

Het budgettaire stabiliteitspact en de ESR 95-normen

De uitdaging

➔ Versterking van het Europees economisch bestuur en van het stabiliteitspact

Het **Stabiliteits- en Groeipact (SGP)** werd in 1997 ingevoerd in het kader van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU), met als doel de naleving van de Maastrichtnormen te 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:

- ➔ de financieringsbehoefte (d.w.z. het tekort), die kleiner dan 3 % van het bbp moet zijn;
- ➔ de overheidsschuld¹, die minder dan 60 % van het bbp moet bedragen of, indien ze groter is, tot een bevredigend peil moet worden teruggedrongen (zoals voor België).

Als een lidstaat de vastgelegde limiet overschrijdt, wordt de **procedure bij buitensporige tekorten (PBT)** op gang gebracht door de Europese Unie. Die procedure omvat diverse fasen – onder meer de mogelijkheid om sancties op te leggen – die de betrokken lidstaat ertoe moeten aanzetten maatregelen te nemen om de situatie recht te zetten. De PBT is een onderdeel van het verdrag en wordt toegevoegd in de wetgeving over het Stabiliteits- en Groeipact.

De praktische bepalingen werden uitgelijnd in diverse verordeningen (die herhaaldelijk werden gewijzigd) en in de **ESR 95-handleiding² voor het tekort en de overheidsschuld**. Die verduidelijken hoe deze twee indicatoren moeten worden berekend en welke informatie er jaarlijks, en vervolgens driemaandelijks, aan Eurostat moet worden verstrekt in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten.

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 aan te zwengelen. Het stelsel van de sancties werd nooit concreet toegepast.

De vaststelling dat het statistische systeem van Griekenland tekortschoot, samen met de gevolgen die de economische en financiële crisis had voor de verslechtering van de overheidsfinanciën van de meeste lidstaten, lagen dan ook aan de basis van de eurocrisis en van de recente problematiek van de (soevereine of) overheidsschulden. Heel weinig landen houden zich aan de begrotingsnormen die worden opgelegd in het stabiliteitspact; tegen 23 landen loopt momenteel een “procedure bij buitensporige tekorten”.

Om het vertrouwen te herstellen en nieuwe crisissen in de eurozone en de EU te voorkomen, hebben het Europees Parlement en de Raad op voorstel van de Europese Commissie zes nieuwe wetteksten goedgekeurd die van kracht werden op 13 december 2011. Die nieuwe maatregelen (de zogenaamde “**six-pack**”) omvatten een reeks regels en procedures die moeten zorgen voor een versterkt macro-economisch toezicht en voor begrotingsdiscipline (economische governance). Zij houden onder meer een systeem voor automatische sancties in, een nieuwe cijfermatige regel om het schuld criterium te bereiken, alsook een preventief onderdeel van het stabiliteitspact (stuurtabellen van indicatoren i.v.m. macro-economische onevenwichten, het vastleggen van een begrotingsdoelstelling op middellange termijn (BMT)).

Bovendien heeft de Europese Raad op 2 maart 2012 formeel zijn goedkeuring gehecht aan een **nieuw** “Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance binnen de Economische en Monetaire Unie”. Volgens dat verdrag moeten de diverse lidstaten (of toch die van de eurozone) streven naar een jaarlijks structureel tekort dat lager ligt dan 0,5 % van het nominale bbp (die drempel is dus veel strenger dan de Maastrichtnorm).

¹ Meer bepaald 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 ESR 95 = Europees Systeem van Rekeningen 1995.

De 25 ondertekenende lidstaten moeten die regel ook in hun nationaal rechtsstelsel invoeren, d.w.z. in hun grondwet of een soortgelijk document. De regel zou in werking kunnen treden vanaf 1 januari 2013, op voorwaarde dat minstens 12 landen die de euro als munt hebben de regel bekrachtigen.

➔ Toenemende integratie van de lokale besturen in het stabiliteitspact

De begrotingsnormen gelden voor de gezamenlijke overheid, d.w.z. de centrale overheid, de sociale zekerheid, de deelstaatoverheid en de lagere overheid.

Voor de lagere overheid omvat deze subsector (S1313):

- de gemeenten;
- de provincies;
- de OCMW's;
- de politiezones;
- andere semilokale instellingen die geen marktdiensten aanbieden.

Het begrip lagere overheid **slaat niet op** de intercommunales voor energie en water, de huisvestingsmaatschappijen, de meeste autonome overheidsbedrijven, de openbare ziekenhuizen, de rusthuizen enz.

Voor de Europese overheid zijn enkel de geconsolideerde resultaten van de overheidsfinanciën van belang en, met toepassing van het subsidiariteitsprincipe, komt het de lidstaten toe om via **interne stabiliteitspacten** zelf te bepalen hoe de budgettaire inspanningen tussen de diverse componenten van de overheidssector moeten worden gerealiseerd.

Wat ons land betreft, worden de budgettaire inspanningen en doelstellingen intern verdeeld tussen de federale instellingen en de sociale zekerheid (entiteit I), enerzijds, en de deelgebieden en de lokale besturen (entiteit II), anderzijds. De Hoge Raad van Financiën (HRF), opgericht door de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, formuleert jaarlijks adviezen en aanbevelingen over de budgettaire situatie van de diverse entiteiten van het land. De verdeling van de begrotingsinspanningen gebeurt op basis van samenwerkingsakkoorden tussen de staat en de deelgebieden.

In België werden tot nog toe, uit pragmatische overwegingen, aan de lokale besturen geen expliciete budgettaire doelstellingen opgelegd. De naleving van het evenwicht voor het algemeen totaal dat de gemeentewet voorschrijft, werd beschouwd als een voldoende garantie voor de beheersing van de lokale financiën.

In feite hebben tot dusver slechts enkele landen de lokale besturen echt bij de sanering van de overheidsfinanciën

betrokken. Logischerwijs gaat het om federale landen (Duitsland, Oostenrijk) of sterk gedecentraliseerde landen die diep in de schulden zitten (Italië, Spanje).

België nam dus een tussenpositie in met geformaliseerde en dwingende doelstellingen die enkel op de federale overheid en de deelgebieden van toepassing waren.

Sinds een tiental jaar besteden de rapporten van de HRF evenwel steeds meer aandacht aan de financiën van de lokale besturen en formuleren ze steeds explicietere aanbevelingen. Ze zijn niet rechtstreeks bestemd voor de lokale besturen, maar wel onrechtstreeks voor de gewesten als toezichthoudende overheid. De aanbevelingen blijven vrij algemeen, zoals:

“De gewesten moeten de gemeenten ertoe aanzetten de principes van goed budgettair bestuur strikt toe te passen en te vermijden dat er in extremis beslist wordt om uitgaven te doen, zelfs in geval van niet-weerkerende buitengewone ontvangsten.

De gewesten moeten de gemeenten er ook toe aanzetten om alle buitengewone ontvangsten voortvloeiend uit de verkoop van financiële activa, zoals aandelen of deelnemingen in ondernemingen, bij voorrang aan te wenden om hun schuld te verminderen of ervoor te zorgen dat hun financieringssaldo, uitgedrukt conform de ESR 95-definitie, zo min mogelijk wordt beïnvloed.”

Het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2010 tussen de federale regering en alle deelgebieden is daadkrachtiger en wil de lokale besturen bij de toekomstige stabiliteitspacten betrekken. Het bepaalt dat de toezichthoudende overheid de ESR 95-normen, na een overgangperiode in 2012-2013, strikter moet naleven. Met het oog hierop schrijft het akkoord ook voor dat een werkgroep zal worden opgericht om de modaliteiten en het tijdschema vast te leggen voor de toepassing van de ESR 95-reglementering op het niveau van de lokale besturen. Het akkoord bepaalt ook dat de betrokken partijen de toepassing van de ESR 95-normen vooraf moeten goedkeuren.

Een van de voornaamste technische moeilijkheden om preciezere aanbevelingen te formuleren, houdt ook verband met de kwaliteit van de statistische gegevens over de lokale besturen, waarover het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) beschikt om de boekhoudstaten volgens de ESR 95-normen te kunnen herwerken.

Het INR publiceert sinds lang statistieken over de financiën van de lokale besturen (S1313), maar die bestaan uit ramingen gebaseerd op bronnen van derden (RSZPPO, FOD Financiën, Belfius ...). Eurostat vond die ramingen onvoldoende betrouwbaar.

Het vermelde samenwerkingsakkoord leidde tot een eerste concrete realisatie met het herzien van de rekeningen van de lokale besturen door het INR. In maart 2012 publiceerde dit instituut de resultaten van de rekeningen van de lokale

Tabel 1

Financieringsbehoefte (-) of -capaciteit (+) van de lagere overheid (S1313) volgens de ESR 95-normen

		2007	2008	2009	2010	2011
Lagere overheden (S. 1313)	In miljoen EUR	566	700	295	-68	-225
	In % bbp	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1
Gezamenlijke overheid (S.13)	In miljoen EUR	-173	-3 490	-18 871	-13 390	-13 771
	In % bbp	-0,1	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7

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

besturen voor het eerst volgens de ESR 95-normen, door zich rechtstreeks te baseren op de boekhoudstaten van de lokale besturen die de gewesten hadden doorgezonden (tabel 1). Het herzien van deze methodologie resulteerde in een verbetering van het financieringssaldo van de lokale besturen met 0,2 % van het bbp (wat overeenkomt met een bedrag van ongeveer 700 miljoen EUR).

Zowel in 2010 als in 2011 waren de rekeningen van de lokale besturen vrijwel in evenwicht, uitgedrukt in % van het bbp. Sinds 2007 vertoonde het financieringssaldo echter een verslechtering, een trend die te verklaren is door de gevolgen van de economische en financiële crisis, maar ook doordat tegen het einde van de gemeentelijke bestuursperiode de investeringen gewoonlijk toenemen.

Voor de lokale sector die tot nog toe weinig (formeel) werd betrokken bij de strategie om de overheidsfinanciën te saneren, **zal het er vooral op aan komen om het normatief budgettair traject (2012-2015) vast te stellen en vooral te bepalen hoe het te realiseren en te controleren.**

Regelgevend kader

➔ Op Europees niveau

- Het Stabiliteits- en Groeipact berustte aanvankelijk op een resolutie van de Europese Raad (aangenomen in Amsterdam op 17 juni 1997) en twee verordeningen van de Raad van 7 juli 1997 die de technische modaliteiten hiervoor vastleggen (controle van de budgettaire posities en coördinatie van het economisch beleid, toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten). In 2011 werd het Stabiliteits- en Groeipact grondig hervormd. Het omvat voortaan zes wetgevende documenten (nl. 5 verordeningen en een richtlijn die samen de "six-pack" uitmaken) die op 13 december 2011 van kracht zijn geworden.
- Het begrotingsverdrag "voor stabiliteit, coördinatie en governance binnen de Economische en Monetaire Unie" van 2 maart 2012 bepaalt nieuwe regels van economisch beleid en de goedkeuring van nieuwe grondwetsregels voor het evenwicht van de overheidsfinanciën.

→ De Verordening 479/2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol voor de procedure bij buitensporige tekorten (gewijzigd bij Verordening 679/2010 als gevolg van de Griekse crisis) zegt het volgende: "**Het overheidstekort** (resp. -overschot) wordt omschreven als **de financieringsbehoefte** (resp. -capaciteit) van de gezamenlijke overheid (centrale overheid, deelstaatoverheid, lagere overheid en sociale zekerheid). Het wordt berekend volgens de begrippen van de nationale boekhouding (Europees Systeem van de Rekeningen, ESR 95)".

→ De methodologie van ESR 95 maakt deel uit van een verordening van de Raad van de Europese Unie dd. 25 juni 1996 (Verordening 2223/96), wat haar een dwingend karakter verleent voor alle lidstaten van de Unie (en geen omzetting in nationaal recht vereist). Die verordening werd aangenomen krachtens artikel 338 van het Verdrag van de EU, volgens hetwelk het Parlement en de Raad de maatregelen bepalen met het oog op het opstellen van de statistieken die noodzakelijk zijn voor het vervullen van de activiteiten van de Unie (waaronder de coördinatie van het economisch en monetair beleid). Het reglement voor het Europees rekeningenstelsel (ESR) wordt momenteel herzien. Het ESR 2010 zal voor het eerst worden toegepast op de gegevens die in september 2014 moeten worden meegedeeld (en dus betrekking hebben op de rekeningen 2013).

➔ Op federaal niveau

- Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten en de oprichting van de Hoge Raad van Financiën (art. 49).
- Het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2010 tussen de federale regering en alle deelgebieden, dat voorziet in een geleidelijke en formele integratie van de lokale besturen in het stabiliteitspact van België.
- Het Belgisch stabiliteitspact 2011-2014, dat in april 2011 aan de Europese overheid werd toegezonden.

Tabel 2

Genormeerd vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid

In % bbp	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stabiliteitsprogramma 2009-2012 (januari 2010)	-6,0	-4,8	-4,1	-3,0	-2,0	-1,0
Stabiliteitsprogramma 2011-2014 (april 2011)	-5,9	-4,1	-3,6	-2,8	-1,8	-0,8
Verschil	0,1	0,7	0,5	0,2	0,2	0,2

Bron: FOD Financiën - Stabiliteitsprogramma's van België.

Tijdschema

Op 2 december 2009 werd België, voor het eerst sinds het begin van de Economische en Monetaire Unie, onderworpen aan een **procedure bij buitensporige tekorten**, net als 22 andere lidstaten. In het bijzonder de Europese Raad heeft België aanbevolen om het programma voor budgettaire consolidatie te versterken en vanaf 2012 de drempel van -3 % van het bbp te halen.

In april 2011 heeft België de Europese overheid een stabiliteitsprogramma bezorgd waarvan het nieuwe traject van sanering van de overheidsfinanciën rond twee essentiële streefdata verankerd blijft:

- in **2012** wenst België niet langer het voorwerp van een procedure bij buitensporige tekorten te zijn door zich een saldo van -2,8 % van het bbp als doel te stellen (in plaats van -3,0 % volgens het stabiliteitsprogramma van januari 2010);
- vanaf **2015** wil de Belgische overheid een overschot van 0,2 % (structureel evenwicht) bereiken om nauwer bij de doelstellingen op middellange termijn (MTO) aan te sluiten.

Om deze doelstellingen te halen, moeten aanzienlijke inspanningen worden geleverd ten belope van ongeveer 1 % van het bbp per jaar tijdens de periode 2012-2015.

➔ Verdeling van de inspanning tussen de entiteiten

Over de verdeling van de saneringsinspanningen tussen de overheidsniveaus werd tussen de betrokken entiteiten nog geen volledig politiek akkoord bereikt. Ter informatie verwijzen we naar de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) hierover (verslag van maart 2012). Dit verslag dient als basis om het nieuwe stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015 uit te werken.

De HRF formuleerde in zijn vroegere adviezen (2011) indicatieve aanbevelingen, gebaseerd op een verdeelsleutel die overeenstemt met het respectieve aandeel van elke entiteit in de totale primaire overheidsuitgaven (namelijk 65 % / 35 % voor respectievelijk entiteit I en entiteit II). Die verdeelsleutel resulteerde in een verplichting voor entiteit II om grotere begrotingsoverschotten te halen (0,8 % van het bbp in 2014 en 1 % van het bbp in 2015), terwijl entiteit I een geoorloofd tekort van dezelfde omvang mocht handhaven tegen 2015 (zie tabel 3).

De HRF rechtvaardigde dit asymmetrische traject omdat entiteit I de vergrijzingskosten voor 90 % op zich neemt en 100 % van de rentelasten van de historische overheidsschuld.

In zijn laatste verslag (maart 2012) beveelt de HRF evenwel aan om de budgettaire trajecten van de diverse entiteiten te laten convergeren (d.w.z. een begroting in evenwicht voor alle componenten van de overheid tegen 2015). Hierbij houdt het echter rekening met de hervorming van het institutionele kader, en in het bijzonder met de modaliteiten voor de overheveling van nieuwe bevoegdheden voorgeschreven in de bijzondere financieringswet, om alle entiteiten in de begrotingssanering te laten bijdragen. Entiteit II zou dus niet de totaliteit van de financiële middelen voor de nieuwe overgeheveld bevoegdheden ontvangen en de modaliteiten voor de bijdrage van de deeleniteiten aan de budgettaire gezondmaking zouden worden uitgewerkt via nieuwe parameters (referentiebedrag voor de overhevelingen, evolutiecoëfficiënt enz.) van de nieuwe financieringswet.

In zijn laatste verslag (maart 2012) beveelt de HRF evenwel aan om de budgettaire trajecten van de diverse entiteiten te laten convergeren (d.w.z. een begroting in evenwicht voor alle componenten van de overheid tegen 2015). Hierbij houdt het echter rekening met de hervorming van het institutionele kader, en in het bijzonder met de modaliteiten voor de overheveling van nieuwe bevoegdheden voorgeschreven in de bijzondere financieringswet, om alle entiteiten in de begrotingssanering te laten bijdragen. Entiteit II zou dus niet de totaliteit van de financiële middelen voor de nieuwe overgeheveld bevoegdheden ontvangen en de modaliteiten voor de bijdrage van de deeleniteiten aan de budgettaire gezondmaking zouden worden uitgewerkt via nieuwe parameters (referentiebedrag voor de overhevelingen, evolutiecoëfficiënt enz.) van de nieuwe financieringswet.

Tabel 3

Vorderingensaldo per entiteit, voorgesteld door de Hoge Raad van Financiën

In % bbp		2012	2013	2014	2015
Verdeling - advies 2011	Entiteit I	-2,5	-2,0	-1,6	-1,0
	Entiteit II	-0,3	0,2	0,8	1,0
	Totaal	-2,8	-1,8	-0,8	0,0
Verdeling - advies 2012	Entiteit I	-2,4	-2,0	-1,0	-0,1
	Entiteit II	-0,4	0,1	0,1	0,1
	Totaal	-2,8	-1,9	-0,9	0,0

In de huidige stand van zaken formuleren de adviezen van de HRF geen aanbevelingen over de verdeling van de begrotingsinspanningen voor entiteit II, d.w.z. tussen de deelgebieden en de lokale besturen. Op basis van de cijfers van het INR met de nieuwe methodologie rond de rekeningen van de lokale besturen, concludeert de HRF echter dat hun budgettaire situatie structureel dicht het evenwicht benadert² (het effect van de investeringscyclus buiten beschouwing gelaten).

Hoe dan ook, het samenwerkingsakkoord voorziet in een overgangperiode (2012-2013) (vooral om de kwaliteit van de ESR 95-rekeningen van de lokale besturen te verbeteren), zodat het specifieke budgettaire traject voor de lokale besturen pas in 2013 of 2014 formeel kan worden vastgelegd.

Financiële impact

De financiële gevolgen voor de lokale besturen omdat ze bij de dynamiek van het budgettair stabiliteitspact worden betrokken, zullen uiteraard afhangen van de **budgettaire doelstellingen** die specifiek aan de lokale besturen worden opgelegd. Zoals reeds gezegd, liggen ze nog niet met zekerheid vast.

De HRF was in zijn aanvullend advies van oktober 2011 van oordeel dat de rekeningen van de lokale besturen bij een ongewijzigd beleid een verschil van 0,4 % van het bbp ten opzichte van de doelstelling in het stabiliteitspact vertoonden. Op die basis zou de sector dus vanaf 2012 een begrotingsinspanning van 1,4 miljard EUR moeten realiseren, wat overeenstemt met ongeveer 5 % van de totale ontvangsten van de lokale besturen.

Los van de problematiek van de vaststelling van de begrotingsnormen vormt de omzetting van de boekhoudgegevens van de lokale besturen op basis van de **ESR 95-normen** een tweede erg dwingende factor voor de lokale besturen. Voor de lokale besturen heeft de toepassing van de ESR 95-normen op de boekhoudgegevens immers een impact die verhoudingsgewijs groter is dan voor de overige overheden, en wel om twee belangrijke redenen:

➡ Grote boekhoudkundige verschillen

De reglementering voor de boekhouding van de lokale besturen stelt de **scheiding tussen de gewone en de buitengewone dienst** als essentiële regel. Dit betekent dat de ontvangsten en uitgaven van de gewone en de buitengewone dienst niet mogen worden vermengd, de uitgaven van elke dienst enkel gecompenseerd kunnen worden met ontvangsten van dezelfde aard en de buitengewone uitgaven niet mogen dienen om de gewone uitgaven te dekken. Die beperking vloeit voort uit een principe van gezond beheer, waarbij

men geen schulden op lange termijn mag aangaan om dagelijkse uitgaven te dekken³.

In het macro-economische systeem van de ESR 95 worden de economische verrichtingen ondergebracht in een reeks van hiërarchisch opgebouwde rekeningen, zodat het saldo van een rekening wordt opgenomen in de berekening van de volgende rekening en uiteindelijk resulteert 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**. Daardoor ontstaan er ook twee soorten begrotingssaldi: het saldo eigen dienstjaar slaat op de ontvangsten en uitgaven van het betrokken dienstjaar, terwijl het saldo algemeen totaal ook rekening houdt met de verrichtingen van de vorige dienstjaren en met overboekingen (d.w.z. de overdrachten van of naar de reservefondsen). De verplichting van een sluitende begroting die de gemeentewet⁴ de lokale besturen oplegt, heeft betrekking op het algemeen totaal. In het conceptuele kader van de ESR 95 redeneert men daarentegen uitsluitend volgens de verrichtingen van het betrokken dienstjaar, waardoor de lokale besturen een tijdelijk tekort niet kunnen opvangen via de reserves of het overgedragen resultaat.

Ten slotte is er een fundamenteel verschil. De lokale besturen boeken **financiële verrichtingen** als ontvangsten (bijv. aangaan van leningen, verkoop van deelnemingen) of als uitgaven (terugbetalen van het kapitaal van een lening) waardoor ze dus wezenlijk deel uitmaken van hun begrotingssaldi, terwijl ze in het kader van ESR 95 niet in de kapitaalrekening worden opgenomen maar afzonderlijk op de financiële rekeningen worden geboekt.

➡ Overzicht van de lokale investeringen

Een kenmerk van de lokale besturen is dat ze in ruime mate de overheidsinvesteringen voor hun rekening nemen. Voor de 27 lidstaten van de Europese Unie bedraagt die verhouding twee derde⁵. Dit percentage ligt iets lager voor België

² "De lokale overheden van hun kant, zijn volgens de gemeentelijke boekhouding onderworpen aan een wettelijke regel van begrotingsevenwicht, die, omgezet in ESR 95-boekhouding, zou overeenstemmen met een regel van begrotingsevenwicht over het gemiddelde van de electorale cyclus", Verslag HRF, adviezen van maart 2012, pagina 58.

³ Deze boekhoudkundige regel (de zogenaamde "gulden regel") wordt op een vergelijkbare manier toegepast door de lokale besturen van de meeste Europese landen.

⁴ Deze regel evolueert als gevolg van de regionalisering van de gemeentewet en de boekhoudhervormingen die door de toezichhoudende overheid werden aangenomen.

⁵ Lokaal en regionaal Europa - kerncijfers 2009 - Document gerealiseerd door de studiedienst van Dexia Crédit Local in samenwerking met de RGRE (Raad van Gemeenten en Regio's van Europa) - beschikbaar op de website van Belfius Bank www.belfius.be/onzestudies.

(zoals voor de andere federale landen), omdat 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.

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 die de gemeenteboekhouding levert.

Deze vaststelling geldt niet specifiek voor België, maar is van toepassing op de diverse lidstaten. Hieruit blijkt dat de landen die de lokale besturen formeel bij het budgettaire traject betrekken (intern stabiliteitspact) gewoonlijk mechanismen hebben uitgewerkt die de normen versoepelen zodat de lokale besturen een investeringspotentieel 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.

Andere impact

➔ Economische impact van minder overheidsinvesteringen

Een overdreven strakke toepassing van de budgettaire doelstellingen gebaseerd op de ESR 95-normen zou **het niveau van de investeringen** van de lokale besturen sterk kunnen **verzwakken**, wat gevolgen zou kunnen hebben voor het economisch dynamisme, zowel op macro-economisch als op lokaal vlak.

Overheidsinvesteringen hebben immers een rechtstreekse impact op de economie vanwege hun afgeleide effecten op de bestelling van materialen, het vervoer en het inschakelen van bouwondernemingen. Dat geldt vooral voor de investeringen van de lokale overheid, die geografisch versnipperd zijn over het grondgebied en waarvoor in sterkere mate een beroep wordt gedaan op lokale arbeidskrachten.

Overheidsinvesteringen beïnvloeden ook sterk de endogene ontwikkeling van een grondgebied. Eens de investeringsprojecten gerealiseerd zijn, hebben deze voorzieningen tijdens hun levensduur een structurele impact op de economie, doordat ze bijvoorbeeld aanleiding geven tot andere publieke of private investeringen en banen creëren in een

aantal aanverwante activiteitssectoren, zoals onderhoud, diensten, handel enz.

➔ Nieuwe vereisten voor het begrotingskader van de overheden

In het kader van de nieuwe goedgekeurde bepalingen ("six-pack") om het begrotingstoezicht en de begrotingsdiscipline te versterken, gaat het over de richtlijn van 8 november 2011⁶ met de vereisten die gelden voor het begrotingskader van de lidstaten.

Die maatregelen hebben eveneens betrekking op de lokale besturen (volgens modaliteiten die nog moeten worden bepaald):

- de boekhoudsystemen moeten worden onderworpen aan een interne controle en aan een onafhankelijke audit;
- bepaalde begrotingsgegevens moeten om de 3 maanden worden bezorgd aan Eurostat;
- de overheden moeten meerjarenbegrotingen op 3 jaar indienen;
- de rapportering moet ook informatie bevatten over de "voorwaardelijke verplichtingen" zoals toegekende waarborgen.

De lidstaten (en de Belgische gewesten voor wat de lokale besturen aangaat) moeten de nodige bepalingen goedkeuren om zich uiterlijk 31 december 2013 te schikken naar de richtlijn.

Verwante dossiers

- De vergrijzing van de bevolking (en houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën) (fiche 5).
- De investeringen van de lokale overheid en de financiering ervan (fiche 15).

Aanvullende informatie

Website over het stabiliteitsprogramma van België van de FOD Financiën: www.stabiliteitsprogramma.belgium.be

Website van de studie- en documentatiedienst van de HRF - FOD Financiën: docufin.fgov.be

Website van de NBB met de statistieken van overheidsfinanciën en de procedure bij buitensporige tekorten (PBT): www.nbb.be

SEC 95 - Implications pour les pouvoirs publics - Actes du Colloque organisé par la Cellule d'Informations Financières le 16 novembre 2010 à Louvain-la-Neuve, édités par le Centre Interuniversitaire de Formation Permanente - www.cif-walcom.be

⁶ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van de Europese Unie.