

METHODOLOGIE

In vergelijking met de publicatie van de overheidsfinanciën van juni 2003 en zoals reeds werd aangekondigd in het persbericht van het INR van 31 maart 2004 dat een eerste raming weergaf van de rekeningen 2003 van de overheid, werden er dit jaar twee methodologische wijzigingen aangebracht aan de overheidsrekeningen. Daarenboven werd bij de overname van het pensioenfonds van Belgacom de Eurostat-beslissing inzake 'de behandeling van de stortingen van een onderneming aan de Staat in het kader van de overdracht van pensioenverplichtingen' toegepast.

2.1 De behandeling van publiek-private samenwerking

Ten gevolge van de ontwikkeling van contracten die door de overheidssector werden ondertekend in het kader van partnerships met instellingen uit de privé-sector, heeft Eurostat een beslissing getroffen omtrent de behandeling daarvan in het Europees systeem van rekeningen (ESR) (persbericht 18/2004 van 11 februari 2004).

De beslissing stelt dat de activa in verband met een partnership tussen overheid en privé-sector worden beschouwd als niet-overheidsactiva en dat zij dus niet worden opgenomen in de balans van de overheid als aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:

1. de privé-partner draagt het bouwrisico, en
2. de privé-partner draagt ten minste één van de volgende twee risico's: het beschikbaarheidsrisico of het vraagrisico.

Het "bouwrisico" slaat onder meer op de laattijdige (op)levering, het niet voldoen aan specifieke normen, meerkosten, technische gebreken.

Het "beschikbaarheidsrisico" betreft het feit dat de partner niet in staat kan zijn het contractueel overeengekomen volume of kwaliteitsniveau te leveren of te voldoen aan de in de overeenkomst vermelde veiligheids- en certificatiënormen van de overheid inzake de dienstverlening aan de eindgebruikers.

Het "vraagrisico" heeft betrekking op de wijziging van de vraag (zwakker of sterker dan verwacht tijdens de ondertekening van de overeenkomst) voor zover die niet

toe te schrijven is aan het gedrag of beheer van de privé-partner.

Indien het bouwrisico door de overheid wordt gedragen of indien de privé-partner uitsluitend het bouwrisico draagt en geen enkel ander risico, dan worden de activa bij de overheidsactiva ondergebracht. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën, zowel wat de tekorten als wat de schulden betreft. De oorspronkelijke kapitaaluitgaven met betrekking tot de activa zullen worden geboekt als vorming van vast kapitaal door de overheid, met een negatieve weerslag op het overheidstekort-/overschot. Als tegenboeking voor deze overheidsuitgave zal de openbare schuld toenemen in de vorm van een "geïmputeerde lening" van de partner die deel uitmaakt van het begrip "Maastricht-schuld". De regelmatige betalingen van de overheid aan de partner zullen uitsluitend van invloed zijn op het overheidstekort-/overschot voor wat betreft het gedeelte in verband met de aankoop van diensten en de "geïmputeerde interest".

In sommige gevallen kan het echter voorkomen dat de risicoanalyse zoals die hierboven vermeld wordt niet tot duidelijke conclusies leidt (bv. indien de risicoverdeling voor ten minste twee categorieën kan worden beschouwd als evenwichtig of als gesteund op zeer wankel hypothesen). In dergelijke gevallen moeten bepaalde bijkomende elementen van een partnershipcontract ook in overweging worden genomen. Behalve een analyse van de aard van de partners (met name in specifieke gevallen waar de partner een overheidsbedrijf is), zouden het belang van de overheidsfinanciering, de weerslag van de overheidswaarborg of de bepalingen in verband met een definitieve toewijzing van de activa in sommige gevallen geschikte bijkomende criteria kunnen vormen.

Op die basis werd de vennootschap AQUAFIN sinds haar oprichting in 1990 beschouwd als een overheidsinstelling. Deze herklassering heeft gemiddeld een negatieve impact van ongeveer 100 miljoen euro (0,04 pct. bbb) op het financieringssaldo van de Gemeenschappen en de gewesten van de laatste jaren.

2.2 De indirecte schuld

De indirecte schuld is het resultaat van de debudgettering van de uitgaven die in het verleden werden gedaan en die, door het principe van de debudgettering zelf, niet in de begroting werden ingeschreven. In de jaren volgend op

de oorspronkelijke uitgaven kwamen er twee boekingen voor in de begrotingen van de Federale overheid en van de Gemeenschappen en de gewesten: enerzijds de rentelasten, die worden behandeld als lopende overdrachten naar de instellingen die begunstigd werden met de opbrengsten van de leningen en anderzijds, de terugbetalingen van de hoofdsom, die worden behandeld als kapitaaloverdrachten naar de begunstigten van de leningen. Het gevolg van deze manier van werken is dat de oorspronkelijke gedebudgetteerde uitgaven niet voorkomen in de rekeningen op het ogenblik dat zij worden verricht; ze worden in de tijd gespreid over de gehele terugbetalingsperiode van de leningen.

In het kader van het ESR 1995, dat voorrang geeft aan de economische realiteit, moet een uitgave ten laste van de overheid worden geboekt op het ogenblik dat er een financiering via een nieuwe indirecte schuld plaatsheeft, wat voor de volgende jaren rentelasten en schuldaflossingen met zich meebrengt. De te boeken uitgave bestaat doorgaans uit een kapitaaloverdracht van de instelling die de lasten van de indirecte lening draagt naar de instelling die de begunstigde is van de leningopbrengsten.

Om de economische realiteit zo dicht mogelijk te benaderen en om beter te voldoen aan de aanbevelingen van Eurostat, moesten de niet-financiële rekeningen van de overheid worden gecorrigeerd. Rekening houdend met bepaalde correcties die reeds in het verleden werden uitgevoerd en met de beschikbare basisinformatie, werd besloten om aanpassingen aan te brengen vanaf het jaar 1995.

Deze aanpassingen hebben een licht positief effect op het financieringssaldo van de Federale overheid en van de Gemeenschappen en de gewesten (0,06 pct. bbp) maar brengen een kleine daling van het saldo van de lagere overheden (0,04 pct. bbp) met zich mee.

2.3 De overname van het pensioenfonds van Belgacom

Eurostat heeft beslist dat stortingen van een onderneming

aan de Staat in het kader van een overdracht van verplichtingen inzake pensioenstelsels met fondsvorming die door die onderneming werden opgericht voor haar eigen werknemers, moesten worden geboekt als ontvangsten van de overheid en dat deze dus een positieve weerslag moesten hebben op het overheidsoverschot of -tekort (persbericht 26/2004 van 25 februari 2004).

Bijgevolg hebben de betalingen in verband met de overdracht van pensioenverplichtingen aan de overheid dezelfde weerslag op het overheidstekort, of het nu gaat om pensioenstelsels die door een onderneming werden opgericht met fondsvorming of zonder vorming van reserves.

In beide gevallen, met of zonder reserves, is de tegenboeking van het door de Staat ontvangen bedrag een verrichting zonder tegenboeking die wordt geklasseerd onder de kapitaaloverdrachten (code D99 van het ESR 1995) en worden de pensioenverplichtingen die door de Staat zijn overgenomen niet geboekt als passiva in de zin van het ESR 1995.

Volgens het beginsel van de vastgestelde rechten moet de kapitaaloverdracht worden geboekt op het ogenblik dat de pensioenverplichtingen effectief worden overgedragen en niet op het ogenblik van de storting(en).

In de toekomst zal de verbetering van het overheidsoverschot of -tekort die voortvloeit uit deze kapitaaloverdracht worden gecompenseerd door de storting van de uitkeringen die de Staat moet uitbetalen en die zullen worden geboekt als uitgaven van de overheid. Deze zullen dus een negatieve weerslag hebben op het overheidsoverschot of -tekort in de loop van de volgende jaren. Zo waarborgt de beslissing van Eurostat dat de overdracht van pensioenverplichtingen in alle gevallen en in de tijd neutraal (of bijna neutraal) is.

Ten gevolge van deze beslissing wordt de storting door Belgacom van 5 miljard euro (1,9 pct. bbp) als tegenboeking van de overname door de Federale overheid van de pensioenverplichtingen van die onderneming dus beschouwd als een ontvangst in 2003.