

174e 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"), betreft het eerste deel van dit volume I de algemene rekening van het algemeen bestuur van de federale Staat van 2016. Het Rekenhof bespreekt daarin de uitvoering van de begroting, met de begrotingsresultaten, de naleving van de Europese begrotingsverplichtingen, de inkomsten en uitgaven, en de financiering van de andere overheden. Daarna geeft het commentaar bij de evolutie van de overheidsschuld van de federale Staat en bij de jaarrekening 2016.

Deel II bevat een reeks onderzoeken die te maken hebben met het boekhoudsysteem Fedcom en de toepassing van de wet van 22 mei 2003. Het betreft onder meer de inventarisatie van de immateriële en materiële activa bij het algemeen bestuur en het beheer door de Regie der Gebouwen van de inventaris van het onroerend patrimonium van de federale Staat. Dit deel becommentarieert ook de voorlegging van de rekeningen van de andere categorieën van diensten van de federale Staat.

Tot slot vat deel III een aantal specifieke financiële en thematische onderzoeken samen die het Rekenhof het afgelopen jaar heeft uitgevoerd.

Algemene rekening 2016

Budgettair resultaat

De uitvoeringsrekening van de begroting 2016 van de federale overheid sluit af met een tekort van 17,4 miljard euro. Dat is het verschil tussen de uitgaven (70,1 miljard euro) aangerekend op de algemene uitgavenbegroting, en de ontvangsten (52,7 miljard euro) aangerekend op de middelenbegroting. Daarnaast heeft de federale overheid, buiten begroting, 49,9 miljard euro aan fiscale ontvangsten via toewijzingsfondsen betaald aan de deelstaten, de sociale zekerheid, de politiezones en andere overheden.

Inkomsten

De fiscale ontvangsten bedragen 48 miljard euro, de niet-fiscale 4,7 miljard euro. De daling van de fiscale ontvangsten met ongeveer 1,3 miljard tegenover 2015 is onder meer het gevolg van de taxshift en de vertraging van de economische activiteit door de terreurbedreiging. In 2016 lagen ook de niet-fiscale ontvangsten lager door de uitzonderlijke terugbetaling in 2015 van inningskosten door de Europese Unie. Voorts heeft de regering de vooropgestelde opbrengst niet gehaald voor bepaalde fiscale maatregelen. Bovendien ontbreken vaak cijfers en instrumenten om die opbrengst te meten.

Uitgaven

Van de totale uitgaven (70,1 miljard euro) zijn 59,1 miljard euro primaire uitgaven en 11 miljard euro intrestlasten van de staatsschuld.

Tot de primaire uitgaven behoren:

- de overdrachten naar de gewesten, de gemeenschappen en de lokale overheden (14,7 miljard euro);
- de overdrachten naar de andere diensten van de federale overheid (12,8 miljard euro) waaronder de overheidspensioenen (10,8 miljard euro);
- de overdrachten aan de sociale zekerheid (8,2 miljard euro);
- de subsidies en kapitaaloverdrachten aan bedrijven, particulieren, het buitenland en anderen (10,9 miljard euro), waaronder de bijdrage aan de Europese Unie (3,5 miljard euro);
- toekenning van kredieten en deelnemingen, met name aan bedrijven, financiële instellingen, particulieren en buitenland (4,3 miljard euro).

De uitgaven voor de werking van de 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 had beslist. De operationele onderbenutting van de uitgavenkredieten lag met 1,1 miljard euro hoger dan begroot (0,9 miljard euro), vooral door de onderbenutting van de interdepartementale provisies (0,5 miljard euro).

De primaire uitgaven stijgen tegenover 2014 (50,4 miljard euro) en 2015 (56,2 miljard euro) door de hogere overdrachten naar de gewesten en de gemeenschappen in het kader van de zesde staatshervorming, de gestegen uitgaven in het kader van het beheer van de staatsschuld (t.o.v. 2014), de betaling van de Belgische bijdrage aan het IMF en de dotatie aan PDOS voor de overheidspensioenen (t.o.v. 2014). Door de zesde staatshervorming daalt daarentegen de overdracht aan de sociale zekerheid.

De intrestlasten bedragen 11 miljard euro en zijn lager dan in 2015 (11,5 miljard euro) en 2014 (11,9 miljard euro).

Europese verplichtingen

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

Het vorderingstekort 2016 van de federale overheid en de sociale zekerheid ("entiteit I") bedraagt 11,2 miljard euro of 2,6 % van het bbp. Dat is meer dan vooropgesteld (1,8 % in het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015 en 2,4 % in het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016). Tegenover 2014 blijft het vorderingensaldo onveranderd, maar tegenover 2015 verslechtert het met 0,3 %.

Het vorderingstekort 2016 van de gezamenlijke overheid, inclusief de regionale en lokale overheden ("entiteit II"), bedraagt 10,5 miljard euro of 2,5 % van het bbp. Dit tekort is ook hoger dan vooropgesteld in het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015 (2,1 %), maar wijzigt niet tegenover het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 (2,5 %). Tegenover 2014 verbetert het saldo met 0,6 %, maar tegenover 2015 blijft het onveranderd.

Het structureel tekort 2016 van entiteit I bedraagt 2 % van het bbp, een verslechtering met 0,1 % tegenover 2015. Het structureel tekort van de gezamenlijke overheid bedraagt 1,9 %, een ver-

betering met 0,1 % tegenover 2015 (2 %). België haalt dus de Europese doelstelling voor een structurele verbetering in 2016 van 0,6 % niet.

In haar beoordeling in juni 2017 raamt de Europese Commissie het structureel tekort van België in 2016 op 2,2 %, een verbetering met 0,1 % ten opzichte van het vorige boekjaar. Het verschil met het door België berekende tekort (1,9 %) is het gevolg van een andere berekeningswijze van de cyclische component van het structureel saldo. De Commissie is niettemin van oordeel dat de afwijking van de norm van 0,6 % niet van die aard is dat de procedure bij excessieve tekorten moet worden opgestart.

Schuld

Eind 2016 bedroeg de geconsolideerde bruto-overheidsschuld 446,8 miljard euro (105,9 % van het bbp) tegenover 434,8 miljard euro (of 106,0 % van het bbp) in 2015.

Jaarrekening 2016 van het algemeen bestuur

Het economisch resultaat 2016 (-12,1 miljard euro) van het algemeen bestuur verslechtert tegenover 2015 met 2,3 miljard euro. De daling van de opbrengsten (-2,9 miljard euro) is hoger dan de daling van de kosten (-0,6 miljard euro).

Het saldo van de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen 2016 (-5,8 miljard euro) is met 3,9 miljard euro gedaald ten opzichte van 2015.

Het Rekenhof is van oordeel dat de jaarrekening van het algemeen bestuur nog geen getrouw beeld weergeeft van de financiële en patrimoniale toestand. Voornamelijk voor de materiële en immateriële vaste activa, de voorraden, de thesaurie en de wacht- en overlopende rekeningen zijn er nog belangrijke verbeteringen nodig. Daarnaast werden er materiële fouten vastgesteld die op basis van een grondigere eerstelijnscontrole hadden kunnen worden vermeden. De parametrisering van het boekhoudprogramma Fedcom zorgt er tot slot ook nog steeds voor dat schulden niet kunnen worden geboekt als er onvoldoende vereffeningskredieten zijn.

Boekhoudsysteem Fedcom en toepassing van de wet van 22 mei 2003

Analytische boekhouding

De analytische component van de algemene en begrotingsboekhouding in Fedcom met kostenplaatsen en kostensoorten is onvoldoende uitgebouwd en wordt alleszins te weinig geëxploiteerd met het oog op een kwaliteitsvolle beheersrapportering (bv. inzicht in de totale kosten van grote projecten zoals het Fedcom- en Persopointproject, transparantie van het beheer van de diplomatieke posten, betere aansturing van het personeelsbeleid, identificatie van de impact van fiscale maatregelen enz.).

Personeel

Voor de personeelslasten is het belangrijk dat er aangepaste interne beheersmaatregelen zijn om zeker te zijn van de verwerkte informatie. Bij de verdere uitbouw van het nieuwe sociaal secretariaat van de federale overheid, Persopoint, kan Defensie als bron van inspiratie worden gebruikt, voornamelijk voor de ontwikkeling van de nieuwe loonmotor die vanaf 2020 in gebruik zou moeten worden genomen.

Vaste activa

De departementen zijn er niet in geslaagd om op 31 december 2016 een volledige en correct gewaardeerde inventaris van materiële en immateriële vaste activa op te stellen. Meer inspanningen zullen moeten worden geleverd om de juistheid en de volledigheid van de inventaris te garanderen en de waarderingsregels van deze activa te verduidelijken. Zo is de inventarislijst van de Regie der Gebouwen, als beheerder van het onroerend patrimonium van het algemeen bestuur (in de balans van het algemeen bestuur gewaardeerd aan 5,8 miljard euro), onvoldoende kwalitatief om aan deze eisen tegemoet te komen.

Regelgevend kader

Het regelgevend kader blijft acht jaar na de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 onvolledig. Ook de maatregelen voor interne beheersing volstaan niet. Deze situatie vormt een belemmering voor de structurele verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening, die noodzakelijk is met het oog op de certificering door het Rekenhof van de rekeningen van de federale Staat vanaf het begrotingsjaar 2020.

Overlegging van de rekeningen van de staatsdiensten en de openbare instellingen

De toestand van de overzending van de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer en openbare instellingen verbetert. Vanaf het boekjaar 2018 worden de termijnen van overzending vervroegd. De tijdige overlegging van de rekeningen is van groot belang met het oog op de integratie van de boekhoudkundige verrichtingen van deze diensten en instellingen in de jaarrekening van de federale Staat.

Thematische en financiële audits

Het Rekenhof stelt een stand van zaken voor van de interne audit in de federale administratie en herinnert eraan dat er nog geen interne audit is georganiseerd voor alle entiteiten die onderworpen zijn aan de wet van 22 mei 2003.

Ingevolge zijn audit van de warenboekhouding bij de gevangenen, stelt het Rekenhof vast dat deze te weinig uniform is en geen getrouw beeld geeft van de reële voorraden van verbruiksgoederen en de bewegingen ervan. Bovendien vertoont de interne controle tekortkomingen.

Tot slot heeft het Rekenhof de evolutie van het personeel van het federaal openbaar ambt en de bijbehorende uitgaven onderzocht. Tussen 2006 en 2016 is het personeelsbestand van de FOD's, de POD's, Defensie en de Federale Politie met 17,2 % verminderd, terwijl de uitgaven in reële termen met 3,8 % zijn verminderd.