

Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis

Door de uitbraak van het coronavirus in België stelde de Nationale Veiligheidsraad op 12 maart 2020 de federale fase van het noodplan in werking om zo een strategie in te voeren om de verspreiding van de ziekte te beperken en de bevolking te beschermen. Die strategie had echter heel wat gevolgen en werd dan ook onmiddellijk geflankeerd door socio-economische steunmaatregelen aan de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren. Het Rekenhof onderzocht hoe zowel de federale als de gemeenschaps- en gewestoverheden die socio-economische steunmaatregelen tot stand brachten, hoe het reglementaire kader en de controle op de correcte toekenning van de steun werden georganiseerd en hoe de maatregelen werden opgevolgd en geëvalueerd.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen voor de respectievelijke wetgevende vergaderingen. Dit verslag gaat over het federale bestuursniveau.

Inventaris

Het Rekenhof stelde vast dat de overheden geen overkoepelende en gedetailleerde inventaris bekendmaakten van de socio-economische steunmaatregelen. Daarom stelde het eerst een inventaris op van alle in 2020 uitgevaardigde steunmaatregelen. Die inventaris is beschikbaar op <https://covid19.rekenhof.be>. Het Rekenhof identificeerde voor alle onderzochte overheden in totaal 433 maatregelen voor een geraamd bedrag van 24,12 miljard euro. De belangrijkste maatregelen die in de eerste helft van 2021 werden ingevoerd, worden geraamd op 3,22 miljard euro

Voor de federale overheid telde het Rekenhof 103 steunmaatregelen uitgevaardigd in 2020, geraamd op 19,40 miljard euro aan bijkomende uitgaven. De maatregelen ingevoerd in de eerste helft van 2021 vertegenwoordigen nog eens 1,15 miljard euro. De meest grootschalige steuninitiatieven hadden betrekking op de economie, de sociale zekerheid, fiscaliteit en sociale bescherming.

Specifiek gaat 61 % (11,83 miljard euro) van alle geraamde uitgaven in 2020 naar uitkeringen (voornamelijk crisismaatregelen overbruggingsrecht en tijdelijke werkloosheid, OCMW-steun), 16 % (3,05 miljard euro) naar belastingverminderingen of vrijstellingen (zoals de wederopbouwreserve, fiscale investeringsaftrek, btw-verlaging horeca) en 5 % (1,06 miljard euro) naar verminderingen of vrijstellingen van sociale bijdragen. Hier bovenop komen nog het uitstel van betaling, de waarborgen voor bankleningen en de kredietherverzekering.

Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen

Coördinatie

In tegenstelling tot voor het beheer van de gezondheids crisis, werd voor het beheer van de socio-economische aspecten van de pandemie geen overleg- en coördinatiestructuur opgezet. Elke regering nam afzonderlijk steunmaatregelen binnen haar bevoegdheidsdomein, zonder systematische coördinatie met de andere bestuursniveaus. De initiële opdracht van de *Economic Risk Management Group* (ERMG) om maatregelen voor te stellen en daarbij een coördinerende rol op te nemen, werd immers overgeheveld naar het politieke niveau. De opdracht bestond daardoor uit het monitoren van de economische impact van de crisis, informatie-uitwisseling tussen haar leden en de uitvoering van analyses. Het gebrek aan systematisch overleg en coördinatie leidde onder meer tot onvoldoende coherentie tussen steunmaatregelen van verschillende beleidsniveaus en een verhoogd risico op over- of ondersubsidiëring.

Beslissingsproces

Tussen de federale maatregelen lijkt daarentegen een redelijke onderlinge afstemming te bestaan. Dat is te verklaren door de afgebakende beleidsdomeinen, de onderlinge samenwerking en ook de inspraak van wettelijke adviesorganen waarin de sociale partners zijn vertegenwoordigd. Het gebruik van de tijdelijke volmachten heeft daarbij geen beperkende invloed gehad. Niettemin stelt het Rekenhof vast dat de tijdsdruk wel een impact kan hebben gehad op de adviezen die normaal bij beleidsvoorbereiding horen. Zo werd het advies van de Raad van State bijna altijd volgens de verkorte procedure gevraagd waardoor de Raad maar een beperkt onderzoek van de bevoegdheid, de rechtsgrond en de vormvereisten van de teksten kon uitvoeren en geen standpunt kon innemen over de kwaliteit van de regelgeving, onder andere wat het respecteren van het gelijkheidsbeginsel betreft. De verantwoording over de gemaakte keuzes is vaak niet beschikbaar. Daardoor is het niet mogelijk te bepalen of de maatregelen overeenstemmen met de noden en met de andere, vooral regionale steunmaatregelen. Het gebrek aan concrete doelstellingen maakte het ten slotte moeilijk na te gaan of de individuele steunmaatregelen daarmee wel in overeenstemming waren.

Reglementair kader en controle

Regelgeving en voorwaarden

De verschillende, veelal retroactieve, verlengingen en aanpassingen van maatregelen, doorgevoerd naargelang van de evolutie van de pandemie, maken de regelgeving complex. Bovendien werd ze soms erg ruim geïnterpreteerd om bepaalde doelgroepen te bereiken. Hoewel veel inspanningen werden geleverd om de toepassing ervan toe te lichten aan alle betrokkenen, verhoogt dit het risico op een ongelijke behandeling en het verlenen van onrechtmatige steun.

Binnen die regelgeving nemen de voorwaarden voor de toekenning van de steun een belangrijke plaats in. Hoewel door de urgentie van de maatregelen het enigszins aanvaardbaar is dat deze voorwaarden bij aanvang minder goed werden gekozen, was dit niet langer vanzelfsprekend naarmate de pandemie langer duurde en meer informatie beschikbaar werd. Het Rekenhof stelde vast dat maatregelen soms niet werden bijgestuurd. Ook werden geen *best practices* uitgewisseld.

Controle en gegevensuitwisseling

De vereiste snelheid van de overheidsinterventie leidde tot soepele aanvraagregels en verschuivingen in de controleaanpak, maar soms ook tot situaties waar controles ontbreken. Het Rekenhof erkent dat de correcte toekenning van de steun niet vooraf kon worden gecontroleerd,

maar is van oordeel dat dit achteraf moet gebeuren. Het beklemtoont dat daarbij meer moet worden ingezet op gegevens- en risicoanalyses. Daarbij is nood aan een kwaliteitsvolle gegevensuitwisseling, die vervolgens via datamining en datamatching wordt verwerkt. De hogere controlelast zal uiteraard ook een hogere inzet van technische en menselijke middelen vereisen die gericht moet worden ingezet.

Opvolging en evaluatie

Het Rekenhof merkte ten slotte op dat de maatregelen, op uitzonderingen na, voornamelijk financieel worden opgevolgd. Slechts in beperkte mate zijn evaluaties uitgevoerd die hebben geleid tot bijstellingen.

Rekening houdende met bovenvermelde vaststellingen heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot een gecoördineerd crisisbeheer, de totstandkoming en omkadering van steunmaatregelen alsook de opvolging en evaluatie.