

# Rekeningen van de lokale besturen en de ESR 2010-normen

Voor lidstaten van de Europese Unie geldt het Europees stelsel van rekeningen (ESR) als de huidige referentie voor overheidsfinanciën. Het systeem werd bijgewerkt in een Europese Verordening 'ESR 2010'<sup>1</sup>. ESR-normen werden oorspronkelijk ontwikkeld om de economische activiteit van een land te meten. Geleidelijk aan zijn ze uitgegroeid tot een ware monitor voor overheidsfinanciën. De statistieken voor overheidsfinanciën die volgens dit kader worden opgemaakt, vormen voortaan de basis van de Europese budgettaire monitoring en de stabiliteits- en convergentieplannen die elke lidstaat indient bij de Europese instanties.

De begrotingsnormen gelden voor de gezamenlijke overheid (S13), d.w.z. de centrale overheid, de sociale zekerheid, de deelstaatoverheid en de **lokale overheid**. Deze laatste subsector (S1313) omvat gemeenten, provincies, OCMW's, politiezones en paralokale instellingen die geen marktdiensten aanbieden.

Over het algemeen verschillen de structuur en cijfers van ontvangsten en uitgaven in een overheidsbudget sterk van de macro-economische benadering volgens de ESR 2010-normen in de nationale rekeningen.



<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

<sup>2</sup> Hoge Raad van Financiën: Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma.



Voor lokale besturen is dit verschil met de ESR 2010-normen belangrijker dan voor andere overheidssectoren, en wel om 2 redenen:

### Boekhoudkundig resultaat verschilt

Op basis van dezelfde rekeningcijfers geven beide benaderingen een verschillend resultaat door een andere methodologische insteek.

De financiële toestand van lokale besturen wordt in de ESR 2010-boekhouding beoordeeld via de berekening van de financieringsbehoefte/capaciteit, terwijl de budgettaire boekhouding gebeurt via saldi en resultaat. In het macro-economische systeem volgens ESR 2010 worden de economische transacties ingedeeld via een reeks van hiërarchisch opgebouwde rekeningen die uiteindelijk resulteren in het **financieringssaldo** (dat overeenstemt met het saldo van de kapitaalrekening). Het financieringssaldo bevat dus zowel exploitatie- als investeringsverrichtingen.

Een fundamenteel verschil zit in de **financiële transacties** die lokale besturen boeken. Dit zijn ontvangsten (bv. aangaan van leningen, verkoop van deelnemingen) of uitgaven (aflossen van het kapitaal van een lening) die het budgettaire resultaat beïnvloeden. In het kader van ESR 2010 daarentegen worden deze transacties niet in de kapitaalrekening opgenomen, maar afzonderlijk geboekt op de financiële rekeningen. De investeringsuitgaven worden dus wel meegenomen, maar dan zonder de financiering ervan via leningen. Dit heeft uiteraard een belangrijke impact op de interpretatie van de financiële situatie.

De beleids- en beheerscyclus (BBC) van Vlaamse lokale besturen volgt wel de ESR-benadering, in die zin dat de registratie van verrichtingen gebeurt op transactiebasis - in navolging van het algemeen principe in IPSAS<sup>3</sup>.

Voor een vlotte ESR-rapportering voorziet BBC in economische sectorcodes en beleidsvelden, waarmee de regionale overheid data in het juiste format kan verwerken. Ook nuttig voor de rapportering is dat exploitatie- en

investeringsverrichtingen afzonderlijk van de terugbetaling van de schuld en de opname van leningen en leasings geregistreerd worden. Het gecumuleerde budgettaire resultaat is daarentegen wel een samenvoeging van de saldi van het huidige en de vorige jaren, terwijl ESR alleen het lopende jaar bekijkt.

### Overzicht van de lokale investeringen

Kenmerkend voor lokale besturen is dat ze een groot deel van de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen. In de 27 lidstaten van de Europese Unie bedraagt hun aandeel ongeveer 45% van de overheidsinvesteringen. Dat percentage ligt iets lager voor België, tussen 25% en 30%, net zoals in andere federale staten, omdat ook de deelgebieden een aanzienlijk deel van de investeringen dragen.

In verhouding tot de **totale uitgaven** vertegenwoordigen de **investeringsuitgaven** (brutovorming van vast kapitaal) 10% voor de lokale besturen, tegenover 7,3% voor de deelgebieden en minder dan 2% voor de federale overheid.

De saldi volgens de ESR 2010-normen zijn structureel negatiever in vergelijking met die in de gemeenteboekhouding. Dit komt juist doordat lokale besturen een centrale rol spelen in overheidsinvesteringen, terwijl financiële verrichtingen - als voornaamste bron van financiering van investeringen - niet in aanmerking worden genomen.

Op basis van de meest recente statistieken van het Instituut van de Nationale Rekeningen (april 2024) blijft het financieringssaldo van lokale besturen sinds 2019 dicht bij het evenwicht (zie grafiek).

Het overzicht in de lokale investeringen geldt zoals gezegd niet specifiek voor België, maar doet zich ook voor in andere lidstaten. Daarom hebben landen die lokale besturen formeel betrekken bij het budgettaire traject (via een intern stabiliteitspact) mechanismen uitgewerkt om de normen te versoepelen.

<sup>3</sup> International Public Sector Accounting Standards



Dankzij deze mechanismen kunnen lokale besturen hun investeringsvermogen behouden, bijvoorbeeld door een begrotingsevenwicht over meerdere jaren te spreiden of door gedeeltelijk af te wijken van het streefdoel voor de investeringsuitgaven.

## Vorderingentekort (-) of -overschot (+) van de subsectoren van de overheid (in % bbp)

