

177^e Boek – deel III: algemene rekening 2019 van het algemeen bestuur van de federale Staat

In uitvoering van artikel 75 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (hierna: de wet van 22 mei 2003), legt het Rekenhof de algemene rekening van het algemeen bestuur van de federale Staat, samen met zijn commentaar, voor aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het eerste deel van dit volume I bevat de opmerkingen van het Rekenhof bij het begrotingsbeleid. Het Rekenhof bespreekt in een eerste hoofdstuk de uitvoering van de begroting 2019 van België als lidstaat van de Europese Unie, met het vorderingensaldo en structureel saldo van de gezamenlijke overheid, de geconsolideerde bruto-overheidsschuld en naleving van de Europese begrotingsverplichtingen. In een tweede hoofdstuk komt de uitvoering van de begroting 2019 van het algemeen bestuur aan bod, met het vorderingensaldo en het structureel saldo van de federale overheid en de sociale zekerheid, de ontvangsten, de uitgaven, de uitvoering van de begrotingsmaatregelen waartoe de regering in 2019 besliste, en tot slot de federale staatschuld.

In deel II geeft het Rekenhof zijn commentaar bij de jaarrekening 2019 van het algemeen bestuur van de federale Staat, met een overzicht van de onderdelen van die rekening, gevolgd door algemene commentaar bij het geheel van de rekening en bijzondere commentaar bij specifieke onderdelen ervan.

Deel III bevat tot slot de resultaten van een aantal financiële en thematische onderzoeken die het Rekenhof het afgelopen jaar heeft uitgevoerd.

Deel I Begrotingsbeleid

Rekening van uitvoering van de begroting 2019

Vorderingensaldo, structureel saldo en schuld van de gezamenlijke overheid

De Europese begrotingsnormen vereisen onder meer dat het vorderingensaldo van een lidstaat maximaal -3 % bedraagt, het structureel saldo jaarlijks met 0,6 % verbetert en de schuldgraad maximaal 60 % van het bbp bedraagt.

Het vorderingensaldo 2019 van de gezamenlijke overheid, inclusief de regionale en lokale overheden, bedraagt -9,3 miljard euro of -1,9 % van het bbp. Hiermee verslechtert het met -1,1 % van het bbp tegenover het saldo dat was vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2019-2022 van april 2019. Het structurele saldo voor de gezamenlijke overheid bedraagt -2,7 % van het bbp, terwijl -0,8 % van het bbp was vooropgesteld. Bovendien is dit een verslechtering met 0,8 % van het bbp tegenover 2018.

Eind 2019 bedroeg de geconsolideerde bruto-overheidsschuld (of de schuld "Maastricht") 467 miljard euro (98,6 % van het bbp) tegenover 459,1 miljard euro (99,8 % van het bbp) in 2018.

Beoordeling door de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft onderzocht of België in 2019 de vier macrobudgettaire criteria naleefde, nl. het vorderingensaldo, het structurele saldo, de evolutie van de primaire uitgaven en de schuldgraad. Ze concludeerde dat er significante afwijkingen waren tegenover deze criteria en dat er geen relevante factoren die de afwijkingen konden rechtvaardigen.

Door de economische verslechtering als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft de Europese Raad inmiddels de uitzonderlijke algemene ontsnappingsclausule uit de verdragen geactiveerd. Hij heeft zich bijgevolg niet uitgesproken over de vaststellingen van het verslag van de Commissie.

Vorderingensaldo van entiteit I en van de federale overheid

Het vorderingensaldo 2019 van de federale overheid en de sociale zekerheid samen ("entiteit I") bedraagt -8 miljard euro (-1,7 % van het bbp). Dat is slechter dan vooropgesteld (-0,7 % van het bbp) in het stabiliteitsprogramma 2019-2022 van april 2019. Het structurele saldo 2019 van entiteit I bedraagt -2,2 % van het bbp en verslechtert met 0,7 % van het bbp tegenover 2018.

Voor de federale overheid alleen (zonder de sociale zekerheid) bedraagt het vorderingensaldo -9 miljard euro. De sociale zekerheid eindigt met een positief saldo van 1 miljard euro.

Het negatieve vorderingensaldo van de federale overheid is onder meer toe te schrijven aan het negatieve begrotingsaldo (op kasbasis) van het algemeen bestuur van 8,5 miljard. De ESR-correcties verhogen dat tekort verder met 0,5 miljard euro.

Algemene rekening 2019 – Budgettair resultaat van het algemeen bestuur

De uitvoeringsrekening van de begroting 2019 van het algemeen bestuur sluit daarentegen af met een begrotingsoverschot van 6,7 miljard euro. Dat is het verschil tussen de uitgaven aangerekend op de algemene uitgavenbegroting (65,3 miljard euro) en de ontvangsten op basis van vastgesteld rechten aangerekend op de middelenbegroting (72 miljard euro).

De FOD Financiën paste in 2019 het begrip "vastgestelde rechten" echter niet correct toe voor de fiscale ontvangsten. Ook voerde hij een aantal boekhoudkundige correcties niet correct uit. In 2019 zijn bovendien niet-invorderbare fiscale rechten van voorgaande jaren aangerekend waarop budgettair geen waardeverminderingen worden geboekt. De aangerekende fiscale ontvangsten geven om deze redenen geen getrouw beeld van de werkelijke ontvangsten op basis van vastgestelde rechten.

Het is daarom aangewezen het begrotingsaldo van 2019 van het algemeen bestuur te berekenen op kasbasis. Dan bedraagt het, zoals vermeld op het einde van vorig punt, -8,5 miljard euro.

Ontvangsten

Het algemeen bestuur inde in 2019 126,9 miljard euro aan kasontvangsten. Daarvan draagt het ongeveer 70,1 miljard over aan andere overheden. De middelenbegroting bedraagt daardoor in 2019 op kasbasis 56,8 miljard euro: 51,8 miljard euro fiscale ontvangsten en 5 miljard euro niet-fiscale ontvangsten. De personen- en vennootschapsbelasting vormen samen 69,1 % van de fiscale middelen.

Uitgaven

De uitgaven bedragen 65,3 miljard euro: 56,9 miljard euro aan primaire uitgaven en 8,4 miljard euro aan intrestlasten van de staatsschuld.

Ook de uitgaven bestaan voor een aanzienlijk deel uit afdrachten (37,7 miljard euro) waarvan 17,8 miljard euro aan de sociale zekerheid en 13,7 miljard euro aan de gewesten en gemeenschappen. De werkingsuitgaven van de federale overheid bedragen 27,6 miljard euro en bestaan vooral uit intrestlasten (8,4 miljard euro), personeelsuitgaven (5,8 miljard euro), werkings- en investeringsuitgaven (2,6 miljard euro) en dotaties aan administratieve openbare instellingen en administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (2,5 miljard euro). Verder zijn er financiële stromen naar de gezinnen (2,7 miljard euro; voornamelijk sociale tegemoetkomingen) en naar bedrijven (3,9 miljard euro, vooral de dotaties aan de NMBS en Infrabel).

Begrotingsmaatregelen

Na technische correcties (1,4 miljard euro) en het in rekening brengen van de flexibiliteitsclausule voor investeringen (0,2 miljard euro) nam de regering in 2019 voor 1 miljard euro aan saneringsmaatregelen.

De technische correcties bestonden vooral uit een opwaartse herziening van de fiscale ontvangsten (zoals de voorafbetaling bij de vennootschapsbelasting) en een herziening van de economische parameters. Deze correcties waren echter niet altijd correct of werden niet eenduidig door de regering toegepast.

In overleg met de regeringen van de deelentiteiten vroeg de federale regering de Europese Commissie de zogenoemde flexibiliteitsclausule voor investeringen te versoepelen, waardoor lidstaten minder budgettaire inspanning moeten leveren. Het Belgische voorstel kreeg echter niet genoeg steun van de andere lidstaten.

De saneringsmaatregelen hadden vooral betrekking op de fiscale ontvangsten (0,4 miljard euro), het verhogen van de ontvangsten in de sociale zekerheid (0,3 miljard euro) en de fiscale en sociale fraudebestrijding (0,3 miljard euro). Hoewel de regering eind 2018 viel, heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de meeste fiscale conclaafmaatregelen goedgekeurd. De FOD Financiën beschikt voor de meeste maatregelen echter niet over gegevens om de opbrengst ervan te meten. Wanneer de gegevens wel beschikbaar zijn, werd de door de regering vooropgestelde opbrengst niet altijd gerealiseerd. Voor de conclaafmaatregelen m.b.t. de sociale zekerheid verwijst het Rekenhof naar het 177^e Boek – deel II: Boek 2020 over de Sociale Zekerheid.

Impact van de COVID-19-crisis

De COVID-19-crisis heeft zowel maatschappelijk als economisch en budgettair een bijzonder negatieve impact. Ze dwingt de regeringen, zowel federaal als van de deelentiteiten, om uitzonderlijke maatregelen te nemen, met grote budgettaire gevolgen. In zijn economische vooruitzichten van oktober raamt het Federaal Planbureau het vorderingensaldo voor België voor 2020 op -10,2 % van het bbp en voor 2021 op -5,4 %, en het structureel saldo op -5,8 % en -4,1 % van het bbp. De schuldgraad zal oplopen tot respectievelijk 117,2 % en 113,4 %.

Het Monitoringcomité raamt op basis van deze vooruitzichten het vorderingensaldo van de federale overheid voor de jaren 2020 en 2021 op -21,9 miljard euro en -16,5 miljard euro. Voor de sociale zekerheid zou het tekort oplopen tot 11,8 miljard euro en 8 miljard euro.

De FOD Financiën raamt de fiscale ontvangsten voor 2020 op 103,3 miljard euro, een daling met 13,4 miljard tegenover 2019. Ook de niet-fiscale ontvangsten zullen wellicht sterk dalen omdat bepaalde ondernemingen waarvan de Staat aandeelhouder is, beslist hebben geen dividend uit te keren.

De federale overheid gaf van maart tot september 2020 1,4 miljard euro extra uit om de COVID-19-crisis te bestrijden. Die bijkomende uitgaven worden grotendeels gefinancierd vanuit een specifieke COVID-provisie van 4 miljard euro. Hiervan was eind september 2,2 miljard euro verdeeld over de departementen. De uitgaven voor de COVID-19-crisis in de sociale zekerheid zijn hierin grotendeels niet begrepen. Het Rekenhof heeft daarover eerder gerapporteerd in het 177^e Boek – deel II: Boek 2020 over de Sociale Zekerheid.

Deel II Jaarrekening 2019 van het algemeen bestuur van de federale Staat

Terwijl de kwaliteit van de jaarrekening van het algemeen bestuur vorig jaar was verslechterd, is ze in het onderzochte boekjaar gestabiliseerd.

Net zoals het voorbije jaar geeft die rekening echter nog altijd geen getrouw beeld van de financiële toestand en de vermogenstoestand van het algemeen bestuur. Voor bepaalde rubrieken zijn heel wat verrichtingen niet of onjuist in de rekeningen geboekt. Dat geldt vooral voor de materiële en immateriële vaste activa, de voorraden, de fiscale vorderingen en de financiële middelen. Wat de fiscale ontvangsten betreft, is de FOD Financiën, ondanks de oprichting van een werkgroep ad hoc met het Rekenhof, er niet in geslaagd de overgang te maken naar de boeking op basis van vastgestelde rechten, die sinds 1 januari 2017 verplicht is. De notie van vastgestelde rechten in fiscale zaken moet trouwens nog in de waarderingsregels worden gepreciseerd.

Het Rekenhof benadrukt daarnaast dat door het gebrek aan kennis en beheersing van de boekhoudverrichtingen bij de departementen geen structurele oplossingen kunnen worden gevonden voor de problemen die het Rekenhof sinds de opstart van het Fedcomproject heeft aangegeven. Zo passen de departementen de instructies van de Federale Accountant bij de jaar- en maandafsluitingen onvoldoende en niet eenvormig toe. De toepassing van de notie van vastgesteld recht en de verantwoording van de boekhoudverrichtingen zijn verbeterpunten. De interne vorderingen en schulden zijn onvolledig geëlimineerd. Tot slot blijft het wetgevende en regelgevende kader onvolledig en zijn de huidige maatregelen van interne beheersing ontoereikend.

Rekening houdend met de belangrijke plaats van het algemeen bestuur binnen de federale Staat, is de structurele verbetering van de kwaliteit van de rekeningen ervan essentieel als het Rekenhof de jaarrekening van de federale Staat vanaf het boekjaar 2020 moet certificeren overeenkomstig de wet van 22 mei 2003.

Deel III Financiële en thematische audits

Opmaak van de geconsolideerde jaarrekeningen van de Federale Staat 2018 door de Federale Accountant – opvolgingsaudit

De Federale Accountant heeft een eerste geconsolideerde rekening van de federale Staat opge maakt voor het boekjaar 2018. Deze rekening bevat nog niet alle entiteiten van de consolidatie-perimeter, aangezien de gelijkgestelde instellingen pas vanaf 2019 onderworpen zijn aan de wet van 22 mei 2003.

Het Rekenhof stelt vast dat er niet tegemoetgekomen is aan de aanbevelingen die het in zijn vorig Boek formuleerde over de voorbereiding op de opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat. Door het ontbreken van een sluitend regelgevend kader zijn niet alle interne stromen geëlimineerd en bevat de verantwoordingsbijlage slechts beknopte informatie over de geconsolideerde gegevens. Daarnaast zijn er in de balans en de resultatenrekening grote consolidatieverschillen doordat de Federale Accountant geen voldoende gedetailleerde instructies en procedures heeft uitgewerkt.

In de regelgeving moet worden verduidelijkt of ook voor de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen consolidatie-eliminaties moeten worden geboekt. Aangezien ook die rekening vanaf 2020 wordt gecertificeerd, kan ze een betrouwbare basis vormen voor de berekening van het vorderingensaldo.

Stand van zaken van de werkzaamheden van de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit

De Commissie voor de Openbare Comptabiliteit is in 2017 van start gegaan maar heeft tot nog toe geen advies geformuleerd. In 2020 hebben nog geen vergaderingen van de plenaire commissie of van de werkgroepen plaatsgevonden. Naast de COVID-19-pandemie werden de werkzaamheden bemoeilijkt door mandaten die niet zijn ingevuld of waarvoor geen vervangers zijn aangewezen. Het Rekenhof herhaalt daarom zijn aanbeveling de werkzaamheden te intensifiëren, omdat duidelijke en uniforme richtlijnen nodig zijn voor de certificering van de overheidsrekeningen vanaf het begrotingsjaar 2020.

Inventarisatie en boeking van voorraden bij Defensie – opvolgingsaudit

Op 31 december 2019 vertegenwoordigden de voorraadrekeningen van Defensie meer dan 2,4 miljard euro (2,2 % van de totale activa van het algemeen bestuur). Het Rekenhof had na afloop van zijn vorige audit, waarover het had gerapporteerd in zijn 175^e Boek, geconcludeerd dat de voorraadrekeningen (net zoals die van de vaste activa) geen conform en getrouw beeld gaven van de vermogenstoestand van Defensie. Deze toestand vloeide voort uit de verwarring tussen de noties van boekhoudkundige en logistieke voorraad, de ontoereikende parametrisering van de Ilias-software, boekingsfouten, een inventaris die niet juist en niet exhaustief was, waardeeringsfouten en tekortkomingen op het vlak van de interne beheersing.

Het Rekenhof heeft een opvolgingsaudit uitgevoerd op militaire sites die nog niet werden gecontroleerd of die nog steeds hoge percentages inventarisfouten vertoonden. Het herhaalt en vervolledigt zijn voorgaande opmerkingen en aanbevelingen op basis van de anomalieën die werden

vastgesteld in een steekproef die nagenoeg 197 miljoen euro vertegenwoordigt. Op basis van de steekproef identificeert het Rekenhof 122,7 miljoen euro aan correcties voor alle voorraden samen.

Het beveelt Defensie dan ook aan de nodige middelen in te zetten om haar actieplan *Roadmap Cert2020*, waarin de voornaamste uit te voeren acties zijn opgenomen, te realiseren met het oog op de structurele verbetering van de inventarisering en de boeking van haar vermogen, in het vooruitzicht van de certificering van de jaarrekening van de federale Staat.

Uitvoering van de wet van 22 mei 2003 bij de FOD Justitie

De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat is op 1 januari 2012 in werking getreden voor de FOD Justitie. Het Rekenhof heeft sindsdien vastgesteld dat de FOD heel wat achterstand heeft bij de invoering van de nieuwe overheidsboekhouding en dat het boekhoudkundige beheer tekortkomingen vertoont.

De FOD Justitie heeft weliswaar vooruitgang geboekt en verbeteringen aangebracht, vooral sinds 2019, dankzij de oprichting van een cel Boekhouding binnen de dienst Budget en Beheerscontrole (B&BC). Eén van de prioriteiten van die cel bestaat erin de FOD te helpen de nodige maatregelen te nemen om zo goed mogelijk te voldoen aan de voorschriften van de wet van 22 mei 2003.

Het Rekenhof stelt niettemin vast dat de acties die nodig zijn om de getrouwheid van de verichtingen van de FOD in de rekeningen van het algemeen bestuur te garanderen, niet op korte termijn kunnen worden afgerond. Dit kan een negatieve impact hebben op het oordeel van het Rekenhof in het kader van de certificering van de jaarrekening van de federale Staat.

Niet-fiscale ontvangsten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Het beheer van de niet-fiscale ontvangsten is bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg niet georganiseerd. Het Rekenhof beveelt daarom aan de procedures en de aanstelling van de rekenplichtigen over gelden, de ordonnateurs van de ontvangsten en de verantwoordelijken voor de registratie van de vastgestelde rechten schriftelijk te formaliseren. Het beveelt ook aan de interne beheersing te versterken, die bijvoorbeeld moet worden uitgevoerd door de dienst Budget en Beheerscontrole. Daarbij moet onder meer worden gewaakt over de functiescheiding en moet een effectieve rol worden toebedeeld aan de toezichhoudende ambtenaar. Buiten het specifieke geval van de administratieve geldboeten stelt het Rekenhof voor de rekenplichtigen te groeperen binnen één dienst, terwijl de ordonnateurs binnen hun operationele diensten zouden blijven. Er moet beter met de Federale Accountant worden samengewerkt om de niet-fiscale ontvangsten aan te sturen, en met PersoPoint voor de ontvangsten en de uitgaven die samenhangen met de vergoedingen van de regeringscommissarissen.

De Algemene Administratie van de Inning en de Invordering van de FOD Financiën moet snel de eerste fase van het project e-domain afronden dat betrekking heeft op de elektronische uitwisseling van gegevens over de invordering van de administratieve geldboetes.

Het Rekenhof herinnert tot slot aan het belang van de ordonnateur van de ontvangsten bij de goedkeuring van de rechten, met inbegrip van de contant geïnde rechten, en de noodzaak om contant geïnde rechten te beperken door artikel 8 van de wet van 22 mei 2003 adequaat toe te passen.

Rekeningen van rekenplichtigen en rechtsprekende opdracht van het Rekenhof

Diverse departementen van het algemeen bestuur van de Staat leggen hun rekeningen van rekenplichtigen nog altijd met vertraging voor. Als gevolg van de gezondheids crisis die een belemmering vormde voor de werking van de diverse administraties, is er in 2020 in vergelijking met 2019 een groter aantal ontbrekende rekeningen voor het jaar 2019 en voorgaande jaren.

Bij de fiscale administraties is er sprake van een contrast: het Rekenhof ontving nagenoeg alle rekeningen van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, maar het gros van de rekeningen van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering ontbreekt. De FOD Justitie van zijn kant kampt nog altijd, en ondanks zijn streven om de achterstand in te lopen, met de grootste achterstand bij het verzenden van de niet-fiscale rekeningen.

In 2019 werd het Rekenhof geïnformeerd over de beslissing van de toezichthoudende ministers om zes rekenplichtigen met een tekort niet te dagvaarden.

Tussenkomsten van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit

De thesauriestromen die rechtstreeks samenhangen met de tussenkomsten van de Staat ten gunste van de Belgische financiële stabiliteit hebben voortaan een positief gecumuleerd effect op de thesaurie. Griekenland is in het kader van de stabiliteit van de Eurozone begonnen zijn leningen terug te betalen. De gezondheids crisis 2020 heeft geleid tot nieuwe tussenkomsten op nationaal en internationaal niveau, evenals tot een voorziene daling van de dividenden.

Proces voor de toekenning van taaltoelagen: FOD Mobiliteit en Vervoer en FOD Binnenlandse Zaken

Het Rekenhof is nagegaan of de processen en internebeheersingsmaatregelen van de FOD BOSA, de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Mobiliteit en Vervoer garanderen dat de taaltoelagen worden betaald in overeenstemming met de regelgeving. Om in aanmerking te komen voor een taaltoelage moeten de personeelsleden in het bezit zijn van een bewijs van taalkennis, tewerkgesteld zijn in een dienst waar de kennis van een andere taal is vereist en een aanvraag indienen voor zo'n taaltoelage.

Het Rekenhof heeft de conformiteit van de uitbetaalde taaltoelagen gemeten aan de hand van gegevens over de door Selor uitgereikte bewijzen van taalkennis, de gestorte bedragen van de taaltoelagen en de diensten waarin de ontvangers van die taaltoelage zijn tewerkgesteld.

Het stelt vast dat de betalingssystemen van PersoPoint met redelijke zekerheid de bedragen voor nieuwe aanvragen voor taaltoelagen correct berekenen. De informatie-uitwisseling tussen PersoPoint en Selor over de uitgereikte bewijzen van taalkennis kan echter beter.

PersoPoint en de FOD Mobiliteit en Vervoer moeten in overleg met elkaar de lijsten met administratieve diensten die beantwoorden aan de voorwaarde voor toekenning van de taaltoelage, updaten. PersoPoint moet zijn instructies aanpassen om te garanderen dat de datum waarop het personeelslid de aanvraag indiende, in aanmerking wordt genomen en niet de datum waarop het bewijs van taalkennis werd uitgereikt.

Het Rekenhof herhaalt tot slot zijn aanbeveling om de bepaling van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 op te heffen die het mogelijk maakt een taaltoelage te ontvangen na een afwezigheid wegens ziekte van meer dan 30 opeenvolgende werkdagen.

Digitalisering van de collecties van de federale wetenschappelijke instellingen en van het Koninklijk Belgisch Filmarchief – opvolging

In 2018 onderzocht het Rekenhof de digitalisering van het wetenschappelijk en cultureel patrimonium van de federale wetenschappelijke instellingen en van het Koninklijk Belgisch Filmarchief. Het stuurde toen een brief met aanbevelingen naar de minister bevoegd voor Wetenschapsbeleid, naar Belspo, naar de federale wetenschappelijke instellingen en naar het Koninklijk Belgisch Filmarchief.

In juli 2020 heeft het Rekenhof onderzocht welk gevolg er aan zijn aanbevelingen uit 2018 is gegeven. Die zijn in het algemeen opgevolgd, maar zijn niet allemaal volledig uitgevoerd. Dat is onder meer het geval voor de volledige inventarisering van het patrimonium en de omkadering van Belspo die moet worden uitgebreid tot de kwaliteit van de digitalisering, tot de digitaliseringsprojecten buiten het hoofdprogramma Digit en tot de uitwerking van een overkoepelende strategie om het gedigitaliseerde patrimonium te valoriseren.