

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 december 2016

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van
22 mei 2003 houdende organisatie van
de begroting en van de comptabiliteit van
de Federale Staat**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 54 **2139/ (2016/2017):**
001: Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 décembre 2016

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 22 mai 2003
portant organisation du budget et
de la comptabilité de l'État fédéral**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 54 **2139/ (2016/2017):**
001: Projet de loi.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Vraag om advies van de Commissie voor de Financiën en de Begroting betreffende het wetsontwerp (DOC 54 2139) tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat

Mijnheer de voorzitter,

Het Rekenhof heeft het bovenvermelde wetsontwerp onderzocht en deelt u de volgende commentaren mee.

1. Betere budgettaire en boekhoudkundige omkadering van de instellingen

Het voorliggende wetsontwerp sluit aan bij de principes van de wet van 22 mei 2003 en houdt ook rekening met de specifieke aard van de instellingen die zijn gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen (AOI) met beheersautonomie.

Het wetsontwerp beoogt immers een betere omkadering van zowel het financieel, budgettair en boekhoudkundig systeem als van de controleomgeving van deze instellingen. Voor deze gelijkgestelde instellingen ontbreekt tot op heden een uniform kader voor de opmaak, de overlegging en de controle van hun rekeningen evenals voor de organisatie van het toezicht van de overheid (via een regeringscommissaris of een afgevaardigde van de minister van Financiën, alsook de aanduiding van een bedrijfsrevisor op initiatief van de toezichthoudende minister).

2. Perimeter van de wet van 22 mei 2003

De instellingen die gelijkgesteld zijn met de AOI met beheersautonomie zullen volgens artikel 2 van het wetsontwerp in de jaarlijkse begrotingswet worden opgelijst en die lijst zal steunen op de lijst van instellingen die het Instituut voor de Nationale Rekeningen onderbrengt in de classificatie S1311 *Centrale Overheid*.

Bij de bepaling van de perimeter van de wet van 22 mei 2003 moeten de Europese regels inzake de comptabiliteit en de opmaak van de rekening worden geëerbiedigd zodat alle overheidsdiensten en -instellingen in de consolidatie kunnen worden opgenomen en een zo getrouw mogelijk beeld van de economische en budgettaire toestand voorhanden is. Het Rekenhof beklemtoont dat indien de lijst van de instellingen in de begrotingswet zou verschillen van de lijst opgesteld door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, deze verschillen duidelijk moeten worden gemotiveerd.

3. Aangepaste definitie van begrotingskredieten

Het Rekenhof is van oordeel dat het schrappen, voor de instellingen en diensten (andere dan het algemeen bestuur), van de verplichting om een vastleggingscomptabiliteit te voeren, ingaat tegen de geest van de wet van 22 mei 2003, die tot doel had voor alle diensten en instellingen een uniform kader voor de begroting en de boekhouding uit te werken.

Demande d'avis de la commission des Finances et du Budget au sujet du projet de loi modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 54 2139)

Monsieur le président,

Après avoir examiné le projet de loi mentionné sous rubrique, la Cour des comptes vous communique les commentaires suivants.

1. Un meilleur encadrement budgétaire et comptable des organismes

Le projet de loi à l'examen s'inscrit dans les principes de la loi du 22 mai 2003, tout en respectant la spécificité des organismes assimilés aux organismes administratifs publics (OAP) à gestion autonome.

En effet, le projet vise à améliorer l'encadrement du système financier, budgétaire et comptable, ainsi que de l'environnement de contrôle de ces organismes. En ce qui concerne ces organismes assimilés, il manque jusqu'à présent un cadre uniforme régissant l'établissement, la transmission et le contrôle des comptes, ainsi que l'organisation du contrôle par l'État (via un commissaire du gouvernement ou un délégué du ministre des Finances et la désignation d'un réviseur d'entreprises sur l'initiative du ministre de tutelle).

2. Périmètre de la loi du 22 mai 2003

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, les organismes assimilés aux OAP à gestion autonome seront repris dans une liste établie dans la loi budgétaire annuelle, laquelle reposera sur la liste des organismes rangés par l'Institut des comptes nationaux sous la classification S1311 *Administration centrale*.

Pour déterminer le périmètre de la loi du 22 mai 2003, les règles européennes en matière de comptabilité et d'établissement du compte doivent être respectées, afin de reprendre tous les services et organismes publics dans la consolidation et de présenter une image aussi fidèle que possible de la situation économique et budgétaire. La Cour des comptes souligne que, si des différences apparaissaient entre la liste des organismes reprise dans la loi budgétaire et celle établie par l'Institut des comptes nationaux, ces différences devront être explicitement motivées.

3. Adaptation de la définition des crédits budgétaires

La Cour des comptes estime que la suppression de l'obligation de tenir une comptabilité des engagements pour les organismes et services (autres que l'administration générale) est contraire à l'esprit de la loi du 22 mai 2003, qui visait à élaborer un cadre budgétaire et comptable uniforme pour tous les services et organismes.

4. Certificering van de jaarrekening van de Federale Staat

De aanpassing die door artikel 29 van het wetsontwerp aan artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 wordt aangebracht om niet de algemene rekening maar de jaarrekening van de Federale Staat door het Rekenhof te laten certificeren, komt tegemoet aan een vraag van het Rekenhof. Omdat de wet enkel in de opmaak van een geconsolideerde jaarrekening van de Federale Staat voorziet, is het logisch dat de certificering ook slaat op die jaarrekening.

Het Rekenhof vestigt er echter de aandacht op dat de wet van 22 mei 2003 geen uitsluitel geeft over de datum waarop de jaarrekening van de Federale Staat door het Rekenhof moet worden gecertificeerd, evenmin over de bestemming van de certificeringsverklaring.

5. Artikel 37 van het wetsontwerp

Dit artikel wijzigt artikel 138 van de wet van 22 mei 2003, door enerzijds alle instellingen en diensten bedoeld in artikel 2, 2° tot 4°, van de wet van 22 mei 2003 de mogelijkheid te geven gebruik te maken van een andere boekhoudplan, gecombineerd met de verplichting om voor alle grootboekrekeningen een overeenstemmingstabel op te maken met het boekhoudplan dat gevoegd is bij het koninklijk besluit van 10 november 2009, en anderzijds al die instellingen toe te laten extra-comptabel een begrotingsboekhouding te voeren.

Het Rekenhof stelt vast dat de mogelijkheid om een ander rekeningstelsel te gebruiken enkel aan kleine instellingen was toegekend door de wet van 8 mei 2014. Het voorliggende wetsontwerp breidt die mogelijkheid uit tot alle instellingen.

Wat het gebruik van een overeenstemmingstabel naar het boekhoudplan van het koninklijk besluit van 10 november 2009 betreft, herinnert het Rekenhof aan zijn advies dat het naar aanleiding van de bespreking van het wetsontwerp 53K3283 in de Commissie voor de Financiën en de Begroting heeft verstrekt en waarbij de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers erover werd geïnformeerd¹ dat een overeenstemmingstabel risico's inhoudt en de administratieve last voor de instellingen en diensten niet vermindert.

Het beroep doen op overeenstemmingstabellen (en de uitbreiding ervan tot alle instellingen en diensten) zal ook voor het Rekenhof een niet te onderschatten bijkomende inspanning vergen. Het Rekenhof zal immers twee referentiekaders moeten gebruiken: het boekhoudplan dat de instelling gebruikt voor de opmaak van haar rekeningen en het boekhoudplan dat gevoegd is bij het koninklijk besluit van 10 november 2009. Vervolgens zal het moeten nagaan of de omzetting tussen beiden correct is gebeurd.

Het voeren van een begrotingsboekhouding op extra-comptabele wijze vergroot bovendien het risico op fouten en maakt het moeilijker de uitvoering van de begroting op te volgen en te beoordelen.

¹ Brief A 3-3 704 388 B1/L1 van 12 februari 2014. Het wetsontwerp 53K3283 gaf aanleiding tot de goedkeuring van de wet van 8 mei 2014 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003.

4. Certification des comptes annuels de l'État fédéral

La modification apportée à l'article 111 de la loi du 22 mai 2003 par l'article 29 du projet de loi, qui prévoit la certification par la Cour des comptes non pas du compte général mais des comptes annuels de l'État fédéral, répond à une demande de cette dernière. Comme la loi prévoit uniquement de consolider les comptes annuels de l'État fédéral, il est logique que la certification porte également sur ceux-ci.

La Cour des comptes attire toutefois l'attention sur le fait que la loi du 22 mai 2003 ne précise pas la date à laquelle les comptes annuels de l'État fédéral doivent être certifiés par la Cour des comptes, ni le/les destinataire(s) de la déclaration de certification.

5. Article 37 du projet de loi

Cet article modifie l'article 138 de la loi du 22 mai 2003, d'une part, en offrant à tous les organismes et services visés à l'article 2, 2° à 4°, de la loi du 22 mai 2003 la possibilité d'utiliser un autre plan comptable, possibilité combinée à l'obligation de dresser, pour tous les comptes du grand-livre, un tableau de correspondance avec le plan comptable annexé à l'arrêté royal du 10 novembre 2009 et, d'autre part, en autorisant tous ces organismes à tenir une comptabilité budgétaire de manière extracomptable.

La Cour des comptes constate que la faculté d'utiliser un autre plan comptable n'avait été accordée qu'aux petits organismes par la loi du 8 mai 2014. Le présent projet de loi étend cette possibilité à l'ensemble des organismes.

En ce qui concerne l'utilisation d'un tableau de correspondance avec le plan comptable de l'arrêté royal du 10 novembre 2009, la Cour des comptes rappelle l'avis qu'elle avait rendu lors de l'examen du projet de loi DOC 53 3283 en commission des Finances et du Budget et par lequel le président de la Chambre des représentants avait été informé qu'un tableau de correspondance comportait des risques et ne réduisait pas la charge administrative des organismes et des services.

Le recours à des tableaux de correspondance (et son extension à tous les organismes et services) demandera aussi des efforts supplémentaires non négligeables de la part de la Cour des comptes. Celle-ci devra en effet utiliser deux référentiels, à savoir le plan comptable utilisé par l'organisme pour élaborer ses comptes et le plan comptable annexé à l'arrêté royal du 10 novembre 2009, puis vérifier ensuite l'exactitude de la conversion entre eux.

En outre, la tenue d'une comptabilité budgétaire de manière extracomptable augmente le risque d'erreurs et rend plus difficile le suivi et l'évaluation de l'exécution du budget.

¹ Lettre A3-3 704 388 L1 du 12 février 2014. Le projet de loi DOC 53 3283 a donné lieu à l'approbation de la loi du 8 mai 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003.

De keuze van de regering om de instellingen niet te verplichten een geïntegreerde algemene en begrotingsboekhouding te voeren, steunt op het argument dat niet alle instellingen de noodzakelijke softwareprogramma's kunnen aanschaffen, gezien de installatie- en onderhoudskosten ervan. Bovendien zou ook de nodige technische boekhoudkennis op dat vlak niet steeds voorhanden zijn bij de instellingen. Het Rekenhof herinnert er echter aan dat het de minister van Begroting al in 2010 en 2012 had ingelicht over de maatregelen en de operationele voorwaarden die minimaal moesten worden genomen, door zowel de instellingen als de dienst Federale Accountant, opdat de entiteiten de nieuwe boekhoudregels van de wet van 22 mei 2003 tijdig, correct en volledig zouden kunnen toepassen². Het herhaalde uitstel van de wet voor de instellingen, eerst tot 2012, vervolgens tot 2014 en een laatste maal tot 2016, volstond blijkbaar niet om hen op dat vlak te sensibiliseren.

6. Rekeningen – data van opmaak, overlegging, controle en rapportering

Het wetsontwerp voorziet in een aanpassing van de datum voor de opmaak van de algemene rekeningen van de diensten bedoeld in artikel 2, 2° tot 4°, van de wet van 22 mei 2003. De rekeningen moeten voortaan op 20 maart (i.p.v. 1 maart) zijn opgemaakt zodat ze voor 31 maart aan het Rekenhof kunnen worden voorgelegd. Die data wijken af van de data die voor de diensten van algemeen bestuur van toepassing zijn.

Het Rekenhof wijst erop dat als gevolg van de afstemming van de perimeter van de AOI op de classificatie S1311 *Centrale Overheid* van het Instituut voor de Nationale Rekeningen en in het licht van de verplichting voor het Rekenhof om de algemene rekeningen van alle diensten en instellingen met commentaar bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen, de termijnen die momenteel in de wet van 22 mei 2003 zijn opgenomen voor zijn controle en rapportering, moeilijk te respecteren zijn.

Het lijkt aangewezen dat de termijnen voor de controle van en de rapportering over de algemene rekeningen van alle categorieën van diensten, ook die van het algemeen bestuur, zouden worden geüniformiseerd.

Op last:

Hoofdgriffier,

Jozef VAN INGELGEM

Het Rekenhof:

Eerste voorzitter,

Philippe ROLAND

Le choix du gouvernement de ne pas obliger les organismes à tenir une comptabilité générale et budgétaire intégrée s'appuie sur l'argument que tous les organismes ne peuvent pas acquérir les logiciels nécessaires à cet effet vu le coût d'installation et de maintenance de ceux-ci. En outre, ces organismes ne disposeraient pas toujours des connaissances comptables techniques nécessaires en la matière. Cependant, la Cour rappelle qu'elle avait déjà informé le ministre du Budget en 2010 et 2012 des mesures et des conditions opérationnelles minimales à prendre tant par les organismes que par le service Comptable fédéral pour que les entités soient en mesure d'appliquer les nouvelles règles comptables de la loi du 22 mai 2003 en temps voulu et de manière correcte et exhaustive². Le report de l'entrée en vigueur de la loi pour les organismes, d'abord jusqu'en 2012, puis jusqu'en 2014 et enfin jusqu'en 2016, n'a visiblement pas suffi à les sensibiliser sur ce point.

6. Comptes – dates d'établissement, de transmission, de contrôle et de rapportage

Le projet de loi prévoit de modifier la date d'établissement des comptes généraux des services visés à l'article 2, 2° à 4°, de la loi du 22 mai 2003. Dorénavant, les comptes devraient être établis au 20 mars (au lieu du 1^{er} mars), de manière à ce qu'ils puissent être transmis à la Cour des comptes pour le 31 mars. Ces dates sont différentes de celles applicables aux services de l'administration générale.

La Cour des comptes souligne qu'à la suite de l'harmonisation du périmètre des OAP par le biais de la classification S1311 *Administration centrale* de l'Institut des comptes nationaux et à la lumière de l'obligation dans le chef de la Cour de communiquer à la Chambre des représentants les comptes généraux de tous les services et organismes avec ses observations, les délais définis actuellement dans la loi du 22 mai 2003 pour son contrôle et son rapportage sont contraignants.

Il conviendrait que les délais pour le contrôle et le rapportage afférents aux comptes généraux de toutes les catégories de services, y compris ceux de l'administration générale, soient uniformisés.

Par ordonnance:

Greffier en chef,

Jozef VAN INGELGEM

La Cour des comptes:

Premier Président,

Philippe ROLAND

² Rekenhof, "Vorbereitung op de boekhoudkundige verplichtingen van de wet van 22 mei 2003 door de diensten die niet behoren tot het algemeen bestuur", 167^e Boek, Volume I, december 2010, p. 523-540 en Rekenhof, "Vorbereitung van sommige entiteiten op de comptabiliteitswet van 22 mei 2003: opvolgingsaudit", 169^e Boek, Volume I, december 2012, p. 251-255.

² Cour des comptes, "Préparation des services ne faisant pas partie de l'administration générale aux obligations comptables de la loi du 22 mai 2003", 167^e Cahier, volume I, décembre 2010, p. 522-540 et Cour des comptes, "Préparation de certaines entités à l'application de la loi sur la comptabilité du 22 mai 2003: audit de suivi", 169^e Cahier, Volume I, décembre 2012, p. 241-246.