de voorstellen voor de werknemers en de zelfstandigen zouden ten laatste op 20 mei 2022 aan de ministerraad worden voorgelegd. Het is onduidelijk of de beoogde besparingen van respectievelijk 30,8 miljoen euro en 5,1 miljoen euro in 2022 haalbaar zijn, gezien de maatregelen nog niet in werking zijn getreden.

Het "Terug Naar Werk"-plan voor werknemers is ook verder uitgewerkt. De regering heeft de maatregelen voor de responsabilisering¹⁵⁴ van arbeidsongeschikte werknemers, werkgevers, artsen en ziekenfondsen goedgekeurd op de ministerraad van 13 mei 2022. Onder andere die laatste maatregelen zullen vanaf 1 januari 2023 uitwerking hebben¹⁵⁵. Het is bijgevolg onduidelijk of de geraamde besparing van 33,8 miljoen euro haalbaar is in 2022.

2.4 RIZIV – Geneeskundige verzorging

Uitgaven voor prestaties

De geraamde uitgaven voor de prestaties van geneeskundige verzorging stijgen met 307,9 miljoen euro tegenover de initiële ramingen. De globale begrotingsdoelstelling wordt met 367,9 miljoen euro verhoogd om rekening te houden met de indexatie van de verstrekkingen in sectoren waarvan de prijzen zijn gekoppeld aan de evolutie van de

rekening gehouden). In zijn ramingen drukt het RIZIV de toekenning van dit supplement uit als een aantal dagen (hoewel het eigenlijk geen bijkomende uitkeringsdagen zijn).

¹⁵³ Voor een toelichting, zie *Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022*, Kamer, DOC 55-2291/003, p. 186-187.

¹⁵⁴ De responsabilisering van de verschillende actoren (met uitzondering van de ziekenfondsen) zou in 2022 20 miljoen euro moeten opleveren (9,6 miljoen euro minderuitgaven voor het RIZIV, 6,0 miljoen euro inkomsten uit bijdragen voor het RSZ en 4,4 miljoen euro extra fiscale ontvangsten).

¹⁵⁵ Zo is bv. de responsabilisering van de werkgevers van kracht sinds 1 januari 2022 (zie artikelen 139-148 van de programmawet van 27 december 2021), maar kan deze pas effect hebben in 2023 omdat voor de toepassing van het systeem de gegevens van een bepaald aangiftekwartaal moeten worden vergeleken met die van de drie voorgaande kwartalen. Die vergelijking gebeurt krachtens artikel 148 van de programmawet voor de perioden van invaliditeit die aanvangen na 1 januari 2022;

gezondheidsindex (+160,9 miljoen euro¹⁵⁶) en met de enveloppe van 207 miljoen euro voor de honoraria van de zorgverleners. Die enveloppe¹⁵⁷ is bedoeld als extra steun voor de zorgverleners van wie de honoraria, krachtens de geldende regeling, pas in 2023 worden aangepast¹⁵⁸ en wordt toegekend onder bepaalde voorwaarden. Het onverdeelde bedrag van 60 miljoen dat initieel was begroot voor de financiering van de specifieke COVID-19-maatregelen, werd geschrapt en opgenomen in het "Provisioneel krediet Corona" van de FOD Volksgezondheid.

Nieuwe beleidsmaatregelen

De regering voorziet in een enveloppe van 23 miljoen euro voor de erkenning als gespecialiseerd verpleegkundigen (*specialisatiecomplement*). Die enveloppe wordt geïntegreerd in de budgetten van financiële middelen van de ziekenhuizen en is in de begroting dus verdeeld tussen de begrotingsdoelstelling (17,8 miljoen euro)¹⁵⁹ en de andere uitgaven van het RIZIV (5,2 miljoen euro). Het specialisatiecomplement bedraagt 2.500 euro bruto per jaar voor een bijzondere beroepstitel (BBT) en 833 euro bruto per jaar voor een bijzondere beroepsbekwaamheid (BBK)¹⁶⁰. De beleidscel van de minister van Sociale Zaken raamt de uitgaven voor 2022 op 27,9 miljoen euro. Het RIZIV zal het verschil tussen die raming en de enveloppe vanuit de eigen begroting moeten financieren.

3 Impact van de COVID-19-crisis

3.1 Werkloosheidsuitgaven

Op 1 april 2022 raamde de RVA de budgettaire impact van de crisis voor 2022 op 464,5 miljoen euro¹⁶¹. De maatregelen inzake tijdelijke werkloosheid door overmacht werden verlengd tot 30 juni 2022 en werden uitgebreid tot de gevolgen van de oorlog in Oekraïne.

¹⁵⁶ Die aanpassing (door het RIZIV geraamd op 163,7 miljoen euro) heeft betrekking op de overschrijding van de spilindex in december 2021 en februari 2022 en de verwachte overschrijding in oktober 2022 (volgens de informatie gekend bij de opmaak van de aangepaste begroting). De doelstelling kan later nog worden aangepast aan de nieuwe indexhypothesen (zie artikel 40, §4, van de Ziekteverzekeringswet).

¹⁵⁷ Voor de verdeling van die enveloppe is de volgende werkwijze vastgelegd:

- In eerste instantie wordt een mogelijke onderbenutting in de partiële begrotingsdoelstelling gebruikt om deze vergoeding te financieren.
- Deze bedragen worden aangewend voor een lineaire stijging van de honoraria (2%).
- De Algemene Raad kan hierop een gemotiveerde afwijking toestaan (207 miljoen euro).

¹⁵⁸ De honoraria van de zorgverleners worden in 2023 geïndexeerd op basis van de evolutie van de index tussen 1 juli 2021 en 30 juni 2022.

¹⁵⁹ De begrotingsdoelstelling wordt echter niet verhoogd. Het is de bedoeling dat de uitgaven worden gefinancierd met besparingen (of onderbenuttingen) in andere rubrieken van de begrotingsdoelstelling.

¹⁶⁰ Over de weerslag van de op die brutolonen in te houden bijdragen voor de RSZ en de fiscale administratie is geen informatie meegedeeld.

¹⁶¹ Ramingen op basis van op 1 april 2022 beschikbare informatie, met inbegrip van de maatregelen van de aangepaste begroting.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 87

Tabel – Werkloosheidsuitgaven 2022 in verband met de gezondheidscrisis (in miljoen euro)

COVID-maatregelen	Gerealiseerd 2020	Impact 2021 (raming april 2022)	Impact 2022 (raming oktober 2021)	Impact 2022 (raming april 2022) ¹⁶²
Tijdelijke werkloosheid	4.222,5	1.868,5	0	275,7
- Volume-effect werknemers in tijdelijke werkloosheid (economische redenen en overmacht)	3.412,8	1.433	0	218,6
- Aanvullende maatregelen tijdelijke werkloosheid	809,7	435,6	0	57,1
Maatregelen voor andere groepen dan de tijdelijk werklozen	84,9	356,4	116,9	163,5
Corona-ouderschapsverlof (deel privé + overheid)	70,8	0	0	0
Nieuwe budgettaire maatregelen	-	-	-	25,3 ¹⁶³
Totale uitgaven	4.378,3	2.224,9	116,9	464,5

Bron: Rekenhof

Tijdelijke werkloosheid

In 2022 vertegenwoordigen de bepalingen inzake de tijdelijke werkloosheid een geactualiseerde bijkomende kost van 275,7 miljoen euro. De voornaamste maatregelen betreffen:

- de vereenvoudiging van de procedure voor tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht (218,6 miljoen euro);
- de verhoging van het vergoedingspercentage bij tijdelijke werkloosheid van 65% naar 70% voor de gemiddelde dagvergoeding, in de periode van 1 februari 2020 tot 30 juni 2022 (23 miljoen euro);
- de toekenning van een crisissupplement¹⁶⁴ voor tijdelijke werkloosheid wegens overmacht in de periode van 1 maart 2020 tot 30 juni 2022 (18,8 miljoen euro);
- de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van sommige regels in verband met het cumuleren van tijdelijke werkloosheid en een bijberoep in de periode van 1 oktober 2020 tot 30 juni 2022 (3,6 miljoen euro);

¹⁶² De variatie van de uitgaven in verband met de in de algemene toelichting voorgestelde crisismaatregelen (+323,0 miljoen euro – cf. punt 2.2) ligt lager dan die van de tabel (+347,6 miljoen euro). Het verschil van 24,6 miljoen euro vloeit voort uit het tijdstip waarop de ramingen werden opgesteld; de ramingen van de tabel zijn de recentste.

¹⁶³ Cf. punt 2.2 in verband met de nieuwe begrotingsmaatregelen. Dat bedrag omvat de verlenging van de COVID-19-maatregelen (april-juni 2022) en de uitbreiding van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht naar aanleiding van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Er is geen verdeling beschikbaar tussen beide oorzaken.

¹⁶⁴ Dagsupplement van 5,63 euro tussen 1 maart 2020 en 31 maart 2022, 5,98 euro vanaf 1 april 2022.

- de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht om een kind op te vangen ingevolge de sluiting van de kinderopvang, de school of het opvangcentrum voor personen met een handicap in de periode van 1 oktober 2020 tot 31 maart 2022 (11,7 miljoen euro).

Andere werkloosheidsmaatregelen

Hoewel sommige maatregelen niet werden verlengd na 31 december 2021, hebben sommige ervan door hun aard een impact in 2022:

- de tijdelijke bevriezing van de degressiviteit van de uitkeringen wegens volledige werkloosheid, in de periode van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (118 miljoen euro);
- de aanpassing van de referentieperiode voor jonge werknemers, van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (20,1 miljoen euro);
- de vrijwaring van de rechten van de werklozen die zich als zelfstandige willen vestigen met tijdelijk behoud van de uitkeringen, in de periode van 1 april 2020 tot 31 augustus 2020 en van 1 oktober 2020 tot 30 september 2021 (7,2 miljoen euro);
- de verlenging met 12 maanden van de referentieperiode om in aanmerking te komen voor werkloosheidsuitkeringen en afgeleide rechten (15,0 miljoen euro);
- diverse steunmaatregelen¹⁶⁵ (3,2 miljoen euro).

3.2 Gezondheidszorgen

Verstrekkingsverleend door de ziekenhuizen

De regering heeft eind 2021 beslist de ziekenhuizen 143,5 miljoen euro toe te kennen om de niet-gefinancierde meeruitgaven te dekken die zij tijdens het eerste kwartaal 2022 maken n.a.v. de COVID-19-crisis. Ook voor 2021 kende de regering de ziekenhuizen een bedrag tot voor de meeruitgaven (551,5 miljoen euro). Die meeruitgaven worden verrekend met het openstaande niet bestede saldo van het in 2020 toegekende voorschot van 2.038,9 miljoen euro, dat volgens de voorlopige afrekening, 589,8 miljoen euro bedraagt¹⁶⁶. Van de te dekken meeruitgaven voor 2022 wordt 38,3 miljoen euro verrekend met het openstaande saldo van het voorschot¹⁶⁷. Het resterende bedrag van 105,2 miljoen euro zal worden gefinancierd via de verwachte onderbenutting op de ziekenhuisuitgaven.

Specifieke verstrekkingen voor de COVID-19-crisis

In zijn begroting raamt het RIZIV de uitgaven voor specifieke verstrekkingen in het kader van de COVID-19-crisis op 729,4 miljoen euro (60 miljoen euro in de initiële begroting)¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Met inbegrip van onder meer de steunmaatregelen voor de kunstensector, de aanpassing van de referentieperiode en de stijging van de minima (2,4 miljoen euro).

¹⁶⁶ Een definitieve afrekening van het voorschot wordt in 2023 opgemaakt.

¹⁶⁷ 589,8 miljoen euro (saldo voorschot 2020) – 551,5 miljoen euro (te dekken meeruitgaven 2021) = 38,3 miljoen euro.

¹⁶⁸ In de algemene toelichting staat een bedrag van 739,5 miljoen euro vermeld, dit is gebaseerd op een eerdere raming.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022 / 89

Tabel – Uitgaven voor specifieke verstrekkingen in het kader van de COVID-19-crisis (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Weerslag 2021 (ramingen april 2022)	Weerslag 2022 (initiële begroting)	Weerslag 2022 (aangepaste begroting)
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	367,3	358,0		81,0
Aanpassing forfaits thuisverpleegkundigen (beschermingsmateriaal)	119,8	0,0		0,0
Terugbetaling van testen	380,0	606,5		499,6
Kosten van centra voor triage en afname van testen	116,8	77,6		104,0
Aanmoedigingspremie medewerkers ziekenhuizen	200,0	0,0		0,0
Overige	58,1	42,0		44,8
Bedrag 2022 (nog niet verdeeld)			60,0	0,0
Totaal	1.242,0	1.084,1	60,0	729,4

Bron: Rekenhof

In de aangepaste begroting zijn de uitgaven voor 2022, samen met de bijkomende dotatie voor de uitgaven van 2021 (27,7 miljoen euro), opgenomen in de provisie "Corona" bij de FOD Volksgezondheid¹⁶⁹. Die werkwijze kadert in de (nog niet afgeronde) onderhandelingen met de deelentiteiten over de financiering van 425,9 miljoen euro: 302,0 miljoen euro voor de vaccinaties (die volgens de federale regering vanaf maart 2022 ten laste zouden zijn van de deelentiteiten¹⁷⁰) en 123,9 miljoen euro voor de testing. Over de kostenverdeling moet de regering nog een akkoord treffen met de deelentiteiten.

De algemene toelichting raamt de uitgaven voor 2021 op 1.312,2 miljoen euro¹⁷¹. Op basis van die raming is vastgesteld dat de dotatie aan het RIZIV nog moet worden verhoogd met 27,7 miljoen euro. Van zijn kant raamt het RIZIV de uitgaven op 1.084,1 miljoen euro (d.i. 228,1 miljoen euro minder). Het wijst er wel op dat die raming nog kan wijzigen, omdat de gegevens voor 2021 nog niet volledig zijn. Daardoor is het nog niet zeker of voor 2021 nog een bijkomende dotatie moet worden betaald, dan wel of een deel van de dotatie moet worden teruggevorderd.

¹⁶⁹ Zie algemene toelichting, p. 112-113 en p. 177.

¹⁷⁰ Behalve wat de aankoop van de vaccins betreft, die zal worden betaald door de federale overheid.

¹⁷¹ Zie algemene toelichting, p. 175. Uit de analyse van de beschikbare documenten van het RIZIV kan worden afgeleid dat het gaat om een vermindering van de door de Algemene Raad op 20 september 2021 goedgekeurde aanpassing van de geraamde uitgaven.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be