

Rekeningen van de lokale besturen en de ESR 95-normen

Voor de lidstaten van de Europese Unie geldt het **Europees systeem van nationale rekeningen** als de huidige referentie voor overheidsfinanciën, beter bekend als “**ESR 95**”. De statistieken voor overheidsfinanciën die volgens dit referentiekader worden opgemaakt, vormen voortaan de basis van de Europese budgettaire monitoring, zowel voor de procedure bij buitensporige tekorten (PBT)¹ als voor de stabiliteits- en convergentieplannen die door de diverse lidstaten bij de Europese instanties worden ingediend.

De begrotingsnormen gelden voor de gezamenlijke overheid, d.w.z. de centrale overheid, de sociale zekerheid, de deelstaatoverheden en **de lagere overheden**. Deze laatste subsector (S.1313) omvat de gemeenten, de provincies, de OCMW's, de politiezones en de parlokale instellingen die geen marktdiensten aanbieden.

In het algemeen verschillen de cijfers van de ontvangsten en uitgaven die in de begrotingsdocumenten van de overheid zijn opgenomen aanzienlijk van de macro-economische gegevens die voorkomen in de nationale rekeningen, opgesteld volgens de ESR 95-normen. Voor de lokale besturen heeft het toepassen van de ESR 95-normen gevolgen die in verhouding belangrijker zijn dan voor de andere overheidssectoren, en wel om twee redenen:

- **Grote verschillen in de boekhouding**

De boekhoudreglementering van de lokale besturen stipuleert als essentiële regel de **scheiding tussen de gewone en de buitengewone dienst** (fiche 13): de ontvangsten en uitgaven van de gewone en de buitengewone dienst mogen niet worden vermengd, de uitgaven van elke dienst worden gecompenseerd door uitgaven van dezelfde aard, de buitengewone ontvangsten mogen niet dienen om de gewone uitgaven te dekken. Die beperking vloeit voort uit een principe van gezond beheer dat niet toelaat om schulden op lange termijn aan te gaan om lopende uitgaven te dekken².

In het macro-economische systeem volgens ESR 95 worden de economische transacties ingedeeld volgens een reeks van hiërarchisch opgebouwde rekeningen die uiteindelijk tot uiting komt in het **financieringssaldo** (dat overeenstemt met het saldo van de kapitaalrekening). In tegenstelling tot de boekhouding van de lokale besturen, bevat het financieringssaldo dus zowel de exploitatie- als de kapitaalverrichtingen.

De lokale besturen hanteren het zogenaamde systeem van de dienstjaren, zodat in de boekhouding van de lokale besturen systematisch een onderscheid wordt gemaakt tussen de verrichtingen van het **eigen dienstjaar** en die van de **vorige dienstjaren** (fiche 12). De gemeentewet legt de lokale besturen een begrotingsevenwicht op voor het algemeen totaal (d.w.z. dat eveneens rekening wordt gehouden met de verrichtingen voor vorige dienstjaren en ook met de overboekingen uit of naar de reservefondsen). In het conceptuele kader van ESR 95 redeneert men daarentegen uitsluitend volgens de verrichtingen van het betrokken dienstjaar, waardoor de lokale besturen een tijdelijk tekort niet mogen opvangen via de reserves of de overgedragen winst.

Een fundamenteel verschil, ten slotte, zit in de **financiële transacties**, die de lokale besturen boeken als ontvangsten (bijvoorbeeld aangaan van leningen, verkoop van deelnemingen) of als uitgaven (aflossen van het kapitaal van een lening) en op die manier mee de begrotingssaldi beïnvloeden. In het kader van ESR 95 worden ze echter niet in de kapitaalrekening opgenomen, maar afzonderlijk op de financiële rekeningen geboekt.

- **Overzicht van de lokale investeringen**

Een kenmerk voor de lokale besturen is dat ze het leeuwendeel van de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen. In de 27 lidstaten van de Europese Unie bedraagt hun aandeel twee derde van de overheidsinvesteringen³. Dat percentage ligt iets lager voor België (net zoals in de andere federale landen), doordat ook de deelgebieden een aanzienlijk deel van de investeringen dragen.

In de structuur van de totale uitgaven van alle Belgische overheidsniveaus samen vertegenwoordigen de investeringsuitgaven (brutovorming van vast kapitaal) een verhouding van 10,5 % voor de lokale besturen, tegenover 4,6 % voor de deelgebieden en slechts 0,65 % voor de federale overheid.

¹ Protocol voor de procedures bij buitensporig tekort, als bijlage bij het Europees verdrag, dat convergentiecriteria van maximaal 3 % van het bbp oplegt voor het tekort en van maximaal 60 % van het bbp voor de overheidsschuld.

² Deze boekhoudkundige regel (de zogenaamde “gulden regel”) wordt op een vergelijkbare manier toegepast door de lokale besturen van de meeste Europese landen.

³ “Lokaal en regionaal Europa – Kencijfers 2010” – Document dat werd uitgewerkt door de studiedienst van Dexia Crédit Local met medewerking van de RGRE – beschikbaar op de website van Belfius Bank www.belfius.be/onzestudies.

Financieringsbehoefte (-) of -capaciteit (+) en investeringen van de lokale besturen (S.1313) volgens de ESR 95-normen

	2007	2008	2009	2010	2011
Financieringsbehoefte (-) of -vermogen (+) in miljoen EUR	566	725	152	-88	-158
in % van het bbp	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Brutokapitaalvorming in miljoen EUR	1 803	1 939	1 912	2 059	-

Bron: INR - Nationale rekeningen - Rekeningen van de overheid 2011 (maart 2012)

Het is duidelijk dat de centrale rol van de investeringen voor de lokale besturen, gekoppeld aan het feit dat de financiële verrichtingen (d.w.z. de voornaamste bron van financiering van de investeringen) niet in aanmerking worden genomen, ertoe leidt dat de saldi uitgedrukt volgens de ESR 95-normen sterk en structureel verslechteren in vergelijking met de saldi in de gemeenteboekhouding.

Op basis van de meest recente statistieken die het Instituut van de Nationale Rekeningen publiceerde (maart 2012), vertonen de lokale besturen een lichte financieringsbehoefte in 2010 en in 2011. Dat resultaat in termen van de ESR 95 is vrijwel in evenwicht, uitgedrukt als een percentage van het bbp, ondanks de investeringsinspanning van ongeveer 2 miljard EUR per jaar.

Dat overwicht van de lokale investeringen geldt niet specifiek voor België maar komt voor in de diverse lidstaten. Daarom ook dat de landen die de lokale besturen formeel bij het budgettaire traject betrekken (intern stabiliteitspact) gewoonlijk mechanismen hebben uitgewerkt die de normen versoepelen, opdat de lokale besturen een investeringspotentieel kunnen behouden. Die mechanismen komen bijvoorbeeld neer op een aftopping over meerdere jaren van de begrotingsdoelstellingen of op een systeem waarin gedeeltelijk van het streefdoel voor de investeringsuitgaven wordt afgeweken.

Verantwoordelijke uitgever: Dirk Smet, Belfius Bank, Pachecolaan 44, 1000 Brussel
RPR Brussel BTW BE 0403.201.185 – JUNI 2012

