
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

Een nieuwe geopolitieke en economische context

Begin maart 2020 ontwaakten we met een onzichtbare vijand, het coronavirus, met ingrijpende gevolgen voor de zorgsector, het functioneren van de maatschappij, de economische activiteit en de begroting, niet alleen in ons land maar in alle Lidstaten van de Europese Unie en ver daarbuiten.

Medio juli 2021 viel een waterbom boven ons land die diep menselijk leed en enorme materiële schade veroorzaakte, en vooral de zuidelijke regio's bijzonder zwaar heeft getroffen.

Op 24 februari 2022 ontwaakten we met een zichtbare vijand, een oorlogsconflict aan de oostelijke buitengrens van de Europese Unie, met een tweede en diepgaande schokgolf in de Europese economieën tot gevolg, amper twee jaar na de vorige schokgolf veroorzaakt door de uitbraak van de gezondheidscrisis.

Hierdoor worden ook in België de problemen van stijgende energieprijzen en verstoringen in de toeleveringsketen nog verder aangescherpt en rijzen nieuwe problemen zoals een sterk oplopende inflatie, een tanende economische groei en een niet aflatende druk op de overheidsfinanciën. Door de nieuwe geopolitieke en economische context wordt de budgettaire toestand van het land, dat reeds vóór de coronacrisis kampte met hoge structurele tekorten, een hoge schuldgraad, uitblijvende maar noodzakelijke structurele hervormingen, alleen maar scherper gesteld en komt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn mogelijks in gevaar.

De vooruitzichten zijn allesbehalve optimistisch. Kort voor de publicatie van onderhavig advies stelde de Europese Commissie haar economische vooruitzichten van mei 2022 nog bij in neerwaartse zin ¹: de Europese economie blijft groeien in 2022 en 2023 maar tegen een lager ritme dan voorzien in de Voorjaarsvooruitzichten 2022, de inflatie zal hoger uitvallen dan eerder verwacht ².

Voor ons land werden de Voorjaarsvooruitzichten van mei 2022 als volgt herzien:

¹ Europese Commissie, Summer 2022 (interim) Economic Forecast, 14.07.2022.

² Geactualiseerde vooruitzichten van midden juli 2022: reële bbp-groei in de Europese Unie: 2,7% respectievelijk 1,5% in 2022 en 2023. Reële bbp-groei in de eurozone: 2,6% respectievelijk 1,4% in 2022 en 2023. Inflatie in de Europese Unie: 8,3% respectievelijk 4,6% in 2022 en 2023. Inflatie in de eurozone: 7,6% respectievelijk 4,0% in 2022 en 2023.

- reële bbp-groei: aanpassing met +0,3 procentpunt in 2022, hetzij een verwachte economische groei van 2,3% (tegenover 2,0%)³, een aanpassing met -0,5 procentpunt in 2023, hetzij een verwachte economische groei van 1,3% (tegenover 1,8%);
- inflatie: een aanpassing met +1,6 procentpunt in 2022, hetzij een verwachte inflatie van 9,4% (tegenover 7,8%), een aanpassing met +1,0 procentpunt in 2023, hetzij een inflatie van 2,9% (tegenover 1,9%).

Nochtans waren de economische vooruitzichten tot voor enkele maanden nog matig optimistisch voor 2022 en daaropvolgende jaren, na een krachtig herstel van de economische bedrijvigheid in 2021 dankzij de massieve budgettaire ondersteuning van gezinnen en bedrijven door middel van discretionaire maatregelen gericht op de bescherming van het economisch weefsel, het behoud van de tewerkstelling en het inkomen van de economische actoren en een succesvolle vaccinatiecampagne.

Met het oog op de voorbereidende begrotingswerkzaamheden die na het zomerreces moeten uitmonden in de opstelling van de begroting 2023 en het door het Stabiliteits- en Groeipact vereiste ontwerpbegrotingsplan 2023, gaat de aandacht in onderhavig rapport in de eerste plaats naar de analyse van de begrotingsrealisaties in 2021. Door deze in een middellangetermijnperspectief te plaatsen wordt een inzicht verschaft in de structurele budgettaire hangijzers die de Belgische overheidsfinanciën kenmerken.

In de tweede plaats komen de recentelijk geformuleerde Europese verslagen en aanbevelingen aan bod die de leidraad vormen voor de begrotingsdiscipline die in de begrotingswerkzaamheden van het najaar zal dienen gehanteerd te worden.

³ Opwaartse herziening van de reële bbp-groei in 2022 ingevolge een sterk *carry-over* effect van 2021 en betere cijfers voor het eerste kwartaal van 2022.

Begrotingsrealisaties in 2021

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2021 een nominaal vorderingensaldo van -5,5% bbp. Ten opzichte van 2020, toen het overheidstekort een piek kende van 9,0% bbp, betekent dat een verbetering van 3,5 procentpunt bbp. In 2020 werden de Belgische overheidsfinanciën zwaar getroffen door het uitbreken van de coronapandemie. Het bruto binnenlands product (bbp) vertoonde een historische krimp van 4,5% op jaarbasis in nominale termen (-5,7% in reële termen), de overheidsuitgaven liepen sterk op en de ontvangsten vielen terug. In 2021 herstelde de Belgische economie zich krachtig met een nominale bbp-groei van 11,0% op jaarbasis (+6,2% in reële termen). De overheidsfinanciën verbeterden bijgevolg fors in 2021, maar het overheidstekort bleef evenwel aanzienlijk hoger dan vóór het uitbreken van de coronacrisis.

De verbetering in 2021 was het gevolg van de krimp van de ratio van de primaire overheidsuitgaven met 4,1 procentpunt bbp tot 53,1% bbp, die de daling van de ratio van de overheidsontvangsten met 0,9 procentpunt bbp tot 49,3% bbp, ruimschoots compenseerde. Het primaire saldo verbeterde met 3,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2020, en kwam uit op -3,9% bbp. De grotere verbetering van het nominale vorderingensaldo dan van het primaire saldo was te danken aan de daling van de rentelasten met 0,3 procentpunt bbp tot 1,7% bbp.

Tabel 1
Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2020-2021 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2021
Ontvangsten	50,8%	51,3%	51,4%	49,9%	50,2%	49,3%	-0,9%	9,1%
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>43,6%</u>	<u>44,2%</u>	<u>44,2%</u>	<u>42,9%</u>	<u>43,1%</u>	<u>42,6%</u>	<u>-0,5%</u>	9,7%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB), niet-inwoners en IZW's	12,5%	12,5%	12,4%	11,9%	12,4%	11,8%	-0,6%	5,6%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	3,3%	3,8%	0,5%	27,5%
Indirecte belastingen	13,4%	13,3%	13,4%	13,3%	13,0%	13,3%	0,2%	13,0%
Werkelijke sociale premies	13,5%	13,4%	13,3%	13,2%	13,6%	12,9%	-0,7%	5,2%
Kapitaalbelastingen	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,1%	24,1%
<u>Niet-fiscale en niet-parafiscaleontvangsten</u>	<u>7,1%</u>	<u>7,2%</u>	<u>7,1%</u>	<u>7,0%</u>	<u>7,1%</u>	<u>6,7%</u>	<u>-0,4%</u>	5,3%
Primaire uitgaven	50,4%	49,7%	50,1%	49,9%	57,3%	53,1%	-4,1%	3,1%
<u>Lopende uitgaven</u>	<u>47,1%</u>	<u>46,5%</u>	<u>46,7%</u>	<u>46,6%</u>	<u>53,6%</u>	<u>49,4%</u>	<u>-4,3%</u>	2,2%
Bezoldigingen	12,5%	12,4%	12,4%	12,3%	13,2%	12,3%	-1,0%	3,1%
Aankopen van goederen en diensten	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	4,2%	-0,2%	6,7%
Subsidies aan bedrijven	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	5,0%	4,2%	-0,8%	-6,5%
Sociale uitkeringen	24,7%	24,6%	24,6%	24,5%	28,1%	26,0%	-2,0%	3,0%
Inkomensoverdrachten	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	3,0%	2,6%	-0,3%	-1,5%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>3,3%</u>	<u>3,2%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,6%</u>	<u>3,8%</u>	<u>0,2%</u>	16,0%
Bruto-investeringen in vaste activa	2,4%	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	-0,1%	8,1%
Overige kapitaaluitgaven	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,1%	0,2%	40,7%
Primair saldo	0,3%	1,7%	1,3%	0,0%	-7,1%	-3,9%	3,2%	
Rentelasten	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	1,9%	1,7%	-0,3%	-5,5%
Vorderingensaldo	-2,4%	-0,7%	-0,9%	-2,0%	-9,0%	-5,5%	3,5%	
Cyclische component	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	-3,6%	-0,9%	2,7%	
One shots	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,2%	
Structureel saldo	-2,2%	-1,2%	-1,7%	-2,7%	-5,5%	-4,4%	1,0%	
Structureel primair saldo	0,4%	1,2%	0,4%	-0,8%	-3,5%	-2,8%	0,8%	
Brutoschuld	105,0%	102,0%	99,8%	97,7%	112,8%	108,2%	-4,6%	

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2022), FPB (Economische Vooruitzichten 2022-2027, juni 2022), en eigen berekeningen.

De totale ontvangstenratio kromp met 0,9 procentpunt bbp in 2021 tot 49,3% bbp. Die krimp was het gevolg van een daling van de ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten (-0,5 procentpunt bbp) en, in minder mate, van een daling van de ratio van de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (-0,4 procentpunt bbp). De totale overheidsontvangsten hebben minder sterke schommelingen gekend dan de economische activiteit in 2020 en 2021. Het noemereffect, dat de ontvangstenratio opwaarts beïnvloedde in 2020 en neerwaarts in 2021, was belangrijk. In absolute cijfers namen alle ontvangstencategorieën toe in 2021, in tegenstelling tot 2020.

Nadat de primaire uitgaven als gevolg van coronacrisis in 2020 een ongeziene toename (+7,3 procentpunt bbp) tot 57,3% bbp kenden, daalde de primaire uitgavenratio fors (-4,1 procentpunt bbp) tot 53,1% bbp in 2021, maar die bleef wel hoger dan vóór het uitbreken van de coronacrisis. De sterke stijging van het nominale bbp in 2021 (+11,0%) drukte de primaire uitgavenratio naar beneden. Daarnaast werden de tijdelijke steunmaatregelen om de gevolgen van de coronacrisis te verzachten, afgebouwd, al bleven die uitgaven ook in 2021 aanzienlijk. Voorts werden de primaire uitgaven in 2021 onder meer beïnvloed door de eerste fase van de implementatie van het Herstellen Veerkrachtplan en uitgaven gerelateerd aan de overstromingen in juli. De ratio van de lopende uitgaven daalde in 2021 met 4,3 procentpunt bbp. Alle lopende uitgavencategorieën vertoonden, uitgedrukt in % bbp, een daling. De ratio van de kapitaaluitgaven (+0,2 procentpunt bbp) nam daarentegen toe, onder meer als gevolg van de eerste uitgaven voor het schadeherstel na de overstromingen van juli.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren op het vorderingensaldo. Het structurele saldo verbeterde met 1,0 procentpunt bbp tot -4,4% bbp in 2021, na een verslechtering met 2,7 procentpunt bbp tot -5,5% bbp in 2020. De veranderingen van het structurele saldo bleven in die twee jaren dus beperkter dan de veranderingen van het nominale vorderingensaldo (respectievelijk -7,1 procentpunt bbp en +3,5 procentpunt bbp in 2020 en 2021). Dat is hoofdzakelijk te wijten aan sterke schommelingen van de cyclische component. Die heeft een aanzienlijke negatieve impact gehad op het vorderingensaldo (-3,6% bbp) in 2020 en een geringere impact in 2021 (-0,9% bbp). De impact van de eenmalige en tijdelijke factoren op het vorderingensaldo bleef veel beperkter. Die impact is verslechterd met 0,2 procentpunt bbp per jaar tijdens de afgelopen twee jaar en werd ongunstig in 2021. De impact van de *one shots* werd in 2021 negatief wegens de uitgaven in verband met de overstromingen van juli 2021. Vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden als gevolg van de coronacrisis, dienen de structurele cijfers met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Enerzijds kan de output gap, die wordt gebruikt voor het bekomen van de cyclische impact op het vorderingensaldo, minder precies zijn. Anderzijds maakt het structurele saldo geen abstractie van de steunmaatregelen die genomen werden om de economische impact van de coronacrisis te beperken.

De overheidsschuld, die reeds hoog was vóór het uitbreken van de coronacrisis, sprong in 2020 met 15,1 procentpunt bbp omhoog, tot een niveau van 112,8% bbp. Eind 2021 bedroeg de schuldgraad van de Gezamenlijke Overheid 108,2% bbp, wat een daling met 4,6 procentpunt bbp betekent ten opzichte van 2020. De hoge nominale bbp-groei in 2021 en de impliciete rentevoet (gemiddelde nominale rentevoet op de schuld) die nog verder bleef dalen, zorgden immers voor een gunstige autonome schulddynamiek in 2021.

Tabel 2
Vorderingensaldi van de deelsectoren van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2020-2021 (in p.p.)
Gezamenlijke Overheid	-2,4%	-0,7%	-0,9%	-2,0%	-9,0%	-5,5%	3,5%
<u>Entiteit I</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-1,1%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-6,9%</u>	<u>-3,8%</u>	<u>3,2%</u>
Federale Overheid	-2,6%	-1,3%	-0,2%	-1,9%	-7,1%	-4,0%	3,1%
Sociale Zekerheid	-0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
<u>Entiteit II</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,4%</u>	<u>-0,6%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-2,1%</u>	<u>-1,8%</u>	<u>0,3%</u>
Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	0,2%	-0,4%	-0,2%	-2,2%	-1,8%	0,4%
Vlaamse Gemeenschap	-0,01%	0,32%	-0,15%	0,08%	-1,19%	-0,63%	0,56%
Franse Gemeenschap	-0,02%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,34%	-0,17%	0,16%
Waals Gewest	0,02%	-0,06%	-0,15%	-0,10%	-0,40%	-0,74%	-0,33%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,04%	-0,04%	-0,09%	-0,15%	-0,26%	-0,31%	-0,04%
Duitstalige Gemeenschap	-0,006%	-0,007%	-0,001%	-0,004%	-0,011%	-0,009%	0,002%
Franse Gemeenschapscommissie	0,006%	0,003%	0,001%	-0,002%	-0,004%	0,000%	0,004%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,000%	-0,001%	-0,011%	-0,004%	-0,009%	0,001%	0,010%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,003%	0,005%	-0,020%	0,000%	-0,007%	0,023%	0,029%
Niet verdeeld	0,00%	0,01%	0,03%	0,02%	-0,01%	-0,01%	0,00%
Lokale Overheden	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
HRF-optiek gewestelijke personenbelasting (*):							
p.m. Correctie voor voorschottenbenadering	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,2%	0,4%
p.m. Gecorrigeerd vorderingensaldo (HRF-optiek)							
Entiteit I	-2,5%	-1,0%	-0,3%	-1,6%	-6,7%	-3,9%	2,8%
Federale Overheid	-2,5%	-1,2%	-0,2%	-1,9%	-6,9%	-4,2%	2,7%
Entiteit II	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,3%	-2,3%	-1,6%	0,7%
Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	0,1%	-0,5%	-0,3%	-2,4%	-1,7%	0,8%
Vlaamse Gemeenschap	0,02%	0,18%	-0,15%	0,02%	-1,32%	-0,57%	0,75%
Waals Gewest	-0,05%	-0,04%	-0,16%	-0,11%	-0,48%	-0,65%	-0,17%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,01%	-0,03%	-0,10%	-0,15%	-0,28%	-0,28%	-0,04%

(*) Het saldo van de overige deelstaatgebieden wordt niet beïnvloed door de correctie.

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2022).

De rekening van Entiteit I werd zwaar getroffen door de coronacrisis in 2020. Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I verslechterde met 5,2 procentpunt bbp en kwam uit op -6,9% bbp. Hoewel het vorderingensaldo van Entiteit I fors verbeterde in 2021 tot -3,8% bbp in ESR-termen (+3,2 procentpunt bbp), bleef het tekort aanzienlijk hoger dan vóór het uitbreken van de coronacrisis.

Het nominale vorderingensaldo van de Federale Overheid verbeterde in 2021 met 3,1 procentpunt bbp tot -4,0% bbp, nadat het in 2020 een diepe duik (-5,2 procentpunt bbp) tot -7,1% bbp nam als gevolg van de coronacrisis.

De rekening van de Sociale Zekerheid sloot het jaar 2021 af met een overschot van 0,2% bbp. Maar hierbij dient aangestipt dat voor de Sociale Zekerheid jaarlijks het begrotingsevenwicht ex ante wordt vooropgesteld. Om dit (ex ante) evenwicht te garanderen, worden de ontvangsten van de Sociale Zekerheid bijgestuurd door middel van de fiscale en budgettaire overdrachten van de Federale Overheid.

Het nominale vorderingensaldo van Entiteit II bedroeg in 2021 -1,8% bbp. Ten opzichte van 2020 is dit een verbetering met 0,3 procentpunt bbp, maar het vorderingensaldo van Entiteit II bleef in 2021 wel veel slechter dan vóór het uitbreken van de coronacrisis (-1,5 procentpunt bbp ten opzichte van 2019). De forse verslechtering van het vorderingensaldo in 2020 en het gedeeltelijke herstel in 2021 is toe te schrijven aan de evolutie van het vorderingensaldo van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten dat, ondanks een verbetering met 0,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2020, toch -1,8% bbp bereikte in 2021 wat in historisch perspectief hoog is. Het vorderingensaldo van de Lokale Overheden bleef tussen 2019 en 2021 vrij stabiel tussen 0,0% bbp en 0,1% bbp.

In de integrale tekst wordt verder ingegaan op de begrotingssituatie in de individuele deelstaatgebieden (gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies). Ook de onderliggende evoluties in ontvangsten en uitgaven die de resultaten inzake vorderingensaldi verklaren, worden daar meer in detail toegelicht ⁴.

Europese rapportering en aanbevelingen

Voorjaarsvooruitzichten 2022 van de Europese Commissie

Bijzondere aandacht gaat in de Voorjaarsvooruitzichten 2022 naar **de opvolging van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit** (*Recovery and Resilience Facility* of RRF) die tot 2026 de hervormingen en investeringen van de Lidstaten verder zal bepalen en het belangrijkste instrument vormt voor de realisatie van de groene en digitale transitie alsook voor de versterking van de economische veerkracht van de Lidstaten.

⁴ Zie Entiteit I (deel 1.3), Federale Overheid (deel 1.3.2), Sociale Zekerheid (deel 1.3.3), Entiteit II (deel 1.4), Gemeenschappen en de Gewesten (delen 1.4.2 en 1.4.3) en de Lokale Overheden (deel 1.4.4).

Belangrijke nieuwigheid voor de verdere verbetering van die veerkracht is **de REPowerEU-strategie die in de RRF-plannen dient ingeschakeld te worden**. Het betreft het plan om de algehele afhankelijkheid van de Europese Unie van fossiele brandstoffen te verminderen en de invoer ervan uit Rusland zo spoedig mogelijk en uiterlijk tegen 2030 volledig af te bouwen, onder meer door een versnelde implementatie van de *European Green Deal*.

De **economische vooruitzichten** van de Commissie waren **aanvankelijk vrij optimistisch maar kregen een flinke deuk door de inval van Rusland in Oekraïne**. De neerwaartse herziening van de groeiprognoses en de toenemende druk op het prijspeil volgen uit de directe effecten van het conflict zoals:

- een aantasting van het ondernemings- en consumentenvertrouwen,
- belemmering van de handelstransacties,
- strengere financieringsvoorwaarden,
- verstoringen in de toeleveringsketen,
- extra druk op de logistieke structuren,
- forse toename van de energie-, grondstof- en voedselprijzen,
- snel oplopende inflatie tot een nooit eerder gezien niveau sinds de invoering van de euro.

Parallel hiermee kunnen de nieuwe verstrengingen in China als reactie op de heropflakking van de coronapandemie de reeds bestaande knelpunten in de productie- en handelsprocessen (*bottlenecks*) nog vergroten en de toeleveringsketen nog meer verstoren.

Die nieuwe geopolitieke en economische context vormt een belangrijke uitdaging voor het begrotingsbeleid van de EU-Lidstaten. Het begrotingsbeleid beoogt enerzijds om de effecten van de stijgende energieprijzen te verlichten, inzonderheid voor de meest kwetsbare gezinnen en ondernemingen, maar moet anderzijds **waakzaam blijven voor de budgettaire impact van de ondersteunende maatregelen, attent zijn voor de verzoenbaarheid met de langetermijnstrategie die gericht is op de afbouw van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en de verschuiving weg van de invoer vanuit Rusland, en last but not least de noodzaak van een voorzichtig begrotingsbeleid zodat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn niet in het gedrang wordt gebracht**.

Waarschuwingen en richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in de Europese Unie

Overheidstekorten en overheidsschuld onder druk:

Naar aanleiding van de diverse discretionaire maatregelen die genomen werden om de stijgende energieprijzen voor burgers en ondernemingen enigszins te verlichten, wordt gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen en risico's:

- bij gebrek aan compenserende maatregelen zal een eventuele verlenging of uitbreiding van die - aanvankelijk als tijdelijke initiatieven aangekondigde - maatregelen de budgettaire kost ervan evenredig doen oplopen,
- de budgettaire impact gaat echter verder dan louter de discretionaire maatregelen,
- de vertraging van de economische activiteit ingevolge de stijgende energieprijzen zal op termijn resulteren in lagere fiscale ontvangsten en lagere sociale bijdragen,
- de overheidsuitgaven zullen toenemen ingevolge de indexering van de ambtenarenweden, de sociale uitkeringen en andere uitgaven,
- die beide evoluties zullen wegen op het overheidstekort en de overheidsschuld.

Om de budgettaire kosten van dergelijke maatregelen te beperken, hun economische en sociale impact te maximaliseren en de groene transitie verder te stimuleren, moeten dergelijke maatregelen tijdelijk zijn én gericht op kwetsbare gezinnen voor wie het energieverbruik een belangrijk aandeel in de totale consumptie vormt en op industriële sectoren die zeer fel aan de prijsstijgingen zijn blootgesteld. De maatregelen moeten tevens gepaard gaan met stimulansen om de energie-efficiëntie te verbeteren en het verbruik van fossiele brandstoffen te verminderen.

Geen omvangrijke budgettaire impuls in 2023:

Een grootschalige budgettaire impuls is niet aangewezen voor 2023 gelet op de economische vooruitzichten die wel nog een positieve bbp-groei vooropstellen, maar omgeven zijn met grote onzekerheid en omvangrijke neerwaartse risico's.

Het begrotingsbeleid moet in 2023 voorzichtig zijn en steeds paraat staan om zich aan de wijzigende economische omstandigheden aan te passen. Het beleid dient hogere investeringen te combineren met een gecontroleerde groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven, de automatische stabilisatoren laten spelen en voorzien in tijdelijke en gerichte maatregelen om de impact van de energiecrisis te verlichten en humanitaire hulp aan de oorlogsvluchtelingen te verstrekken. Een volledige en tijdige implementatie van de RRF-plannen laat toe de investeringen te verhogen.

Budgettaire integratie van de impact van klimaatverandering:

Om de risico's van de klimaatverandering te verkleinen, worden de Lidstaten aangespoord om systematisch de mogelijke gevolgen hiervan op te nemen in hun begrotingsplannen, samen met de beleidskeuzes en instrumenten om de klimaatgerelateerde effecten te voorkomen, te verminderen en voor te bereiden. De *green budgeting* dient dus zeker verdergezet en aangemoedigd te worden teneinde de coherentie te verzekeren tussen de overheidsuitgaven en -ontvangsten en de milieudoelstellingen.

Beperking van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven:

De mate van inperking van de groei hangt af van de schuldgraad: het aanbevolen begrotingsbeleid wordt dus gedifferentieerd tussen de EU-Lidstaten:

- *Lidstaten met een hoge schuldgraad:* dienen een voorzichtig/prudent begrotingsbeleid te voeren, in het bijzonder door de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven onder de potentiële groei op middellange termijn te houden, hierbij rekening houdende met de tijdelijke en gerichte ondersteuning van huishoudens en ondernemingen die het meest kwetsbaar zijn voor de stijgende energieprijzen en de hulp aan Oekraïense vluchtelingen.

- *Lidstaten met een lage tot middelmatige schuldgraad:* de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven dient in lijn te zijn met een neutrale begrotingskoers (*neutral policy stance*), hierbij rekening houdende met dezelfde tijdelijke en gerichte steunverlening.

Alle Lidstaten dienen de overheidsinvesteringen te verhogen teneinde de groene en digitale transitie en de veiligheid van de energievoorziening te realiseren.

Begrotingsbeleid na 2023:

Het budgettaire beleid dient **gericht te zijn op het realiseren van prudente begrotingssituaties op middellange termijn.**

Toekomstige richtsnoeren:

De Europese Commissie kondigde in mei 2022 ook aan dat zij na het zomerreces nieuwe richtsnoeren zal mededelen voor mogelijke aanpassingen aan het Europees economisch beleidskader (*economic governance framework*).

Europees begrotingskader in 2023: verlenging van de budgettaire flexibiliteit

De sinds maart 2020 geactiveerde algemene ontsnappingsclausule blijft van toepassing tot eind 2023. Die nieuwe verlenging is gerechtvaardigd omwille van:

- de grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten, in de context van de oorlogssituatie in Oekraïne,
- de ongekeerde stijgingen van de energieprijzen,
- de aanhoudende verstoring van de toeleveringsketens.

Evaluatie van het Stabiliteitsprogramma 2022-2025 van België door de Europese Commissie

Aangezien in het Stabiliteitsprogramma de impact van het oorlogsconflict nog onvoldoende kon ingeschat worden, zijn de groei- en budgettaire vooruitzichten van de **Europese Commissie heel wat pessimistischer dan de verwachtingen in het Stabiliteitsprogramma.**

In het Stabiliteitsprogramma wordt in 2023 een daling van het vorderingstekort vooropgesteld met 1,6 procentpunt bbp (van 5,2% bbp in 2022 tot 3,6% bbp in 2023) terwijl de Europese Commissie slechts uitgaat van een vermindering met 0,6 procentpunt bbp (van 5,0% bbp tot 4,4% bbp), ondanks de in 2023 verwachte stopzetting van de maatregelen gerelateerd aan de gezondheids crisis. De pessimistischer inschatting door de Commissie houdt verband met:

- de tijdelijke beleidsmaatregelen om de effecten van de stijgende energieprijzen tegen te gaan;
- de automatische indexering van de ambtenarenweden en de sociale uitkeringen in een context van oplopende inflatie;
- de bijkomende defensie-uitgaven;
- de bijkomende kosten van de tijdelijke bescherming en opvang van Oekraïense vluchtelingen;
- de toename van de niet-tijdelijke lopende uitgaven die niet enkel omwille van voormelde automatische indexering stijgen, maar ook door de stijging van de vergrijzingskosten en de permanente structurele maatregelen genomen tijdens de gezondheids crisis, zoals de verhoging van de minimumpensioenen en de lonen in de gezondheidssector;
- een gebrek aan significante begrotingsmaatregelen om de op structurele wijze toenemende lopende uitgaven te compenseren.

Bovenstaande factoren wijzen volgens de Europese Commissie op een budgettaire ontsporing in vergelijking met de vooruitzichten die dateren van vóór de pandemie.

De door de Europese Commissie verwachte schuldgraad ligt vooral in 2023 lager dan in het Stabiliteitsprogramma omwille van de hogere bbp-deflator die door de Commissie wordt gehanteerd. De schuldgraad is en blijft niettemin zeer hoog. De in 2021 vastgestelde daling (van 112,8% bbp eind 2020 tot 108,2% bbp eind 2021) ingevolge het sterke economisch herstel en het lagere overheidstekort, zou zich echter op termijn niet bestendigen. **De Commissie** gaat voor 2022 en 2023 nog uit van een stabilisatie van de schuldgraad rond 107,5% bbp, maar **verwacht op middellange termijn een permanente stijging van de schuldgraad tot 117% bbp in 2032.**

De recente verlenging van de looptijd van de schuld zal volgens de Commissie de impact van de stijgende intrestvoeten wel mildereren op korte termijn. Maar de Commissie wijst nog op een ander probleem, met name de sterk verschillende gevoeligheden tussen de diverse overheidsgeledingen omwille van de grote onderlinge verschillen in de tekorten en de schuldniveaus.

Een ander belangrijk pijnpunt is volgens de Europese Commissie de mank lopende budgettaire coördinatie tussen de verschillende overheidsgeledingen: het in 2013 afgesloten Samenwerkingsakkoord waarin een budgettaire coördinatie tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten werd overeengekomen is bijna 10 jaar na datum nog steeds niet volledig geïmplementeerd. Dat gebrek aan budgettaire coördinatie heeft tot gevolg dat al bijna een decennium lang de begrotingsdoelstellingen die in de opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's worden opgenomen niet onderschreven worden in een formeel akkoord tussen de federale, regionale en gemeenschapsregeringen en dat bijgevolg een geloofwaardig meerjarig begrotingsplan al die tijd dode letter is gebleven.

De Europese aanbevelingen voor het begrotingsbeleid in België

De aanbevelingen inzake begrotingsbeleid betreffen het jaar 2023 en de periode erna:

→ *Aanbevelingen voor 2023:*

3 kernwoorden: voorzichtigheid, flexibiliteit en investeringen.

- voorzichtigheid: een voorzichtig begrotingsbeleid voeren door de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven lager te houden dan de potentiële groei op middellange termijn, rekening houdende met de tijdelijke en gerichte steun aan:
 - de huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor de stijging van de energieprijzen;
 - de Oekraïense vluchtelingen;

- flexibiliteit: steeds paraat staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende omstandigheden;
- investeringen: meer overheidsinvesteringen met het oog op de groene en digitale transitie en de energiezekerheid, onder meer door gebruik te maken van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen.

→ Aanbevelingen voor de jaren na 2023:

een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op budgettaire prudentie, schuldvermindering, budgettaire houdbaarheid en structurele hervormingen:

- de realisatie van prudente begrotingssituaties op middellange termijn,
- het waarborgen van een geloofwaardige en geleidelijke schuldvermindering,
- het waarborgen van de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door middel van een geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen,
- wat de hervormingen betreft:
 - prioriteit geven aan hervormingen die de budgettaire houdbaarheid van de langdurige zorg verbeteren, door onder meer de bevordering van het kostenefficiënt gebruik van de verschillende zorgstructuren,
 - het belasting- en uitkeringsstelsel hervormen om de negatieve prikkels om uit werken te gaan te verminderen door een verschuiving van de belastingdruk weg van arbeid en een vereenvoudiging van de belasting- en uitkeringsstelsels,
 - de belastinguitgaven verminderen,
 - het belastingstelsel neutraler maken voor investeringen.

In het Herstel- en Veerkrachtplan van België werden tevens een aantal **structurele hervormingen en projecten** opgenomen die kunnen bijdragen tot de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en **die nog niet allemaal werden aangevat of voltooid:**

- de systematische integratie van *spending reviews* in de begrotingsprocessen op alle overheidsgeledingen: dergelijke reviews helpen om de kwaliteit, de efficiëntie en de samenstelling van de overheidsuitgaven te verbeteren, de stapsgewijze implementatie hiervan werd reeds door meerdere overheden aangevat;

- de voorziene pensioenhervorming: België heeft zich geëngageerd om de sociale en financiële houdbaarheid van de pensioenen te verbeteren, mensen te stimuleren om langer te werken ook als zij voldoen aan de voorwaarden voor een vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt, meer belang te hechten aan de aspecten solidariteit en verzekering in het pensioenstelsel en de convergentie te verbeteren tussen en binnen de verschillende pensioenstelsels (privé- en overheidsstelsels), de discussie hierover is aan de gang.

In het landenrapport 2022 wordt duidelijk gesteld dat de uitdaging om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen aanzienlijk is in België door:

- de zeer hoge schuldgraad,
- de voorziene toename van de vergrijzingskosten en de kosten van lange termijn zorg,
- de reeds zeer hoge ratio van de overheidsuitgaven uitgedrukt in procenten bbp: de overheidsinvesteringen (uitgedrukt in % bbp) scoren beneden het Europees gemiddelde terwijl de ratio van de overheidsuitgaven tot de hoogste behoort van de eurozone (zelfs al vóór de gezondheids crisis).

Tekort- en schuld criterium van het Stabiliteits- en Groeipact: evaluatie van de naleving in 2021 – Verslag bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU

De Europese Commissie heeft op grond van een globale evaluatie in mei 2022 geoordeeld dat België noch aan het tekortcriterium noch aan het schuld criterium voldoet. **De beide criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact werden in 2021 dus niet gerespecteerd, net zoals in 2020 trouwens.**

Maar net zoals in 2020, zal het niet respecteren van het correctieve luik ook in 2021 geen aanleiding geven tot het opstarten van nieuwe procedures bij buitensporige tekorten, noch tegen België, noch tegen de andere EU-Lidstaten die zich in dezelfde situatie bevinden. In de huidige economische context, gekenmerkt door een buitengewone grote onzekerheid ingevolge de co-existentie van de budgettaire naweëen van de COVID-19-pandemie en de Russische inval in Oekraïne, is het volgens de Europese Commissie niet aangewezen om omvangrijke en directe budgettaire inspanningen te eisen, want die zouden de economische groei te zeer ondermijnen, terwijl die toch al meer en meer onder druk komt te staan naarmate het oorlogsconflict aanhoudt.

Om die redenen heeft de Commissie in dit stadium geen voorstellen gedaan om nieuwe procedures buitensporige tekorten te openen. Die stellingname betekent niet dat de tekort- en schuldontwikkelingen in de EU-Lidstaten niet worden opgevolgd. De monitoring van de schuld- en tekortevolutes in de EU-Lidstaten gaat onverminderd verder op basis van de Herfstvooruitzichten die de Commissie later op het jaar zal publiceren en de ontwerpbegrotingsplannen 2023 die de Lidstaten tegen 15 oktober 2022 moeten indienen. De Commissie zal in de herfst 2022 opnieuw evalueren of de eventuele opstarting van nieuwe procedures bij buitensporige tekorten relevant is of niet.

De Afdeling benadrukt dat de vaststelling dat België samen met 16 andere EU-Lidstaten het tekortcriterium niet heeft nageleefd in 2021 en bovendien samen met 4 andere Lidstaten ook niet beantwoordde aan het schuld criterium, niet als verzachtende omstandigheid mag geïnterpreteerd worden omdat:

- België in 2021 de zesde hoogste schuldgraad van alle EU-Lidstaten noteerde, en
- wat het vorderingensaldo betreft, zich aan de bovenzijde van de middengroep met tekorten tussen de 3% bbp en 6% bbp bevond, en
- in tegenstelling tot de andere EU-Lidstaten dat hoge tekort slechts in lichte mate zou kunnen verminderen in 2022 en 2023 (op basis van de Lentevooruitzichten 2022 van de EC).