

175^e Boek van het Rekenhof

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 volume I van het Boek bevat de opmerkingen van het Rekenhof op de algemene rekening van 2017. Het Rekenhof bespreekt daarin de uitvoering van de begroting, met de begrotingsresultaten, de naleving van de Europese begrotingsverplichtingen, de inkomsten en uitgaven alsook de financiering van de andere overheden. Vervolgens geeft het commentaar bij de evolutie van de overheidsschuld van de federale Staat en bij de jaarrekening 2017. Tot slot komen een aantal audits aan bod over het Fedcom-boekhoudsysteem, de rekeningen van de rekenplichtigen en de rechtsprekende opdracht van het Rekenhof.

Deel II van dit volume I becommentarieert de stand van zaken van de toepassing van de wet van 22 mei 2003 en van de voorlegging van de rekeningen van de andere categorieën van diensten van de federale Staat. Deel III tot slot vat een aantal specifieke financiële en thematische onderzoeken samen.

De algemene rekening van het algemeen bestuur is opgenomen in een volume II van het Boek. Dit volume omvat ook meerdere tabellen die zijn opgesteld door het Rekenhof. Volume III omvat de rekeningen 2017 van de Controledienst van de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen, de enige instelling waarvoor de wet van 2003 al van toepassing is. De volumes II en III zijn enkel beschikbaar op www.rekenhof.be.

Algemene rekening 2017

Rekening van uitvoering van de begroting 2017

Algemene rekening 2017 – Budgettaire resultaat

De uitvoeringsrekening van de begroting 2017 van de federale overheid sluit af met een tekort van 0,6 miljard euro. Dat is het verschil tussen de uitgaven (62,5 miljard euro) aangerekend op de algemene uitgavenbegroting, en de ontvangsten (op basis van vastgestelde rechten -61,9 miljard euro) aangerekend op de middelenbegroting.

De wijze waarop sommige fiscale ontvangsten boekhoudkundig werden verwerkt (zowel op basis van vastgestelde rechten als op kasbasis), vertekent echter het begrotingsresultaat in gunstige zin en bemoeilijkt een vergelijking met voorgaande jaren.

Ontvangsten

De fiscale ontvangsten van de middelenbegroting op kasbasis bedragen 53 miljard euro, de niet-fiscale 7,4 miljard euro. De stijging van de fiscale ontvangsten met ongeveer 5 miljard euro tegenover 2016 wordt verklaard door een beter rendement van de directe belastingen (meer bepaald de voorafbetalingen en de kohieren van de vennootschappen). De stijging van 2,7 miljard euro bij de niet-fiscale ontvangsten komt vooral door de verkoop van de deelname van de Staat in BNP

Paribas. Daarnaast had de regering de fiscale weerslag van de maatregelen die genomen werden tijdens de begrotingsconclaven van oktober 2016 en maart 2017 op ongeveer 1 miljard euro geraamd. Het rendement van die maatregelen, dat onder meer verminderde door een laattijdige invoering van regelgeving, kon niet exact worden geraamd omdat de specifieke cijfers erover ontbreken.

Uitgaven

Van de totale uitgaven (62,5 miljard euro) zijn 53,1 miljard euro primaire uitgaven en 9,4 miljard euro intrestlasten van de staatsschuld.

De uitgaven voor de werking van de federale overheid bedragen 8,1 miljard euro: 5,9 miljard euro voor personeel, 1,8 miljard euro voor werking en 0,4 miljard euro voor investeringen.

De regering realiseerde de besparingen waartoe ze tijdens de begrotingsconclaven (0,4 miljard euro) had beslist. De operationele onderbenutting van de uitgavenkredieten lag met 1,2 miljard euro hoger dan begroot (0,9 miljard euro), vooral door de onderbenutting van de interdepartementale provisies (0,3 miljard euro), de personeels- en werkingsuitgaven (telkens 0,2 miljard euro).

De primaire uitgaven dalen tegenover 2015 (56,2 miljard euro) en 2016 (59,1 miljard euro) door de dalende toekenning van kredieten en deelnemingen (vooral door het wegvallen van annuïtatiepremies van vroeger afgesloten swaps en het wegvallen van de betaling van de Belgische bijdrage aan het IMF) en de dalende subsidie-overdrachten naar het buitenland (vooral door de verminderde BNP-bijdrage van België in de middelenbegroting van de EU).

De intrestlasten bedragen 9,4 miljard euro; ze zijn lager dan in 2015 (11,5 miljard euro) en 2016 (10,9 miljard euro).

Vorderingensaldo en structureel saldo

De Europese begrotingsnormen vereisen onder meer dat het structureel saldo van een lidstaat jaarlijks met 0,6 % verbetert.

Het vorderingentekort 2017 van de federale overheid en de sociale zekerheid ("Entiteit I") bedraagt 4,5 miljard euro of 1,0 % van het bbp. Dat is lager dan vooropgesteld (1,4 % in het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2016 en 1,5 % in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017). Tegenover 2015 en 2016 verbetert het vorderingensaldo met respectievelijk 1,3 % en 1,5 %.

Het vorderingentekort 2017 van de *gezamenlijke overheid*, inclusief de regionale en lokale overheden ("Entiteit II"), bedraagt 3,9 miljard euro of 0,9 % van het bbp. Ook dat tekort is lager dan vooropgesteld in het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2016 (1,7 %) en het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 (1,6 %). Tegenover 2015 en 2016 verbetert het saldo met resp. 1,6 % en 1,5 %.

Het structureel tekort 2017 van Entiteit I bedraagt 1,1 % van het bbp, een verbetering met 0,9 % tegenover 2016. Het structureel tekort van de gezamenlijke overheid bedraagt 1,1 %, een verbetering met 0,8 % tegenover 2016 (1,9 %).

België haalt dus de Europese doelstelling voor een structurele verbetering in 2017 van 0,6 %.

Schuld

Eind 2017 bedroeg de geconsolideerde bruto-overheidsschuld 453,9 miljard euro (103,4 % van het bbp) tegenover 450,4 miljard euro (of 106,1 % van het bbp) in 2016.

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 noch over de evolutie van de primaire uitgaven. De schuldgraad daarentegen daalt onvoldoende snel. De Europese Commissie heeft echter geen procedure voor buitensporig tekort opgestart, ervan uitgaande dat de invoering van structurele hervormingen de groei kunnen stimuleren. Ze heeft de Belgische overheden wel gevraagd de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat ze hun budgettaire verplichtingen in de loop van 2018-2019 nakomen.

Jaarrekening 2017 van het algemeen bestuur

Het economisch resultaat 2017 (-2,1 miljard euro) verbetert tegenover 2016 met 10 miljard euro. De opbrengsten (+33,4 miljard euro) stijgen meer dan de kosten (23,4 miljard euro). Het saldo van de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen 2017 (2,9 miljard euro) is met 8,7 miljard euro gestegen tegenover 2016.

Hoewel de kwaliteit van de jaarrekening van het algemeen bestuur elk jaar was verbeterd tot 2016, stelt het Rekenhof bij de controle van de rekening 2017 geen noemenswaardige vooruitgang meer vast. Die geeft nog altijd geen getrouw beeld van de financiële en patrimoniale toestand van het algemeen bestuur. Vooral voor de materiële en immateriële vaste activa, voorraden, thesaurie en voor de wachtrekeningen en overlopende rekeningen zijn nog niet alle verrichtingen in de boekhouding opgenomen of correct geboekt. Voor de fiscale ontvangsten is de FOD Financiën er niet tijdig in geslaagd de overgang naar vastgestelde rechten te realiseren. Ook blijven er vermijdbare fouten omdat de departementen te weinig eerstelijnscontroles uitvoeren. De departementen volgen de instructies van de Federale Accountant in het kader van de jaar- en maandafluiting te weinig en niet uniform op. Ook blijven er tekortkomingen op het vlak van de toepassing van het vastgesteld recht en de verantwoording van de boekingen. Onderlinge vorderingen en schulden worden tot slot onvoldoende geëlimineerd.

Boekhoudsysteem Fedcom**Inventarisatie en boeking van voorraden bij Defensie**

Op 31 december 2017 vertegenwoordigden de voorraden van Defensie meer dan drie miljard euro en besloegen ze meer dan 300.000 artikelen, verspreid over meer dan 4.000 magazijnen.

Het Rekenhof stelt vast dat de boeking van die voorraden (net als die van de vaste activa) de huidige vermogenstoestand van Defensie niet conform en getrouw weergeeft. Die situatie vloeit voort uit verwarring tussen de noties van boekhoudkundige voorraad en logistieke voorraad, ontoereikende instellingen bij de Ilias-software, foutieve boekingen, een gebrek aan juistheid en volledigheid bij de inventaris, waarderingsfouten en tekortkomingen bij de interne beheersing.

Het Rekenhof beveelt aan de verschillende aspecten van de interne beheersing te versterken, de boekhoudkundige inventaris te beperken tot de centrale magazijnen en sommige voorraden te herklasseren bij de vaste activa, om in overeenstemming te zijn met het koninklijk besluit 'boekhoudplan'.

Invoering van het project e-invoicing bij de diensten van het algemeen bestuur

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het ontbreken van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 22 mei 2003 voor de vaststelling van de rechten, de bewaring van de verantwoordingsstukken, de organisatie van het budgettaire en boekhoudkundig kader, de actoren en de functiescheiding, de invoering bemoeilijkt van de elektronische factuurverwerking (project e-invoicing). Ook kan de communicatie van de Federale Accountant met de departementen worden versterkt en had de Federale Accountant meer gebruik kunnen maken van de ervaringen van de FOD Financiën en de Dienst Administratieve Vereenvoudiging van de FOD Kanselarij. Voorts moet de Federale Accountant verantwoorden hoe de vereffenaar, die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de schulden die zijn ontstaan ten laste van de overheid, zijn administratieve verantwoordelijkheid opneemt, in het bijzonder wanneer de factuurverwerking automatisch verloopt zonder tussenkomst van die vereffenaar. In elk geval draagt de Federale Accountant de eindverantwoordelijkheid voor het invoeren en bewaken van een performant maar betrouwbaar en sluitend boekhoudsysteem.

Andere categorieën van diensten

Vertraging bij de overzending van de rekeningen van de staatsdiensten en openbare instellingen

De toestand van de overzending van de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer en openbare instellingen verbetert tegenover 2017. Vanaf het boekjaar 2020 moet het Rekenhof de jaarrekening van de federale Staat, waarin de boekhoudkundige verrichtingen van deze diensten en instellingen zijn geïntegreerd, certificeren. Het belang van de tijdige overlegging van de rekeningen is dus zeer groot aangezien het Rekenhof zijn controle op die verrichtingen moet uitoefenen binnen de wettelijke termijnen.

Inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 – vervolg

Na herhaaldelijk uitstel is de wet van 22 mei 2003 vanaf 1 januari 2018 ook in werking getreden voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de staatsbedrijven. De toepassing ervan wordt echter nog steeds bemoeilijkt door een onvolledig regelgevend kader. Ook blijkt eerder ondoordacht gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheid een afwijkend boekhoudplan te gebruiken.

Regie der Gebouwen: opvolgingsaudit – wet 22 mei 2003 en beheer van de inventaris

De Regie valt vanaf 2018 onder de toepassing van de wet van 22 mei 2003 maar blijft haar boekhouding voeren op basis van een onaangepast boekhoudplan en onaangepaste boekhoudsoftware. De geplande eindejaarsverrichtingen om alsnog te voldoen aan de wet verhogen het risico op fouten. Het uitstel van de correcte en volledige toepassing van de wet door de Regie kan een negatieve impact hebben op de betrouwbaarheid van de jaarrekening van de federale Staat. De Regie heeft stappen ondernomen om het beheer van de inventaris van het onroerend patrimonium van de Staat te verbeteren. Toch blijven inspanningen nodig om de kwaliteit, de juistheid en de volledigheid van de inventarisatie te waarborgen.

Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten: controle van de rekeningen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de rekeningen 2014 en 2015 van het FAGG weinig betrouwbaar waren. Zo boekte de instelling zijn ontvangsten hoofzakelijk op kasbasis. Te betalen voorschotten of subsidies werden geboekt voor het totale bedrag, latere afrekeningen in min werden echter niet of niet correct verwerkt. Een aantal bankrekeningen werd jarenlang buiten de boekhouding beheerd. Hoewel de instelling intussen maatregelen heeft genomen, blijven de interne beheersing en de verantwoording van de bedragen in de rekeningen ontoereikend en beschikt de boekhouddienst over te weinig boekhoudkundig onderlegd personeel en procedures voor een correcte, systematische en gestructureerde uitvoering van de boekhouding en de correcte toepassing van de wet van 22 mei 2003.

Nationaal Instituut voor Radio-elementen: stand van zaken

Het Rekenhof heeft de boekjaren 2015 en 2016 van het IRE gecontroleerd en stelde daarbij bepaalde recurrente problemen vast. De Staat financiert het technisch passief van het IRE, maar om budgettaire redenen zitten in de dotatie geen voorzieningen voor de ontmanteling van de gebouwen en de infrastructuur.

De regering heeft subsidies toegekend aan het IRE om nieuwe investeringen, studies en projecten te financieren. De FOD Economie heeft het gebruik van deze subsidies echter niet regelmatig gecontroleerd en een deel ervan is dus geblokkeerd (21,7 miljoen euro op 31 december 2017).

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de werking van filialen van het IRE niet rechtstreeks wordt gecontroleerd door de toezichthoudende overheid en dat er nog steeds openstaande vorderingen zijn ten laste van het Waals Gewest naar aanleiding van het faillissement van Best Medical Belgium (die de radiofarmaceutische activiteiten van het IRE had overgenomen).

Nationale Instelling voor Radioactief Afval en verrijkte Splijtstoffen: insolabiliteitsfonds

De controle van de rekeningen 2014 en 2015 van NIRAS heeft geleid tot verschillende opmerkingen en aanbevelingen, onder meer over het beheer van het insolabiliteitsfonds.

Zo wordt dit fonds onvoldoende gefinancierd, zoals bleek uit de financiële kosten die voortvloeiden uit het faillissement van Best Medical Belgium, worden geen bijdragen geheven op de vergoedingen voor de berging van radioactief afval, is de regelgeving over de werking van het fonds onnauwkeurig en moet de toezichthoudende overheid niet-geplande opnemingen uit het fonds goedkeuren.

Thematische en financiële audits**Uitbouw van de interne audit bij de federale overheid**

De aanwijzing van een verantwoordelijke van de Federale Interne Auditdienst en de verhoging van de middelen van de dienst zijn twee positieve evoluties in 2017. Het aandeel van de audits op vraag van de ministers zou echter moeten worden beperkt om het auditplan te kunnen uitvoeren dat de dienst heeft opgesteld op basis van zijn risicoanalyse.

Het Rekenhof beveelt aan het auditdomein van de Auditdienst en van het Auditcomité uit te breiden om efficiënt de verplichting uit te voeren om een interne audit op te richten voor alle organen die onderworpen zijn aan de wet van 22 mei 2003. In hun antwoorden geven de Federale

Interne Auditdienst, het Auditcomité en de betrokken ministers aan gunstig te staan tegenover die mogelijkheid.

Tussenkomen van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit

Voor het eerst sinds 2009 liggen de totale kasinkomsten in verband met de bankencrisis hoger dan de totale kasuitgaven, en dit met 1,1 miljard euro. De uitgaven zijn stabiel, terwijl de dividenden en de staatswaarborg voor regelmatige ontvangsten zorgen.

Monitoring van het personeelsbestand en van de personeelsuitgaven van het federaal openbaar ambt

Het Rekenhof heeft de evolutie 2006-2017 en 2016-2017 van het personeelsbestand van het federaal openbaar ambt vergeleken. Het stelt vast dat het personeelsbestand met 19 % is afgenomen tussen 2006 en 2017. Ten opzichte van 2016 daalt het in 2017 met 1,9 %. Die daling in aantal leidt niet tot een vergelijkbare daling van de uitgaven, door de veroudering van het personeel, de verlenging van de loopbanen en de evolutie van de niveaus van de nieuwe indienstnemingen.

Integriteitsbeleid bij de federale overheid

Sinds zijn vorige onderzoeken uit 2007 en 2009 stelt het Rekenhof vast dat de federale besturen weinig vooruitgang hebben geboekt wat betreft een integriteitsbeleid, zowel op het vlak van integriteitsbevorderende initiatieven als bij het gebruik van specifieke HR-instrumenten om het aspect integriteit te verankeren in de eigen organisatiecultuur.