

PERSBERICHT

10 december 2021

178e Boek – deel III: algemene rekening 2020 van het algemeen bestuur van de federale Staat



In deel III van zijn 178^e Boek geeft het Rekenhof zijn commentaar bij de uitvoering van de begroting en bij de jaarrekening 2020 van het algemeen bestuur. Het Rekenhof gaat ook in op de financiële gevolgen van de coronacrisis voor de federale overheid en rapporteert tot slot de resultaten van financiële en thematische onderzoeken. De vaststellingen uit dit deel III over de jaarrekening van het algemeen bestuur vormen een belangrijke basis voor het oordeel over de jaarrekening van de volledige federale Staat, die het Rekenhof voor het eerst dit jaar moet certificeren. Dat oordeel wordt eveneens vandaag gepubliceerd in deel IV van het 178^e Boek. Daarvoor verschijnt een apart persbericht.

DEEL 1- BEGROTINGSBELEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

Uitvoering van de begroting 2020 van België als EU-lidstaat (entiteiten I en II)

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (entiteiten I en II, d.w.z. de federale overheid en de deelstaatentiteiten samen) bedraagt -9,1 % van het bbp in 2020, tegen -1,9 % van het bbp in 2019. In maart 2020 raamde het Monitoringcomité het tekort bij ongewijzigd beleid op -2,8 %. Het structureel saldo bedraagt -5,7 % van het bbp voor 2020. Het verslechtert met 2,6 % van het bbp ten opzichte van 2019. De hoogte van de overheidsschuld (de zgn. 'Maastrichtschuld') is een belangrijk criterium voor het meten van de gezondheid van de overheidsfinanciën. Op 31 december 2020 bedroeg deze schuld 515.238 miljoen euro (112,8 % van het bbp), 48.038 miljoen euro meer dan op 31 december 2019.

Deze cijfers, die België ook aan de Europese Unie meedeelt, worden berekend op basis van aangepaste gegevens uit de algemene rekeningen en de (geconsolideerde) jaarrekeningen van de verschillende overheden. Het is dus belangrijk deze cijfers los te zien van de kritiek die het Rekenhof hierna en ook in deel IV van het Boek heeft op de kwaliteit van de algemene rekening van het algemeen bestuur en de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat.

Begrotingssaldo van de diensten van algemeen bestuur

De uitvoeringsrekening van de begroting 2020 van de diensten van algemeen bestuur van de federale Staat (d.w.z. zonder sociale zekerheid en zonder de aparte diensten) sluit met een tekort van 32,1 miljard euro, tegen een begrotingsoverschot van 6,7 miljard euro in 2019. Dit bedrag is het verschil tussen de uitgaven aangerekend op de algemene uitgavenbegroting (81,7 miljard euro) en de ontvangsten (49,5 miljard euro) aangerekend op de middelenbegroting.

Gevolgen van de gezondheids crisis in verband met COVID-19 voor de begroting 2020 van het algemeen bestuur

Net voor de COVID-19-crisis raamde het Monitoringcomité het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid bij ongewijzigd beleid op -13.488 miljoen euro. Het bedraagt uiteindelijk -42.318 miljoen euro. Het vorderingentekort is dus 28.830 miljoen euro groter dan geraamd.

Volgens een afzonderlijke audit van het Rekenhof die over enkele dagen verschijnt en die de socio-economische steunmaatregelen ter bestrijding van de COVID-19-crisis op alle bestuursniveaus analyseert, hebben die maatregelen in 2020 gezorgd voor een geraamde uitgave van 24,1 miljard euro door de gezamenlijke overheid.

Inkomsten van het algemeen bestuur

In 2020 heeft de Staat in totaal 113.305,4 miljoen euro ontvangsten geïnd (109.548,5 miljoen euro fiscale en 3.757,0 miljoen euro niet-fiscale). De gerealiseerde kasontvangsten namen tegenover 2019 af met 12.269,8 miljoen euro en zelfs met 13.633,1 miljoen euro tegenover de ramingen 2020.

Door de COVID-19-crisis heeft de Staat aanzienlijk minder fiscale ontvangsten geïnd (-12.320,0 miljoen euro, -10,1 %) dan in 2019. De sterkst getroffen ontvangsten zijn de vennootschapsbelasting (-31,6 %), de roerende voorheffing (-16,4%), de btw (-13,9%) en de douane en accijnzen (-11,7%). Naast de daling van de economische conjunctuur, zorgden ook de fiscale steunmaatregelen voor verminderde fiscale ontvangsten. De niet-fiscale ontvangsten liggen in 2020 1.252,5 miljoen euro lager dan in 2019, eveneens door de effecten van de COVID-19-crisis, bv. op de dividenden van de financiële instellingen.

De terugval van de totale ontvangsten heeft ervoor gezorgd dat de rijksmiddelen - d.w.z. de ontvangsten die de federale overheid kan aanwenden na de afdrachten naar de deelstaten en de sociale zekerheid - in 2020 gedaald zijn tot 45.414,1 miljoen euro, het laagste niveau van de voorbije vijf jaar.

Uitgaven van het algemeen bestuur

De uitgaven bedroegen 81,7 miljard euro, waarvan 73,7 miljard euro primaire uitgaven en 7,9 miljard euro intrestlasten van de rijksschuld. 62,8 % van de totale uitgaven wordt overgedragen aan de sociale zekerheid, aan de gewesten en gemeenschappen, aan de Europese Unie en aan de lokale overheden. Het resterende bedrag, de "eigen uitgaven" van de federale overheid, bedraagt in 2020 30.364,9 miljoen euro (37,2 %). Die eigen uitgaven bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven voor intrestlasten (26,2 %), personeelsuitgaven (19,7%) en interne financiële stromen binnen de federale overheid. De werkingsuitgaven en de investeringen maken respectievelijk 9,6 % en 2,7 % van de overheidsuitgaven uit.

In totaal overschrijdt de subsidiëring door de federale Staat van de sociale zekerheid met 12.512,4 miljoen euro de ramingen van het Monitoringcomité vóór de COVID-19-crisis. De kredietoverdrachten van de interdepartementale provisie naar de federale departementen voor de bestrijding van de crisis bedroegen 3.975,0 miljoen euro bij de vastleggingen en 3.689,1 miljoen euro bij de vereffeningen. De overdrachten vonden hoofdzakelijk plaats naar de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Mobiliteit, de FOD Maatschappelijke Integratie en de FOD Werkgelegenheid.

Door de COVID-19-crisis is de financieringsbehoefte van de federale Schatkist voor 2020, die begin 2020 (dus net vóór de uitbraak van de crisis) op 31,5 miljard euro was geraamd, uiteindelijk veel hoger uitgevallen (52,6 miljard euro).

Deel 2 - Jaarrekening 2020 van het algemeen bestuur

Het Rekenhof stelt geen structurele verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening van het algemeen bestuur vast. Dat is een van de redenen waarom het zich genoodzaakt ziet in deel IV van zijn Boek, dat vandaag ook verschijnt, een onthoudend oordeel over de jaarrekening van de volledige federale Staat uit te spreken.

Net zoals het voorbije jaar geeft die rekening geen getrouw beeld van de financiële toestand en 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 provisies, de fiscale vorderingen en de financiële middelen. Wat de fiscale ontvangsten betreft, is de FOD Financiën, ondanks de oprichting begin 2020 van een werkgroep ad hoc, er niet in geslaagd de overgang te maken naar de boeking op basis van vastgestelde rechten. Die is nochtans al sinds 1 januari 2017 verplicht.

Door het blijvende gebrek aan kennis en beheersing van de boekhoudverrichtingen bij de departementen kunnen geen structurele oplossingen 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 maandafluitingen onvoldoende en niet eevormig toe. De toepassing van het vastgesteld recht, de verantwoording van de boekhoudverrichtingen en de jaarlijkse inventarisering van bezittingen, rechten, schulden, verplichtingen en verbintenissen, zijn verbeterpunten. De interne vorderingen en schulden zijn onvolledig geëlimineerd.

Tot slot blijft het regelgevend kader onvolledig en zijn de huidige maatregelen van interne beheersing ontoereikend. Het Rekenhof benadrukt daarbij dat het gebrek aan volledigheid en eevormigheid in de boekingsregels (onder meer fiscaal) en de waarderingsregels, het getrouw beeld van de jaarrekening van het algemeen bestuur en daardoor ook van de jaarrekening van de federale Staat, schaadt.

Deel 3 – Financiële en thematische audits

Deel 3 bevat de resultaten van financiële en thematische onderzoeken die het Rekenhof het voorbije jaar uitgevoerd heeft. De belangrijkste worden hierna kort voorgesteld:

- De Commissie voor de Openbare Comptabiliteit is in 2017 van start gegaan maar heeft nog geen advies afgerond. Het Rekenhof herhaalt daarom zijn aanbeveling de werkzaamheden te intensifiëren, omdat duidelijke en uniforme richtlijnen nodig zijn voor alle entiteiten waarvan de overheidsrekeningen vanaf het begrotingsjaar 2020 worden gecertificeerd.
- De Federale Interne-auditdienst (FIA) en het Auditcomité van de Federale Overheid zetten hun inspanningen voort om de kwaliteit van de interne audit en de interne beheersing binnen de federale overheid te verbeteren. De FIA kan zijn werking op bepaalde punten nog verbeteren, onder meer door een vormingsplan op te stellen en te rapporteren over het programma voor kwaliteitsbewaking en de opvolging van de aanbevelingen. De aanwijzing van een verantwoordelijke voor interne audit is een prioriteit.

- Het personeelsbestand van het federaal openbaar ambt daalt, zowel tegenover 2006 als tegenover 2016. Het aantal contractuele personeelsleden vermindert sterker dan het aantal vastbenoemde. Het aantal vastbenoemde ambtenaren van niveau A stijgt, terwijl dat van niveau D is gedaald. De daling van het personeelsbestand bij de FOD's tussen 2018 en 2020 heeft echter de personeelsuitgaven niet overeenkomstig doen dalen.
- De aanrekening van de uitgaven voor informatie- en communicatiecampagnes die de FOD Kanselarij doet voor rekening van federale en programmatorische overheidsdiensten, administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA) en overheidsinstellingen met rechtspersoonlijkheid, verloopt via een orderekening van het Internationaal Perscentrum (IPC). Dit behoort echter niet tot de organieke opdracht en bevoegdheden van een dienst zoals het IPC. Het gebruik van een orderekening is bovendien weinig transparant en doet afbreuk aan de principes van annualiteit, specialiteit en universaliteit van de begroting. Een rechtstreekse aanrekening van de kosten op de kredieten van de betrokken departementen zelf is aangewezen.
- De dienst Financiële Verrichtingen van de Schatkist (FVS) van de FOD Financiën boekt de verrichtingen van de overheidsschuld op basis van informatie die het Federaal Agentschap van de Schuld (*Belgian Debt Agency* of BDA) hem bezorgt. De FVS en het BDA dragen via hun internebeheersingsmaatregelen bij tot de betrouwbaarheid van de boekhoudverrichtingen. Het Rekenhof stelde een aantal boekhoudkundige anomalieën vast, die geen impact hebben op de toestand van de overheidsschuld. Het identificeerde ook tekortkomingen ten aanzien van het wettelijke en reglementaire kader en formuleert verschillende aanbevelingen.
- De terreinen en gebouwen die Defensie rechtstreeks beheert en boekt, werden nog niet geherwaardeerd, hoewel artikel 8 van het koninklijk besluit van 10 november 2009 dat voorschrijft. Daardoor zijn de onroerende goederen op de actiefzijde significant ondergewaardeerd. Defensie is nog onvoldoende vertrouwd met het fundamentele onderscheid tussen "vaste activa" en "voorraden". Zo heeft het Rekenhof bij zijn controles ter plaatse vastgesteld dat activa met de kenmerken van een vast actief vaak bij de voorraden waren geboekt. Tot slot past Defensie nog steeds een onregelmatige methode toe om reserveonderdelen in samenhang met investeringsdossiers te boeken. Het Rekenhof formuleert daar al verschillende jaren kritiek op. Die methode heeft eveneens een negatieve invloed op de transparantie van de verrichtingen.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het *178e Boek – deel III: algemene rekening 2020 van het algemeen bestuur van de federale Staat* werd aan het federale parlement bezorgd. Het is samen met dit persbericht en de samenvatting terug te vinden op www.rekenhof.be. De vorige Boeken (2010 tot 2020) zijn eveneens beschikbaar op de website.