

176^e Boek – deel III: algemene rekening 2018 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 van de federale Staat. Het Rekenhof bespreekt in een eerste hoofdstuk de uitvoering van de begroting 2018 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 2018 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 2018 besliste, en tot slot de federale staatsschuld.

In deel II geeft het Rekenhof zijn commentaar bij de jaarrekening 2018 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 specifieke financiële en thematische onderzoeken die het Rekenhof het afgelopen jaar heeft uitgevoerd.

DEEL I **Begrotingsbeleid van de federale staat**

Vorderingensaldo, structureel saldo en schuld van de gezamenlijke Belgische 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 2018 van de gezamenlijke overheid, inclusief de regionale en lokale overheden, bedraagt -3,4 miljard euro of -0,7 % van het bbp. Hiermee is het in 2018 minder negatief dan vooropgesteld (-1 % het stabiliteitsprogramma 2018-2021 van april 2018). Het structurele saldo voor de gezamenlijke overheid bedraagt -1 % van het bbp, d.i. 0,2 % minder dan vooropgesteld. De structurele verbetering tegenover 2017 bedraagt 0,3 % van het bbp.

Eind 2018 bedroeg de geconsolideerde bruto-overheidsschuld (of de schuld "Maastricht") 460,0 miljard euro (100,0 % van het bbp) tegenover 454,3 miljard euro (101,8 % van het bbp) in 2017.

Beoordeling door de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft de naleving onderzocht van de vier macrobudgettaire criteria, nl. het vorderingensaldo, het structurele saldo, de evolutie van de primaire uitgaven en de schuldgraad. De commissie concludeerde dat de situatie bevredigend was voor het vorderingensaldo, maar dat ze zich niet kon uitspreken over het structurele saldo. Voor de maximale groei van de primaire uitgaven en de afname van de schuldgraad haalt België de criteria niet. De Europese Commissie heeft echter geen procedure voor buitensporig tekort opgestart, omdat ze ervan uitgaat dat de invoering van structurele hervormingen de overheidsfinanciën kunnen verbeteren. Wel stelt de Commissie dat er onvoldoende begrotingscoördinatie bij de Belgische overheidsdiensten is.

Vorderingensaldo van Entiteit I en van de federale overheid

Het vorderingensaldo 2018 van Entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid samen) bedraagt -1 miljard euro of -0,2 % van het bbp. Dat is beter dan vooropgesteld (-0,5 % in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 van april 2018). Het structurele saldo 2018 van Entiteit I bedraagt -0,8 % van het bbp, een verbetering met 0,5 % tegenover 2017.

Voor de federale overheid alleen (zonder de sociale zekerheid) bedraagt het vorderingensaldo -0,9 miljard euro, dit is -0,2 % van het bbp. Het tekort van de sociale zekerheid is 0,1 miljard euro.

Het vorderingentekort bij de federale overheid komt voor uit het negatieve begrotingssaldo (op kasbasis) van het algemeen bestuur van 2,3 miljard euro, dat door de toegestane ESR-correcties met 1,4 miljard euro wordt verminderd.

Algemene rekening 2018 – Budgettaire resultaat van het algemeen bestuur

De uitvoeringsrekening van de begroting 2018 van het algemeen bestuur sluit af met een begrotingstekort van 4,6 miljard euro. Dat is het verschil tussen de uitgaven (63 miljard euro) aangerekend op de algemene uitgavenbegroting, en de ontvangsten (op basis van vastgesteld rechten, 58,4 miljard euro) aangerekend op de middelenbegroting.

Voor de fiscale ontvangsten paste de FOD Financiën in 2018 het begrip "vastgestelde rechten" echter niet correct toe. Hij voerde ook een aantal boekhoudkundige correcties in verband daarmee niet correct uit. De fiscale ontvangsten die in 2018 op de begroting werden aangerekend, geven daarom geen getrouw beeld van de ontvangsten op basis van vastgestelde rechten.

Om deze reden is het meer aangewezen het begrotingstekort van het algemeen bestuur te berekenen op kasbasis. Dat bedraagt, zoals al aangegeven hierboven, 2,3 miljard euro.

Ontvangsten

De totale kasontvangsten geïnd door het algemeen bestuur bedragen in 2018 128,3 miljard euro. Bijna 67,6 miljard daarvan wordt overgedragen aan andere overheden. Aldus bedraagt de middelenbegroting op kasbasis in 2018 60,7 miljard euro. Daarvan zijn 55,2 miljard euro fiscale ontvangsten en 5,6 miljard euro niet-fiscale ontvangsten. De personen- en de vennootschapsbelasting vormen samen 69,3 % van de fiscale middelen.

Uitgaven

De totale uitgaven bedroegen 63,0 miljard euro. Daarvan zijn 54,3 miljard euro primaire uitgaven en 8,7 miljard euro intrestlasten van de staatsschuld.

De totale uitgaven bestaan voor een aanzienlijk deel (35,5 miljard euro) uit afdrachten aan de sociale zekerheid (16,6 miljard euro) en aan de gewesten en gemeenschappen (13,4 miljard euro). De eigen uitgaven van de werking van de federale overheid bedragen 27,5 miljard euro. Ze bestaan vooral uit intrestlasten (8,7 miljard euro), personeelsuitgaven (5,8 miljard euro voor personeel), de dotaties aan administratieve openbare instellingen en/of administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (2,2 miljard euro) en werkings- en investeringsuitgaven (2,2 miljard euro).

Begrotingsmaatregelen

De regering nam in 2018 voor 1,4 miljard euro aan saneringsmaatregelen, na het in rekening brengen van technische correcties (3,2 miljard euro) en nieuw beleid (0,2 miljard euro).

Een aanzienlijk gedeelte van de technische correcties had betrekking op de opwaartse herziening van de fiscale ontvangsten (zoals de voorafbetaling bij de vennootschapsbelasting), een herziening van de economische parameters en het doorrekenen van de *taxshift* aan de gewesten en de gemeenschappen. Het Rekenhof merkt op dat de regering deze correcties niet altijd coherent heeft toegepast.

Het nieuwe beleid had vooral betrekking op de hervorming van de vennootschapsbelasting. Die moest in principe neutraal zijn. Het Rekenhof beschikt echter niet over de gegevens om zich daarover uit te spreken. De FOD Financiën onderzoekt momenteel de effecten van deze hervorming.

De saneringsmaatregelen hadden vooral betrekking op de fiscale ontvangsten (0,7 miljard euro) en de uitgaven (0,5 miljard euro). Het Rekenhof stelt vast dat de regering de besparing in de primaire uitgaven goed gerealiseerd heeft. Voor de meeste fiscale maatregelen beschikt de FOD Financiën niet over de nodige gegevens om de opbrengst ervan te meten. Als de gegevens wel beschikbaar zijn, werd de vooropgestelde opbrengst niet altijd gerealiseerd. Voor de besparing in de sociale zekerheid verwijst het Rekenhof naar het Boek van de Sociale zekerheid.

DEEL II Jaarrekening 2018 van het algemeen bestuur van de federale Staat

De kwaliteit van de jaarrekeningen van het algemeen bestuur was geleidelijk aan verbeterd tot in 2016, maar het Rekenhof stelt sindsdien een verslechtering vast. In de eerste versie van de jaarrekening 2018 zaten bijvoorbeeld groffe fouten die via een eerstelijnscontrole en een beperkt analytisch nazicht hadden kunnen worden opgespoord.

De tweede versie van de jaarrekening geeft overigens nog steeds 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 er nog 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.

De departementen passen de instructies van de Federale Accountant bij de jaar- en maandafluitingen onvoldoende en niet eenvormig toe. De notie van vastgesteld recht en de verantwoording van de boekhoudverrichtingen zijn verbeterpunten. De interne vorderingen en schulden zijn onvolledig geëlimineerd.

Het Rekenhof onderstreept tot slot dat het wetgevend en regelgevend kader nog altijd onvolledig is en dat de huidige maatregelen van interne beheersing ontoereikend zijn. Dit staat een structurele verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening in de weg. Die verbetering is nochtans van essentieel belang 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

Vorbereiding van de Federale Accountant op de opmaak van de geconsolideerde jaarrekeningen van de Federale Staat

Mede door het gebrek aan regelgevend kader heeft de Federale Accountant zich voor de consolidatieprincipes gebaseerd op de ESR-normen. Daardoor wordt een aantal stromen, zoals onderlinge leveringen van goederen en diensten, niet in de consolidatie geëlimineerd. Volgens artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 moet echter het geheel van de grootboekrekeningen geconsolideerd worden.

De Federale Accountant moet een actievere rol vervullen om de kwaliteit van de rekeningen van de diensten te verhogen. Daarbij moet de uniforme toepassing van aanrekenings- en waarderingsregels voorop staan. Naast het verstrekken van duidelijke instructies en vorming moet ook een uitgebreidere kwaliteitscontrole worden ingevoerd.

Tot slot garanderen de vooropgestelde consolidatieprocedures momenteel onvoldoende het behalen van het gewenste kwaliteitsniveau. Zo moeten de procedures voor de onderlinge afstemming van de geboekte interne stromen worden verbeterd.

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

Het Rekenhof stelt vast dat de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit (COC) na bijna twee jaar werking geen adviezen heeft afgerond. De publicatie van duidelijke en uniforme richtlijnen is echter nodig voor de certificering van de rekeningen van de overheid vanaf het begrotingsjaar 2020.

Niet-fiscale ontvangsten van de FOD Economie

De organisatie van het proces van de niet-fiscale ontvangsten bij de FOD Economie vertoont verscheidene tekortkomingen. Die worden gedeeltelijk veroorzaakt doordat de artikelen 29 en 37 van de wet van 22 mei 2003 niet worden uitgevoerd. Om die tekortkomingen te verhelpen beveelt het Rekenhof de FOD aan formeel rekenplichtigen en ordonnateurs van ontvangsten aan te wijzen, de regels over functiescheiding na te leven, de controle op de rekenplichtige beheren te versterken om de correctheid en de volledigheid van de vastgestelde rechten te waarborgen die in Fedcom geboekt worden, en de bestaande handleidingen te vervolledigen. Voor elk recht op een ontvangst moet een vastgesteld recht worden geboekt zodra aan de vier voorwaarden

uit artikel 8 van de wet van 22 mei 2003 voldaan is. De FOD moet daarnaast betere contacten onderhouden met de FOD Financiën om zijn ontvangsten beter te innen. Tot slot moet de FOD maatregelen nemen om de financiële middelen van de rekenplichtigen van het organiek fonds Fapetro en van de Dienst Intellectuele Eigendom (DIE) te verminderen.

Rekeningen van rekenplichtigen en rechtsprekende opdracht van het Rekenhof

Bepaalde departementen van het algemeen bestuur van de Staat leggen hun rekeningen nog altijd met achterstand voor. Het aantal ontbrekende rekeningen van het jaar 2018 en de voorgaande jaren daalde in 2019 echter tegenover 2017 en 2018.

De fiscale administraties bezorgden het Rekenhof 95 % van hun rekeningen. Bij de overzending van de niet-fiscale rekeningen heeft de FOD Justitie de grootste achterstand.

In 2018 werd het Rekenhof geïnformeerd over de beslissing van de toezichthoudende ministers om vijf rekenplichtigen met een tekort niet te dagvaarden.

Tussenkomen van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit

Zonder rekening te houden met de financieringskosten liggen de ontvangsten sinds 2018 hoger dan de gecumuleerde uitgaven. De lening aan Vitrufin werd terugbetaald in 2019. In het kader van de stabiliteit van de eurozone werden de programma's heropgestart voor de teruggave aan Griekenland van door de centrale banken geïnde ontvangsten.

Telling van de opdrachten voor de financiering van de justitiehuisen

In zijn 173^e Boek stelde het Rekenhof de uitvoering voor van de opdracht die het kreeg in het kader van de zesde staatshervorming en de financiering van de justitiehuisen. Het deed ook aanbevelingen aan de FOD Justitie en aan de gemeenschappen. In het artikel in dit boek stelt het de resultaten voor van de berekening naar aanleiding van de eerste cyclus 2016-2018.

Evaluatie van de bestuursovereenkomsten van de federale overheidsdiensten

Het Rekenhof heeft de regelgeving onderzocht die de evaluatie van de bestuursovereenkomsten omkadert, waaronder de methodologische evaluatie door de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA).

Naast het feit dat de regelgeving onnauwkeurig is, heeft het Rekenhof ook vastgesteld dat de FOD BOSA geen verbetervoorstellen heeft geformuleerd op basis van zijn evaluatie van de overeenkomsten 2016-2018.

Volgens het Rekenhof zijn het evaluatieverslag van de FOD BOSA, een nota van het college van voorzitters van de directiecomités van de FOD's en POD's en een audit van de Federale Interne Auditdienst, een gelegenheid om na te denken over bestuursovereenkomsten als instrument. Verschillende aspecten moeten immers worden verduidelijkt, zoals het tweeledige karakter van de bestuursovereenkomst: die is een beheerinstrument voor de FOD's en POD's en tegelijk een instrument om de mandaathouders te evalueren. Het college van de voorzitters van de directiecomités stelt voor de bestuursovereenkomst te vervangen door een opdrachtbrief en een operationeel plan.

Strategische personeelsplanning bij de federale overheid

Het personeelsbestand van de federale overheid is de afgelopen jaren afgenomen. Ook neemt de gemiddelde leeftijd van de federale ambtenaren geleidelijk toe en verandert hun competentieprofiel. De evolutie van het takenpakket van overheidsdiensten maakt strategische personeelsplanning noodzakelijk. Het Rekenhof ging na of en in welke mate de federale organisaties aan strategische personeelsplanning doen en zo ja, welke methode ze daarbij volgen. Het stelde vast dat personeelsplanning hoofdzakelijk wordt benaderd als een budgettair proces, waarbij de nadruk ligt op een jaarlijkse toetsing van de personeelsbehoeften aan de personeelsbudgetten. Maar een beperkt aantal FOD's werkt aan zijn personeelsplanning vanuit een systematische en methodische analyse van de strategische doelstellingen van de organisatie in zijn geheel op middellange en lange termijn. Bovendien kan de werklastmeting als instrument voor personeelsbehoefteplanning nog aanzienlijk worden verbeterd.