

De lokale besturen in het kader van het budgettair stabiliteitspact en de ESR-normen

Thema-analyse Lokale Financiën

Belfius Research
Mei 2015



Inleiding

De crisis van de overheidsschuld in de eurozone in 2010 bracht aan het licht dat de mechanismen die de overheidsfinanciën in Europa controleren en coördineren gebreken vertonen. In de nasleep ervan leidde dit tot een volledige herziening van de regels voor het economisch en budgettair bestuur in alle lidstaten.

Het nieuwe stabiliteitspact van België voor de periode 2015-2018 – waarover de onderhandelingen onlangs werden afgerond – werd op 30 april 2015 bij de Europese instanties ingediend. Voor het eerst worden de lokale besturen bij dit interne pact voor de gezamenlijke overheid betrokken op een formele en dwingende manier, conform de coördinatiemechanismen ingesteld door het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

Als logisch gevolg van het stabiliteitspact worden de lokale besturen geconfronteerd met de impact van de zogenaamde “ESR 2010”-normen, die het Europese referentiekader van de overheidsfinanciën vormen.

Al deze nieuwe verordeningen hebben voor de lokale besturen zeer concrete beleidsgevolgen, niet alleen in de vorm van nieuwe financiële verplichtingen (strengere eisen voor het evenwicht, beperking van de investeringen,...), maar ook voor de budgettaire praktijk (kalender voor de goedkeuring van budgetten en rekeningen, driemaandelijkse financiële reporting, meerjarenprogramma's, geconsolideerde benadering van de paralokale instellingen,...).

Eén van de macro-economische gevolgen die reeds voelbaar zijn is een vermindering van de investeringen van de lokale besturen. Zij vormen traditioneel een aanzienlijk stuk van de totale overheidsinvesteringen van het land (die onder het Europese gemiddelde blijven).

Bij wijze van besluit bevat deze thema-analyse enkele denkpistes om de doelstelling voor het begrotingsevenwicht te kunnen koppelen aan het behoud van de investeringscapaciteit van de lokale besturen.

Versterking van het economisch bestuur en van de Europese budgettaire integratie

Het proces van budgettaire coördinatie in Europa houdt rechtstreeks verband met de oprichting van de Europese Monetaire Unie. De invoering van de euro in 1995, en vooral de schuldcrisis in de eurozone in 2010, zijn immers twee belangrijke gebeurtenissen die aan de basis liggen van een aantal verordeningen om tot een grotere budgettaire integratie van de lidstaten te komen.

De euro: invoering van het Stabiliteits- en groeipact

Het **Stabiliteits- en groeipact** (SGP) werd in 1997 ingevoerd in het kader van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het moet de naleving van de Maastricht-normen garanderen na de aanvankelijk geplande convergentiefase.

Concreet voorziet het Stabiliteits- en groeipact in een regelmatige follow-up van de overheidsfinanciën van de lidstaten van de eurozone, met bijzondere aandacht voor de twee convergentiecriteria, namelijk (grafiek 1):

- **De financieringsbehoefte** (d.w.z. het tekort), die kleiner dan 3% van het bbp moet zijn;
- **de overheidsschuld**¹, die minder dan 60% van het bbp moet bedragen of, indien zij groter is, naar een aanvaardbaar peil moet worden teruggedrongen (wat het geval is voor België).

Indien een lidstaat de vastgelegde limiet overschrijdt, treedt op het niveau van de Europese Unie de **procedure bij buitensporige tekorten** (PBT) in werking. Ze omvat meerdere fasen die de betrokken lidstaat ertoe dwingen om maatregelen te nemen en de situatie bij te sturen.

Diverse verordeningen en de **ESR-handleiding voor het tekort** en de overheidsschuld bepalen praktisch hoe de indicatoren moeten worden berekend en welke informatie er jaarlijks, en daarna driemaandelijks, aan Eurostat moet worden verstrekt in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten (PBT).

In het begin van de jaren 2000 werd het stabiliteitspact geleidelijk aan versoepeld, vooral op initiatief van Duitsland en Frankrijk, die dit budgettaire kader te dwingend vonden om hun economie zuurstof te geven.

De financiële crisis: grondige hervorming van het Europese economische beleid

De economische en financiële crisis heeft de zwakke punten van het Europese kader voor een economisch beleid blootgelegd. Om het vertrouwen te herstellen en nieuwe crisissen in de eurozone en de EU te voorkomen, hebben het Europees Parlement en de Europese Raad tussen 2011 en 2013 een hele resem nieuwe wetgevende maatregelen uitgevaardigd².

¹ Het gaat meer bepaald over de geconsolideerde bruto-overheidsschuld, d.w.z. de schuld van de gezamenlijke overheid, zonder rekening te houden met de financiële activa (vandaar de term "bruto") en zonder de schulden tussen overheidsentiteiten (vandaar de term "geconsolideerd").

² In het Europees jargon 'sixpack' (5 verordeningen en 1 richtlijn) en 'twopack' genoemd (2 bijkomende nieuwe verordeningen).

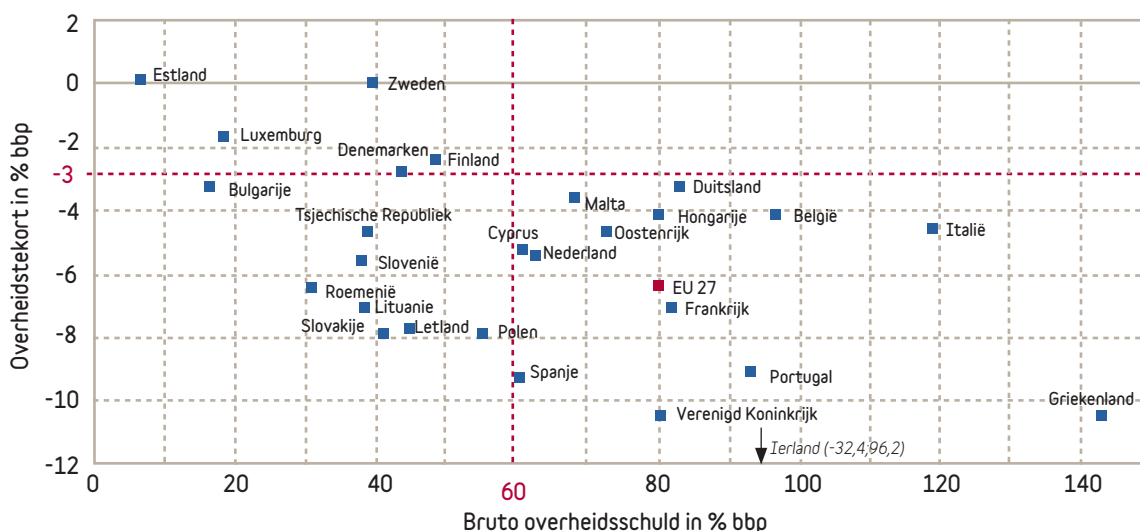
Deze maatregelen zijn bedoeld om het macro-economisch toezicht en de begrotingsdiscipline van alle lidstaten te versterken. Zij bevatten voornamelijk een aantal automatische sancties, een nieuwe regel om de schuldnorm te halen, een preventief luik van het stabiliteitspact (boordtabellen met indicatoren voor macro-economische “onevenwichten”), samen met de invoering van een gemeenschappelijke budgettaire planning.

Vooraf de richtlijn van 8 november 2011³ over de vereisten voor het budgettaire kader van de lidstaten houdt zeer concrete gevolgen in voor het beheer van de lokale besturen (cf. punt 4). De omzetting in Belgisch recht gebeurde voor de federale staat en de deelstaten in maart 2014, dus kort na de deadline opgelegd door de richtlijn (aanvankelijk vastgelegd op uiterlijk 31 december 2013).

Om alles te overkoepelen, ten slotte, keurde de Europese Raad op 2 maart 2012 formeel een nieuw “Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur binnen de Economische en Monetaire Unie” (VSCB) goed. Het bepaalt dat de diverse lidstaten (althans die van de eurozone) zich ertoe verbinden om hun jaarlijks structureel tekort⁴ niet boven 0,5% van het nominaal bbp te laten uitstijgen (deze drempel is veel dwingender dan de Maastricht-norm).

Deze “gulden regel” moest in nationaal recht worden omgezet via dwingende en permanente maatregelen, liefst op grondwettelijk of een daarmee gelijkstaand niveau. Voor België hebben de Kamer en de Senaat, als ook alle Gewest- en Gemeenschapsraden, deze regel tussen december 2012 en december 2013 bekrachtigd. Op 1 april 2014 trad dit Verdrag effectief in werking in de 25 landen die het aanvankelijk hadden ondertekend.

Grafiek 1: Tekort en overheidsschuld in de lidstaten van de Europese Unie in 2010



³ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van de Europese Unie.

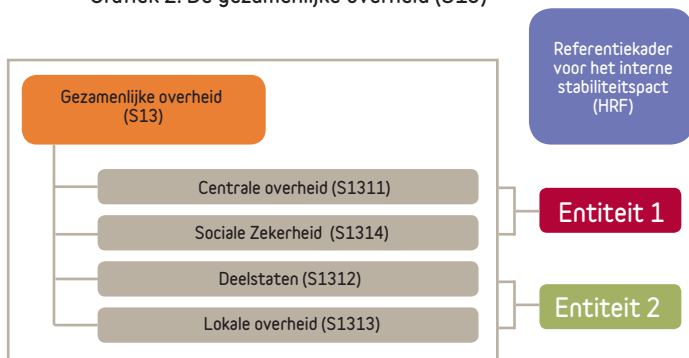
⁴ De doelstelling op middellange termijn is een structureel saldo, d.w.z. zonder cyclische componenten van de economie en zonder niet-terugkerende verrichtingen (one-shot).

De mechanismen voor de coördinatie van de overheidsfinanciën in het kader van de Belgische instellingen

De actoren van het begrotingsoverleg

De begrotingsnormen zijn van toepassing op de gezamenlijke overheid (S13)⁵, d.w.z. de centrale overheid (S1311), de sociale zekerheid (S1314), de deelstaten (S1312) en de lokale overheid (S1313).

Grafiek 2: De gezamenlijke overheid (S13)



De Europese instanties hebben enkel belangstelling voor de geconsolideerde resultaten van de overheidsfinanciën. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel hebben de lidstaten het recht om, in het kader van **interne stabiliteitspacten**, zelf de te leveren begrotingsinspanningen te verdelen tussen de verschillende entiteiten van de overheidssector⁶.

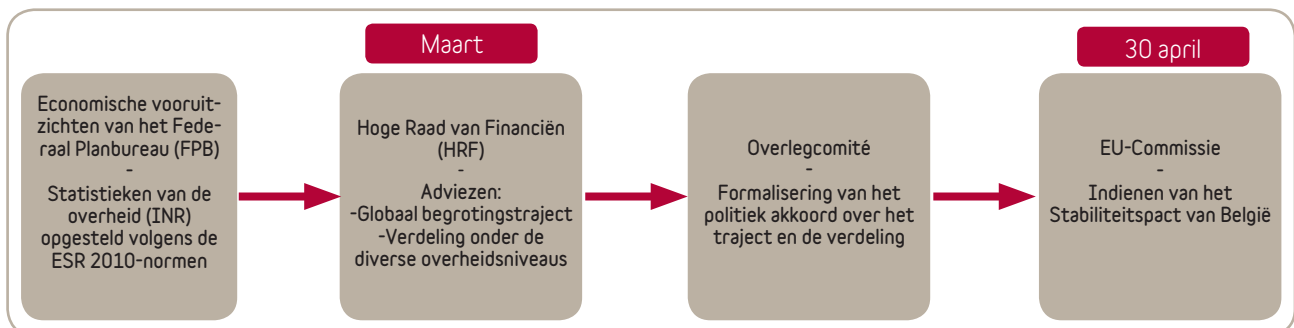
De coördinatie tussen de subsectoren van de overheid wordt in het Belgisch recht concreet georganiseerd door het **samenwerkingsakkoord** van 13 december 2013⁷. Twee instanties spelen een belangrijke rol bij de goedkeuring en de verdeling van het begrotingstraject, namelijk de Hoge Raad van Financiën (HRF) en het Overlegcomité (grafiek 3).

Op technisch vlak is de **HRF** de spil van de begrotingsprogrammering. De missie van de HRF, die oorspronkelijk was opgericht op basis van de bijzondere wet betreffende de financiering van Gemeenschappen en Gewesten, wordt sterk uitgebreid door de bijsturing van het Stabiliteitsprogramma.

De lokale overheid (S1313) omvat:

- de gemeenten;
- de provincies;
- de OCMW's;
- de politiezones en de brandweerzones;
- de paralokale instellingen van de niet-marktsector (waaronder heel wat gemeentebedrijven en inter-communales).

Grafiek 3: Voornaamste actoren bij het begrotingsoverleg



⁵ Indeling van de verschillende sectoren van de economie op basis van het ESR-systeem (cf. infra).

⁶ Artikel 13 van de Europese richtlijn voor het budgetaire kader van de lidstaten (2011/85/EU) luidt als volgt: "De lidstaten stellen passende coördinatiemechanismen voor de subsectoren van de overheid vast om ervoor te zorgen dat alle subsectoren van de overheid consequent worden meegenomen in de begrotingsplanning, de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels, alsook bij het opstellen van begrotingsprognoses en een meerjarenplanning, zoals met name in het meerjarige begrotingskader is bepaald".

⁷ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de toepassing van artikel 3, § 1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

De HRF maakt jaarlijks twee adviezen aan de regering over:

- Eind maart wordt een advies uitgebracht met het oog op de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma dat de Belgische regering elk jaar uiterlijk eind april aan de Europese Commissie moet voorleggen. In dit advies van normatieve aard formuleert de HRF aanbevelingen over het begrotingstraject op middellange termijn om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op middellange en lange termijn te garanderen.

Er worden begrotingsdoelstellingen vastgelegd voor de gezamenlijke Belgische overheid. Deze doelstellingen worden ook verdeeld tussen entiteit 1 (Federale Overheid en Sociale Zekerheid) en entiteit 2 (Gewesten en Gemeenschappen en lokale besturen). Gewoonlijk baseert de Belgische regering zich op deze aanbevelingen om het Stabiliteitsprogramma op te stellen.

- In de herfst brengt de HRF een advies uit met een retrospectief karakter waarin de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma wordt geëvalueerd. De budgettaire verwezenlijkingen van het voorgaande jaar worden vergeleken met de doelstellingen van dit programma en de oorzaken van een eventuele afwijking worden geanalyseerd. De analyse gebeurt zowel voor de gezamenlijke overheid als voor elk bestuursniveau afzonderlijk.

Op politiek vlak neemt het **Overlegcomité** de beslissingen en formaliseert het de verdeling van de begrotingsinspanningen.

De globale budgettaire doelstelling van de gezamenlijke overheid moet vooraf in het Overlegcomité worden besproken. Dit comité is samengesteld

uit: de eerste minister van de federale regering, de minister-presidenten van de Gemeenschappen en Gewesten, en de ministers van Financiën en Begroting van al deze entiteiten. De verdeling van de doelstellingen tussen de bestuursniveaus moet bovendien worden goedgekeurd door het Overlegcomité. Het samenwerkingsakkoord systematiseert dus de relatie tussen de HRF en het Overlegcomité.

De lokale besturen zijn evenwel niet vertegenwoordigd in deze beslissende instantie. Ze zijn dus niet rechtstreeks betrokken bij de bespreking van de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen.

Toenemende integratie van de lokale besturen in het Pact

Sinds kort en onder impuls van de Europese instanties worden de Belgische lokale besturen formeel geïntegreerd in de strategie voor de sanering van de overheidsfinanciën.

Tot de eurocrisis moesten de lokale besturen geen expliciete begrotingsdoelstellingen nakomen. Rekening houdend met de budgettaire uitdagingen gold tot dan toe immers een pragmatische aanpak. Het begrotingssaldo van de lokale besturen werd gezien als een restwaarde gelijk aan het verschil tussen de resultaten die alle overheidsniveaus van het land lieten optekenen⁸.

Door het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 werden de lokale besturen echter formeel in de begrotingscoördinatie en -programming opgenomen. Bij de uitvoering van dit akkoord wordt wel met de **specifieke kenmerken van de lokale besturen** rekening gehouden:

⁸ Husson JF, « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », Reflets et perspectives de la vie économique, 2008, nr. 4, p.33-48.

- **Macrobudgettair streefdoel geformuleerd voor alle lokale besturen samen**

In tegenstelling tot de andere bestuursniveaus, waar elke entiteit een individueel begrotingstraject opgelegd krijgt (opgesteld volgens de ESR-normen), zijn de 1.500 entiteiten⁹ van lokale besturen verplicht om globaal een jaarlijks budgettair streefdoel na te leven, eveneens vastgelegd volgens de ESR-normen. Individueel blijft elke lokale entiteit onderworpen aan de budgettaire voorschriften die haar respectievelijke toezichhoudende overheid uitvaardigt (en vaststelt binnen het traditionele boekhoudkundige kader van de lokale besturen).

In werkelijkheid worden de Gewesten verantwoordelijk gemaakt voor het naleven van de budgettaire doelstelling van de lokale besturen die onder hun bevoegdheid vallen. Het samenwerkingsakkoord bepaalt immers dat: *“Elke akkoord-sluitende partij zich ertoe verbindt om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of haar toezicht, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen naleven”*.

Praktisch gezien komt dit neer op het regionaliseren van de begrotingsdoelstelling die aan de lokale besturen wordt opgelegd, ook al worden ze in het stabiliteitspact globaal geformuleerd.

We wijzen ook op de bijzondere situatie van de politiezones en brandweertzones die hoofdzakelijk onder het toezicht van het federale niveau vallen.

- **Cyclische evolutie van de lokale investeringen**

Kenmerkend voor de lokale besturen in België en alle EU-landen is dat ze structureel een

doorslaggevend gedeelte van de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen, maar dat ze ook een sterke cyclische component vertonen (vooral afhankelijk van de lokale verkiezingen). Het boeken van de overheidsinvesteringen volgens de ESR-normen oefent een beslissende invloed op het begrotingstraject uit (cf. infra).

Daarom werd uitdrukkelijk aan de HRF gevraagd (art. 2 § 4 van het samenwerkingsakkoord) om bij het vastleggen van de begrotingsdoelstellingen rekening te houden met de volatiliteit van de lokale investeringen (ex ante).

- **Problematiek van lasten doorschuiven**

De financiële toestand van de lokale besturen ondergaat regelmatig de invloed (zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde) van beslissingen genomen door andere bestuursniveaus.

Het begrotingscoördinatiesysteem maakt de Gewesten verantwoordelijk voor de budgettaire doelstellingen van de lokale besturen. Het lijkt dus vrij logisch om dan ook een onderscheid te maken tussen de Gewesten die lasten doorschuiven (bvb. door een vermindering van subsidies) en de federale overheid (bvb. doordat de werkloosheidsuitkeringen beperkt worden in de tijd hebben de OCMW's meer kosten voor het verlenen van sociale bijstand).

Voor de evaluatie van de begrotingsdoelstellingen (ex post) bevat het samenwerkingsakkoord de volgende bepaling: *“De HRF identificeert, in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking dat voortvloeit uit de nieuwe impact van maatregelen genomen door de Federale Overheid waarvoor de Gewesten en de Gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn”*.

⁹ 589 gemeenten en OCMW's, 10 provincies, 195 politiezones, 34 brandweertzones en tientallen gemeentebedrijven en intercommunales uit de niet-marktsector.

Ontwerp van nieuw begrotingstraject (2015-2018)

Conform de hierboven beschreven procedure bracht de HRF eind maart jl. een advies uit waarin aanbevelingen werden geformuleerd in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018, dat in april 2015 aan de Europese Commissie werd voorgelegd.

Aanbevolen globaal traject

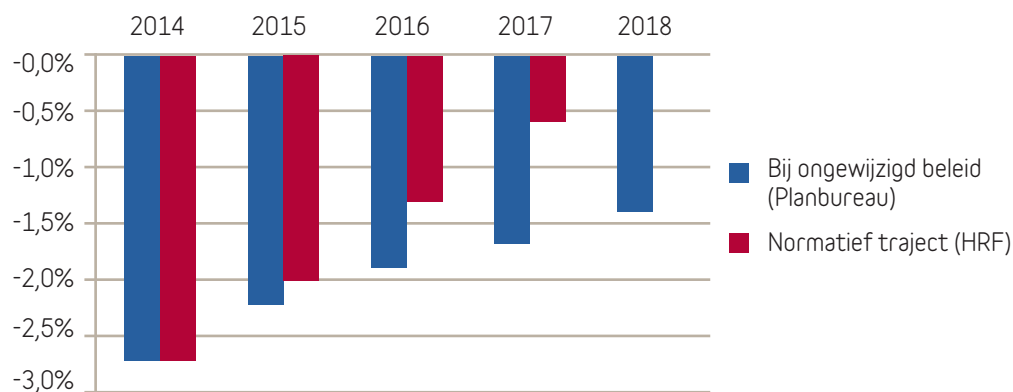
Het uitgangspunt voor het traject is het tekort van de gezamenlijke overheid over 2014, dat – volgens de recentste ramingen – op -3,2% van het bbp uitkomt. Hoewel hiermee de drempel van 3% van het bbp wordt overschreden, heeft de Europese Commissie uiteindelijk besloten dat dit percentage toch aan de norm van het tekort voldoet. **Structureel** bedraagt het tekort immers -2,7% van het bbp. België heeft hiermee een nieuwe procedure bij buitensporige tekorten vermeden.

In het ontwerp van begrotingsplan dat in oktober jl. bij de Commissie werd ingediend, heeft België er zich echter toe verbonden om tegen 2018 een structureel begrotingsevenwicht voor te leggen.

Rekening houdend met de macro-economische hypothesen die het Federaal Planbureau hanteert en bij een ongewijzigd beleid, zou het tekort fors krimpen tot -1,6% van het bbp in 2018 (vooral door het gunstig effect van de dalende rentelasten).

Om na afloop van de trajectperiode weer een evenwicht te halen, stelt de HRF voor om, over de periode 2015-2017, het **structureel saldo** op jaarbasis te verbeteren met 0,7% van het bbp en in 2018 met 0,6% van het bbp. Volgens dit scenario zou er een licht tekort van -0,1% van het bbp overblijven, dat dan rekening zou houden met de investeringscyclus van de lokale besturen.

Grafiek 4: Globaal begrotingstraject 2015-2018 (structureel tekort in % bbp)



Bron: Advies van de HRF – maart 2015

De verdeling van het begrotingstraject verloopt in twee fasen.

Verdeling van de inspanning tussen entiteiten 1 en 2

Een eerste verdeling van de begrotingsinspanning heeft plaats tussen entiteit 1 (Federale Staat en Sociale Zekerheid) en entiteit 2 (deelstaten en lokale besturen).

Om deze verdeling tot stand te brengen, houdt de HRF rekening met de zesde Staatshervorming en dan vooral met de modaliteiten voor de overheveling van nieuwe bevoegdheden als gevolg van de bijzondere financieringswet.

Concreet draagt entiteit 2 bij aan de begrotingssanering zonder alle financiële middelen te ontvangen die met de nieuwe overgehevelde bevoegdheden overeenstemmen. Dit verklaart waarom de gehele budgettaire inspanning voornamelijk door entiteit 1 lijkt te worden geleverd. Op basis van het advies van de HRF bevat het stabiliteitsprogramma het traject beschreven in tabel 1. Het werd op 30 april jl. door de Belgische staat voorgelegd aan de Europese Commissie. Het gaat om een nominaal genormeerd traject (d.w.z. met inbegrip van de cyclische component van de economie).

Verdeling van de inspanning binnen entiteit 2

Daarna verdeelt de HRF de begrotingsinspanningen binnen entiteit 2 tussen de deelstaten en de lokale overheid. Volgens de HRF moet elk bestuursniveau tegen 2018 weer het begrotingsevenwicht bereiken, maar ook elk Gewest en elke Gemeenschap afzonderlijk.

Wat de **lokale besturen** betreft, blijft het streefdoel echter macrobudgettair voor de sector in zijn geheel. Concreet beveelt de HRF een structurele verbetering aan van het saldo van de lokale besturen van 0,05% van het bbp (d.i. 200 miljoen EUR) in 2015 en 2016 en van 0,04% voor 2017 en 2018. Door de afrondingsregels vermeldt het stabiliteitsprogramma echter een stabiele budgettaire doelstelling van -0,1% van het bbp over de hele periode (tabel 1).

Volgens de HRF is een licht tekort van -0,1% van het bbp mogelijk om rekening te houden met de investeringscyclus van de lokale besturen conform de bepaling opgenomen in het samenwerkingsakkoord.

Tabel 1: Budgettair traject per entiteit zoals voorgesteld door het stabiliteitspact 2015-2018 (nominaal tekort in % bbp)

In % bbp	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal gezamenlijke overheid (S13)	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,0%	-0,2%
Entiteit 1	-2,6%	-2,0%	-1,5%	-0,6%	0,1%
Entiteit 2	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,1%
Gemeenschappen en Gewesten	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	0,0%
Lokale overheid	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%

Bron: Stabiliteitsprogramma van België (2015-2018) – april 2015

ESR 2010: het Europees referentiekader van de overheidsfinanciën

Los van de problematiek rond het bepalen van de budgettaire doelstellingen, vormt het omzetten van de boekhoudgegevens van de lokale besturen op basis van de ESR-normen een tweede erg stringente factor voor de lokale besturen.

De hervorming van de Europese boekhoudnormen (ESR 2010)

Het Europees systeem van de nationale rekeningen (ESR) vormt het referentiekader voor het opstellen van de statistieken over de overheidsfinanciën die in het kader van de Europese begrotingsmonitoring worden opgevraagd. Deze boekhoudnormen, waarvan de oorspronkelijke bedoeling veel verder blijkt te reiken dan een evaluatie van de overheidsrekeningen, werden onlangs herzien in het kader van een nieuwe Europese verordening¹⁰, de zogenaamde "ESR 2010-normen". Deze verordening betekent geen revolutie maar een evolutie. Ze bevat vooral de hele rechtspraak die Eurostat sinds 1995 heeft uiteengezet in zijn adviezen over de kwalificatie van de verrichtingen in het kader van de ESR-verordening (criteria voor indeling van de entiteiten die tot de overheidssector behoren, verwerking van de verkoop van activa en PPS (publiek-private samenwerking)).

Voor de lokale besturen en deelstaten (entiteit 2) heeft de toepassing van ESR 2010 er vooral toe geleid dat de consolidatiekring aanzienlijk werd verruimd. De striktere criteria, vooral voor de "markttest" (behoort de entiteit tot de marktsector of de niet-marktsector), leidden in september jl. immers tot de herkwalificatie van een groot aantal overheidsentiteiten (op regionaal vlak gaat het om entiteiten voor alternatieve financiering, PPS en maatschappijen voor sociale huisvesting, op lokaal vlak om intercommunales en gemeentebedrijven). Deze massale herkwalificaties (van meer dan 700 entiteiten) resulteerden op hun beurt in een verslechtering van zowel het financieringssaldo als de overheidsschuld (cf. tabel 2).

De nieuwe methodologie van ESR 2010 brengt ook een lichte opwaartse bijsturing van het bbp teweeg, zodat het "noemer"-effect de verslechtering van de convergentieratio's enigszins opvangt.

Tabel 2: Impact van de overschakeling naar ESR 2010 op het financieringssaldo en de overheidsschuld (2013)

	Financieringssaldo		Overheidsschuld	
	in miljoen EUR	in % bbp	in miljoen EUR	in % bbp
Deelstaten (S1312)	- 640,5	0,16%	+18.030	4,6%
Lokale overheid (S1313)	-92,4	0,02%	+2.804	0,7%

Bron: advies van de HRF (november 2014)

¹⁰ EU-verordening nr. 549/2013 van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van de nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

Impact van de ESR-normen voor het boeken van investeringen

Het toepassen van de ESR-boekhoudnormen heeft vooral nadelige gevolgen voor de toekomstige investeringscapaciteit van de lokale besturen. De manier van boeken van investeringen, samen met het aandeel ervan in de totale uitgaven van de lokale besturen (gemiddeld meer dan 10 %, tegen minder dan 1 % voor de federale Staat), leidt ertoe dat de saldi uitgedrukt volgens de ESR-normen sterk en structureel verslechteren in vergelijking met de saldi uit de boekhouding van de lokale besturen.

Zonder al te technisch te worden, is dit als volgt te verklaren¹¹:

- Het rekeningsaldo van de overheden opgemaakt volgens de ESR-normen weerspiegelt een financieringsbehoefte (of -capaciteit) zonder **enig onderscheid over de oorsprong van dit onevenwicht** (of overschot), dus ongeacht of het voortvloeit uit de exploitatiecyclus of uit de investeringen (brutovorming van vast kapitaal in de ESR 2010-boekhouding). De financieringsbehoefte van de lokale besturen in ESR-termen is echter grotendeels, ja zelfs volledig te verklaren door de realisatie van investeringen, d.w.z. uitgaven met activa als tegenwaarde.
- Wat alles nog ingewikkelder maakt, is de **strikt jaarlijkse benadering** waarvoor in de Europese methodologie werd gekozen. De investeringsuitgaven worden in één keer verrekend tijdens het boekjaar van realisatie en bezwaren dus integraal het eindsaldo van het

boekjaar, zonder rekening te houden met hun economische levensduur. Dit geldt evenzeer voor autofinanciering. Enkel het exploitatieoverschot dat in de loop van het betrokken boekjaar wordt gegenereerd, kan in aanmerking komen voor autofinanciering zonder een beroep te kunnen doen op de eventuele reserves die preventief zijn aangelegd.

- In de gekozen boekhoudkundige aanpak wordt **elke vermogensvisie verwaarloosd**. De investeringsuitgaven bezwaren de rekeningen van de overheden, maar de gevormde activa worden absoluut niet in aanmerking genomen. Het valt nochtans niet te ontkennen dat een structurele onderinvestering resulteert in een verborgen schuld, die een inhaalbeweging zal vergen.

¹¹ Zie eveneens "Is een black-out van de overheidsinvesteringen onvermijdelijk?", artikel verschenen in de Tijd van 19 december 2014

Evolutie van de budgettaire prestaties van de lokale besturen op basis van de ESR-normen

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) publiceert sinds lang statistieken over de financiën van de lokale overheid (S1313). Die statistieken berustten echter op ramingen gebaseerd op bronnen van derden (RSZPPO, FOD Financiën,...). Eurostat vond deze onvoldoende betrouwbaar.

Sinds maart 2012 publiceert het INR voor de lokale besturen de resultaten van de rekeningen volgens de ESR-normen waarbij het zich rechtstreeks baseert op de boekhoudkundige staten van de lokale besturen overgemaakt door de Gewesten.

Uit de analyse van de rekeningen van de lokale besturen volgens de ESR-normen¹² blijken de volgende tendensen:

- Tussen 1995 en 2013 schommelt het **financieringssaldo** tussen +0,2% en -0,5% van het bbp, terwijl het gemiddeld saldo over de periode uitkomt op -0,1% van het bbp. Bij de lokale besturen hebben de gemeenten het grootste deel in de financieringsbehoeften.
- De schuld van de lokale besturen vertegenwoordigt een klein (+/-5%) en stabiel aandeel in de totale **overheidsschuld**. Zij wordt voor

meer dan 90% aangegaan om investeringen te financieren en heeft overwegend vaste activa als tegenwaarde.

- Sedert 1995 nemen de lokale besturen +/- 40% van alle **overheidsinvesteringen** voor hun rekening. Deze overheidsinvesteringen vertonen een welbekend cyclisch verloop dat, afhankelijk van de jaren, tussen 0,5% en 0,9% van het bbp schommelt (gemiddeld 0,7% van het bbp sedert 1995).

De jaarlijkse schommelingen van de financieringsbehoefte van de lokale besturen blijken dus voornamelijk toe te schrijven zijn aan het fluctuerende investeringsvolume. Afgevlakt in de tijd benadert de financieringsbehoefte structureel het evenwicht (-0,1% van het bbp). Als de investeringen buiten beschouwing blijven, vertonen de lokale besturen vrijwel elk jaar een overschot. De financieringsbehoefte is dus zeer uitzonderlijk het gevolg van een exploitatietekort.

Ondanks deze bepalende rol op het vlak van overheidsinvesteringen, is de schuld van de lokale sector zeer klein ten opzichte van de gezamenlijke Belgische overheidsschuld (5,3% in 2013). Dit bewijst dat een structurele investeringsinspanning financieel houdbaar kan zijn.

Tabel 3: Financiële indicatoren van de rekeningen van de lokale besturen - ESR 2010

	2013		Gemiddeld 1995 - 2013
	in % bbp	in % overheidssector	in % bbp
Financieringssaldo	-0,25%	8,5%	-0,06%
Overheidsschuld	5,70%	5,3%	4,40%
Investeringen	0,70%	34,0%	0,70%

Bron: berekening op basis van statistieken van het INR, Rekeningen van de overheid (sept 2014)

¹² INR, Nationale Rekeningen - Rekeningen van de overheid (sept. 2014).

Concrete gevolgen voor het beheer van de lokale besturen

De implementering van de nieuwe Europese verordeningen heeft het dagelijks beheer van de lokale besturen geleidelijk maar aanzienlijk beïnvloed.

Schematisch weergegeven, zijn er twee soorten concrete gevolgen:

Nieuwe financiële beperkingen

De lokale besturen waren traditioneel onderworpen aan de verplichting om een begroting in evenwicht voor te leggen (zowel voor de gewone als de buitengewone dienst). Dit begrotingsevenwicht werd hun opgelegd door de gemeentelijke of provinciale organieke wet. De noodzaak om macrobudgettaire doelstellingen na te leven uitgedrukt volgens de ESR-normen, heeft de gewestelijke toezichthoudende overheid ertoe aangezet om de evenwichtsregels opgelegd aan de lokale besturen te versterken.

Echter, de nieuwe begrotingsvoorschriften refereren¹³ niet rechtstreeks aan de ESR-normen maar blijven bepaald in het boekhoudkader van de lokale besturen, evenwel met varianten naargelang de Gewesten. Zo moeten in Wallonië, het Brussels Gewest en de Duitstalige Gemeenschap alle gemeenten voortaan een evenwicht voor het eigen dienstjaar kunnen voorleggen. In Vlaanderen moeten de lokale besturen sinds de grondige hervorming van het boekhoudkader van de lokale besturen (BBC: Beleids- en Beheerscyclus) nieuwe evenwichtsregels naleven, zowel jaarlijks als over meerdere jaren. Deze regels maken, net als de ESR-normen, geen onderscheid meer tussen het financieringssaldo gelinkt aan de exploitatie en het saldo gekoppeld aan de investeringen.

Gelijktijdig met de versterking van de evenwichtsregels, hebben de toezichthoudende overheden ook nieuwe bepalingen goedgekeurd om de evolutie te beheersen van de investeringen (die een beslissende invloed uitoefenen op het ESR-saldo van de lokale besturen) en de schuldenlast te controleren. Concreet komen deze nieuwe beperkingen vooral

tot uiting in de vorm van een maximumbedrag aan nieuwe leningen uitgedrukt in EUR per inwoner (Wallonië) of een bedrag van de lasten van nieuwe leningen dat overeenkomt met het volume van de terugbetaling van het kapitaal van het dienstjaar (Brussel).

Ten slotte wordt aan de gemeenten gevraagd om een realistisch investeringsprogramma uit te werken, d.w.z. om zich te beperken tot investeringen waaraan met grote waarschijnlijkheid concreet vorm kan worden gegeven.

Nieuwe verplichtingen voor financiële reporting

De laatste twee jaar werden de lokale besturen steeds vaker gevraagd om periodiek nieuwe financiële reportings op te stellen. Dit vloeit vooral voort uit de toepassing van de Europese richtlijn die de **vereisten voor het budgettaire kader van de lidstaten** oplijst.

Zo werd aan de lokale besturen gevraagd om nieuwe driemaandelijke boordtabellen in te dienen, informatie te verstrekken over de “voorwaardelijke verbintenissen” zoals de toegestane waarborgen, een lijst op te stellen over vormen van publiek-private samenwerking (PPS) en meerjarenbegrotingen (gewoonlijk 5 jaar) voor te leggen. De lokale besturen in Vlaanderen voldoen reeds aan die verplichting in het kader van de BBC.

Een belangrijke ontwikkeling die de financiële organisatie van de lokale besturen ingrijpend heeft veranderd, vloeit eveneens voort uit **het versnellen van de begrotingskalender**. Hoewel dit reeds in de gemeentewet was voorgeschreven, moeten de budgetten voortaan vóór het begin van het betrokken dienstjaar worden goedgekeurd, terwijl de rekeningen uiterlijk in juni moeten worden aangenomen. Deze snellere afsluiting moet het INR er theoretisch toe in staat stellen de financiële toestand van de lokale besturen mee te delen op basis van de recentste rekeningen (gepland tegen eind september bij Eurostat).

¹³ Met uitzondering van de circulaire van de Duitstalige Gemeenschap, die eveneens een evenwicht in ESR-termen oplegt, maar over een periode van meerdere jaren.

Ontwikkelingsperspectieven en denkpistes

De Europese Commissie onderstreept dat¹⁴ *“België vooral moet investeren in de overheidssector. In de loop van de jaren zijn de overheidsinvesteringen gedaald tot 1,6% van het bbp, dit is vrijwel het laagste niveau van alle EU-lidstaten.”*

De toenemende integratie van de lokale besturen (volgens een steeds grotere perimeter) in het stabiliteitspact, samen met de toepassing van de ESR-normen, draagt er echter toe bij dat de overheidsinvesteringen in ons land nog sterker worden afgeremd. Deze structurele daling van de overheidsinvesteringen is niet zonder gevolgen voor de dynamiek van onze economie¹⁵ en voor de leefomgeving van de burgers.

Betekent dit dan dat doelstellingen voor het evenwicht van de overheidsfinanciën overbodig zijn? Uiteraard niet. Maar de vele interacties van overheidsinvesteringen kunnen een bijzondere behandeling rechtvaardigen in de analyse van de overheidsrekeningen. Natuurlijk is niet elke investering a priori verantwoord en noodzakelijk goed. Het is meer dan ooit nodig om investeringsprojecten zorgvuldig uit te kiezen op basis van relevante criteria zoals haalbaarheid, besparing op vlak van werkingskosten (bvb. energie-efficiëntie) en financiële houdbaarheid.

Om de doelstelling van het begrotingsevenwicht te halen en toch de investeringscapaciteit veilig te stellen, kunnen meerdere pistes worden verkend:

In het kader van het interne stabiliteitspact: het begrotingstraject moduleren en de doelstellingen verdelen per subsector, afhankelijk van de investeringsinspanning

Sommige lidstaten voorzien mechanismen die de normen versoepelen zodat de lokale of gewestelijke overheden een investeringspotentieel behouden. Deze mechanismen nemen bijvoorbeeld

de vorm aan van een meerjarige afvlakking van de begrotingsdoelstellingen of van een systeem dat gedeeltelijke afwijking voorziet van de evenwichtsdoelstelling als het om productieve investeringsuitgaven gaat. Een soortgelijke bepaling is gedeeltelijk opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 13/12/2013 (cf. supra).

De gewestelijke macrobudgettaire sturingsmechanismen evalueren

Als toezichhoudende overheid hebben de Gewesten de verantwoordelijkheid voor de begrotingsdoelstellingen van de lokale besturen. Ze hebben dan ook onlangs de evenwichtsregels aangepast en tegelijk nieuwe bakens (investering, schuld, hervorming van de boekhouding ...) uitgezet met het oog op een betere budgettaire sturing van de lokale besturen die onder hun bevoegdheid vallen.

Na een inlooperperiode van enkele jaren zal het ongetwijfeld nuttig zijn om de mechanismen die de Gewesten ingevoerd hebben te evalueren en de efficiëntie ervan te bekijken, zowel voor de doelstelling rond het financieringssaldo als voor de evolutie van de lokale investeringen.

Herzien van de Europese begrotingsnormen

Meer fundamenteel zou het evenwichtscriterium van de overheidsrekeningen op een “intelligente” manier een nieuwe definitie moeten krijgen waarbij men reëel zou moeten nadenken over de kwaliteit van het overheidsbeheer en de gevolgen ervan voor de hele economie.

Een echte gulden regel zou erin kunnen bestaan dat de overheid een exploitatieoverschot opgelegd krijgt dat voldoende groot is om jaarlijks de schuld af te lossen en dat nieuwe leningen aangaan uitsluitend kan voor de financiering van investeringen waarvan het algemeen nut is bewezen.

¹⁴ EU-Commissie, “Investeren in de toekomst van Europa”, fiche over België in het kader van het Investeringsplan, www.ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan

¹⁵ Cf. Thema-analyse Lokale Financiën, “Het belang van overheidsinvesteringen voor de economie”, Belfius Research, maart 2015, www.belfius.be/onzestudies

Terwijl dit debat tot voor kort nog utopisch en zelfs volledig taboe was, gaan er zowel in politieke, economische en zelfs academische kringen als bij representatieve verenigingen¹⁶ steeds meer stemmen op die zich openlijk in die zin uitspreken.

De Commissie¹⁷ zelf is schuchter geëvolueerd door de begrotingsnormen soepeler te gaan interpreteren en het principe van een “investeringsclausule” in te voeren, zij het tot dusver op een restrictieve manier.

Zoeken naar “ESR-neutrale” financiële oplossingen

In afwachting van een eventuele aanpassing van het Europees begrotingskader garanderen bepaalde financiële oplossingen de continuïteit van de overheidsinvesteringen door de impact op de begrotingsnormen te minimaliseren. Conceptueel kunnen twee soorten oplossingen worden geïdentificeerd, namelijk “ESR-neutrale” financiering en investeringen die gedragen worden door een entiteit die niet tot de consolidatiekring behoort.

Eenzijds zijn bepaalde financieringswijzen “ESR-neutraal” vanwege hun kenmerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om operationele leasing, concessie-overeenkomsten en bepaalde vormen van publiek-private samenwerking (PPS). Deze oplossingen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat een derde het investeringsrisico op zich neemt.

Anderzijds kunnen satelliet-overheidsentiteiten zich, onder vrij strikte voorwaarden¹⁸, buiten de consolidatiekring van de overheidssector bevinden; bepaalde activiteiten van algemeen nut binnen deze entiteiten onderbrengen schept investeringsmogelijkheden die de overheidsschuld niet bezwaren. Het gaat dan om sommige autonome gemeentebedrijven, OCMW-verenigingen, intercommunales.

Deze twee benaderingen hebben een gemeenschappelijk kenmerk, namelijk dat het risico grotendeels naar de privésector of een niet-geconsolideerde overheidsentiteit wordt overgeheveld en daar wordt gedragen.

Voor de overheidsentiteit vergen deze oplossingen eerst en vooral een evolutie in de opvatting zelf van de manier waarop ze het beheer wenst waar te nemen. Dit gaat vooral over welk niveau van “afstand doen” ze aanvaardbaar vindt.

Vervolgens blijkt dat de overheid die een project draagt afhankelijk is van de evolutie in de rechtspraak van Eurostat over de voorgestelde nieuwe financieringswijzen. De adviezen en vele herkwalificaties die Eurostat aanbracht bevestigen dat het ongebreideld zoeken naar complexe financieringsoplossingen niet altijd de verhoopte voordelen oplevert. In dit opzicht zou een “standstill”-procedure voor goedgekeurde projecten wellicht wenselijk zijn.

¹⁶ Raad van Europese Gemeenten en Regio's (REGR), Verklaring van 17 december 2014 over de impact van de Europese regelgeving betreffende de lokale en regionale financiën.

¹⁷ Perscommuniqué van de EU-Commissie van 13 januari 2015 “Stabiliteits- en groeipact: de Commissie publiceert krachtlijnen om de structurele hervormingen en de investeringen te bevorderen”.

¹⁸ Op basis van de “market test” die in de ESR-handleiding is bepaald (niet-afhankelijkheid van “onvoorwaardelijke” overheidssteun, activiteiten tegen marktprijs, mededinging, door de activiteit gegenereerde inkomsten die meer dan 50% van de kosten dekken...)



Deze studie werd gerealiseerd door
Belfius Research: Geert Gielens, Arnaud Dessoy en
Anne-Leen Erauw
Pachecolaan 44 - 1000 Brussel

Bijkomende informatie:
Directie Research - Tel.: 02 222 56 10