

Methodologische vernieuwingen

1. Opmaak van de statistieken voor de lokale overheidsector

De verbetering van de kwaliteit van de lokale overheidsrekeningen is de voorbije jaren een belangrijk aandachtspunt geweest in de werkzaamheden van het INR en Eurostat. In haar aanbevelingen naar aanleiding van het Upstream Dialogue Visit dat plaatsvond op 5 tot 7 maart 2012 formuleerde Eurostat het actiepunt dat de lokale overheidsrekeningen in België voor het jaar 2012 tegen september 2013 zouden worden opgemaakt op basis van een exhaustieve dekkingsgraad van de rekeningen die deel uitmaken van deze overheidssector¹.

Om aan dit actiepunt te voldoen heeft het INR aan de toezichhoudende overheden aangegeven dat de eind augustus beschikbare rekeninggegevens voor de lokale besturen waarover ze het toezicht hebben dienden te worden aangeleverd. Alle toezichhoudende overheden zijn hier op ingegaan en hebben bijkomende gegevens aangeleverd, wat het mogelijk heeft gemaakt om de lokale overheidsrekeningen die door het INR worden opgemaakt te baseren op de individuele rekeningen. Het INR waardeert ten zeerste de vooruitgang die de toezichhoudende overheden nu en reeds de voorbije jaren hebben gerealiseerd met betrekking tot het beschikbaarstellen van de basisgegevens.

De dekkingsgraad van de beschikbare gegevens is niet exhaustief, maar de beschikbare gegevens leiden tot een belangrijke neerwaartse bijstelling van het saldo in 2012 voor de lokale overheden.

Deze herziening toont aan dat om de herzieningen van het vorderingensaldo voor de lokale overheidssector te verkleinen het INR zich moet kunnen baseren op de rekeninggegevens van de individuele lokale besturen en dit reeds voor de eerste notificatie na het afsluiten van het jaar (eind maart). Het initiatief genomen door het Waalse Gewest met betrekking tot de aanlevering van de rekeninggegevens van de lokale besturen en in het bijzonder de geplande aanlevering eind februari 2014 met betrekking tot de voorlopige rekeningen 2013 kan, indien dit initiatief goed wordt opgevolgd, de kwaliteit van de overheidsrekeningen verder verbeteren. Het INR is van oordeel dat om de onzekerheid die momenteel bestaat over de statistieken van de lokale overheden volledig weg te werken alle toezichhoudende overheden op relatief korte termijn dienen in staat te zijn een dergelijke rapportering te kunnen verzekeren aan het INR.

¹ "For municipalities, Public Social Assistance Centres (CPAS), and other primary public entities: to obtain an exhaustive coverage of the accounts of all entities at T+9 months. This should be in place in September 2013. "

1.1 Aangeleverde gegevens¹

De dekkingsgraad van de gemeenten is sinds de publicatie van maart jl. voor het jaar 2011 met 10 procentpunten verhoogd, waardoor voor de gemeenten op basis van het aantal inwoners een dekkingsgraad van 96,4% wordt bereikt. Alle gewesten en de Duitstalige Gemeenschap hebben ook inspanningen geleverd om de beschikbare gegevens voor 2012 aan te leveren. De globale dekkingsgraad is met 53,4% nog relatief laag.

TABEL 4 DEKKINGSGRAAD OP BASIS VAN HET AANTAL INWONERS VOOR DE GEMEENTEN

	Gegevens beschikbaar voor de publicatie in maart 2013			Gegevens beschikbaar voor de publicatie in september 2013		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Brusselse gemeenten	100,0%	90,2%	-	100,0%	100,0%	20,9%
Vlaamse gemeenten	99,8%	85,0%	-	99,8%	95,5%	55,0%
Waalse gemeenten	95,3%	86,1%	-	95,3%	96,8%	60,1%
Duitstalige gemeenten	100,0%	100,0%	-	100,0%	100,0%	100,0%
Belgische gemeenten	98,4%	86,0%	-	98,4%	96,4%	53,4%

Bron: INR.

Met betrekking tot de ocmw's is de vooruitgang in de aanlevering van gegevens minder groot, behoudens het Waalse Gewest waar een zeer belangrijke vooruitgang wordt vastgesteld.

TABEL 5 DEKKINGSGRAAD OP BASIS VAN HET AANTAL INWONERS VOOR DE OCMW'S

	Gegevens beschikbaar voor de publicatie in maart 2013			Gegevens beschikbaar voor de publicatie in september 2013		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Brusselse ocmw's	88,9%	68,9%	-	88,9%	68,9%	-
Vlaamse ocmw's	86,9%	81,1%	-	86,9%	81,1%	-
Waalse ocmw's	82,2%	57,2%	-	82,2%	87,1%	60,4%
Duitstalige ocmw's	100,0%	100,0%	-	100,0%	100,0%	100,0%
Belgische ocmw's	85,7%	72,4%	-	85,7%	81,8%	19,7%

Bron: INR.

De dekkingsgraad van de lokale politiezones is slechts in beperkte mate toegenomen voor het jaar 2011. De dekkingsgraad voor de recentste jaren blijft nog te laag om een opsplitsing per gewest mogelijk te maken².

TABEL 6 DEKKINGSGRAAD OP BASIS VAN DE TOTALE LOONMASSA BEKENDGEMAAKT BIJ DE RSZPPO VOOR DE POLITIEZONES

	Gegevens beschikbaar voor de publicatie in maart 2013			Gegevens beschikbaar voor de publicatie in september 2013		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Politiezones	85,4%	37,5%	-	85,4%	45,7%	-

Bron: INR

¹ De hier getoonde dekkingsgraden geven de voor de opmaak van de statistieken gebruikte basisgegevens weer. Wegens de beperkte tijd konden een beperkt aantal gegevens met betrekking tot de Brusselse ocmw's niet worden verwerkt. Voor de opmaak van de statistieken werd ook geen rekening gehouden met de rekening van 1 politiezone voor 2012. Voor de provincies waren de gegevens van 2 Waalse provincies beschikbaar.

² Het gebrek aan gegevens voor de politiezones wordt in belangrijke mate opgevangen door het gebruik van de gegevens inzake de loonmassa van de RSZPPO vermits deze ongeveer 83% van de totale uitgaven van de politiezones uitmaken.

De aanlevering van bijkomende gegevens heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van de statistieken is toegenomen in 2011. Voor 2012 hebben de aangeleverde gegevens het mogelijk gemaakt om op basis van de methode van een constant staal de lokale overheidsrekeningen voor de gemeenten en de Waalse ocmw's te baseren op de werkelijke rekeningen, wat een belangrijke vooruitgang is ten opzichte van het verleden omdat bij de gebruikte methode in het bijzonder een belangrijke onzekerheid over de hoogte van de investeringen bestond. Gelet op de uiteenlopende dekkinggraad tussen de verschillende entiteiten dienen de cijfers voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

Voor de andere entiteiten, waarvoor geen of niet voldoende rekeningen beschikbaar waren, zoals de Vlaamse en Brusselse ocmw's, de lokale politiezones en de provincies werden voor 2012 de in de andere regio's vastgestelde evoluties gebruikt om een extrapolatie te maken of werden de aggregaten geraamd op basis van andere gegevensbronnen (zoals de RSZPPO, begrotingen, ...). Deze methode is vanzelfsprekend niet ideaal en de resultaten dienen in dit geval dus nog meer te worden beschouwd als indicaties totdat de cijfers kunnen worden gebaseerd op de werkelijke rekeningen.

2. Inbreng van kapitaal

Gelet op de in de maand juli ontvangen aanvullende informatie, besloot het INR de transacties inzake kredietverleningen en participatienemingen, de zogenoemde «codes 8» van het Waals Gewest voor de jaren 2009-2012, die aanvankelijk door het INR, bij gebrek aan voldoende informatie, als uitgaven werden beschouwd, te herkwalficeren. Die transacties hebben betrekking op de uitbreiding van de financiële middelen van de Invests, op de, als gedelegeerde taak, door Sowalfin verleende waarborgen, en op de uitbreiding van de overheidsinvesteringen via SOFIPOLE.

Een beter begrip van de wijze waarop de Invests optreden heeft het INR tevens ertoe genoopt de negen Invests van het Waals Gewest te herklasseren, gelet op de beslissing van Eurostat over de sectorale indeling van de drie gewestelijke investeringsmaatschappijen en de behandeling van de financiële instellingen binnen concernverband in het ESR2010¹.

Afgezien van een symbolische participatie van de private sector in het kapitaal van de Invests, wordt de financiering van de Invests uitsluitend verzorgd door het Waals Gewest in de vorm van voorschotten waaraan een systeem van voorlopige schuldkiwitschelding verbonden is dat beoogt het boekhoudkundig effect van de eventuele voor de kredietverleningen en participatienemingen van de Invests opgetekende waardeverminderingen af te vlakken. De Invests mogen bijgevolg niet worden beschouwd als financiële intermediairs in de zin van het ESR2010, d.w.z. als intermediairs die voor hun financiering een beroep doen op de financiële markt en daarbij de aan die financiering gerelateerde risico's dragen. De Invests streven economische beleidsdoelstellingen na (begeleiding van de ondernemingen bij de oprichting, de ontwikkeling en de overdracht ervan), worden gefinancierd door het Waals Gewest en moeten als overheidsinstellingen worden beschouwd.

¹ De financiële instellingen binnen concernverband zijn vennootschappen of quasi-vennootschappen die geen financiële-intermediaire activiteiten uitoefenen en geen financiële hulpdiensten verlenen en waarvan het leeuwendeel van de activa of passiva niet wordt verhandeld op de open financiële markten. De financiële vennootschappen binnen concernverband onder toezicht van de regering verkeren in een andere positie dan particuliere financiële instellingen. Ze beogen niet de maximalisering van de winst maar het nastreven van beleidsdoelstellingen onder toezicht van de regering. Het alternatief is dat de regering zelf financiële transacties verricht. Zo wordt vermeden dat de activa en passiva worden opgenomen in de overheidsrekeningen, wat in essentie in hoge mate kunstmatig is, aangezien de instelling binnen concernverband maar een beperkt aantal activiteiten mag verrichten, waarschijnlijk geen grote graad van onafhankelijkheid heeft en, vanuit het oogpunt van de risico's, dekking van de regering geniet ingeval de resultaten tegenvallen. In het ESR wordt uitdrukkelijk bepaald dat financiële instellingen binnen concernverband, kunstmatige dochterondernemingen en overheidsinstellingen voor specifieke doeleinden moeten worden ingedeeld in de sector waartoe de instelling behoort die er zeggenschap over heeft (ESR2010 2.20 en 2.27).

De beslissingen van het INR als gevolg van de door het Waals Gewest verstrekte aanvullende gegevens bestaan erin:

- het aanleggen van wiskundige reserves voor de door Sowalfin als gedelegeerde taak verleende waarborgen in de ESR-rekeningen te boeken als financiële transacties en de oproepingen tot vrijwaring, de recuperaties op schadegevallen, de ontvangen commissies en de rente op reserves te boeken in de niet-financiële rekeningen van het Gewest;
- de Invests in de perimeter van het Waals Gewest te herklasseren, de uitbreiding van hun financiële middelen worden beschouwd als interne transacties, de schuldkwijtscheldingen/ terugnemingen van schuldkwijtscheldingen worden in de niet-financiële rekeningen van het Gewest geboekt;
- de aanwending van de kredietlijn waarover de SOFIPOLE bij de SRIW beschikt en niet alle aan de SOFIPOLE voor het vervullen van haar opdrachten ter beschikking gestelde middelen in de rekeningen van het Gewest te boeken.

3. Participatiefonds

In het kader van de zesde staatshervorming (artikel 58 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de staatshervorming) worden de gewesten vanaf 1 juli 2014 bevoegd voor de activiteiten van het participatiefonds en wordt het participatiefonds ontbonden. Evenwel wordt er gedurende acht jaar een lichte structuur behouden waarin de lopende kredieten en participaties worden beheerd.

Het participatiefonds heeft als hoofdactiviteit het verlenen van kredieten en het nemen van participaties in kleine ondernemingen, alsook het verlenen van kredieten aan zelfstandige ondernemers en uitoefenaars van vrije beroepen. Daarnaast verzorgt het participatiefonds een dienstverleningactiviteit voor andere instellingen. Deze laatste activiteit wordt normaal in de overgangperiode afgebouwd en ten laatste 1 juli 2022 beëindigd.

De activiteiten die het participatiefonds verricht voor andere instellingen zoals het waarborgfonds en de federale participatie- en investeringsmaatschappij worden verdergezet gedurende enige tijd. Het participatiefonds zal ook verder administratieve en technische ondersteuning verlenen aan het Startersfonds CVBA tot de terugbetaling van de obligatielening die het Startersfonds heeft uitgegeven in 2009, waarna deze zal worden ontbonden en vereffend.

Het participatiefonds maakt in de nationale rekeningen momenteel deel uit van de subsector overige financiële intermediairs met uitzondering van verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen (S.123).

De financiering van het participatiefonds gebeurt deels via de markt door de obligatielening ten belope van € 106 miljoen die is uitgegeven in 2009 door het Startersfonds. Deze obligatielening wordt gedekt door een algemene overheidsgarantie. Een eerdere obligatielening in de periode 2004-2009 was niet gedekt door een algemene overheidsgarantie.

Het voornaamste criterium om deel uit te maken van de sector van de financiële vennootschappen (S.12), met uitzondering van de financiële hulpbedrijven, is volgens het ESR dat de vennootschappen als hoofdfunctie financiële intermediaatiediensten hebben. Onder financiële intermediaatiediensten wordt verstaan de activiteit waarbij een institutionele eenheid via een markt voor eigen rekening, tegelijkertijd vorderingen- en schuldverhoudingen aangaat (paragraaf ESR 2.32). Voor eigen rekening betekent dat de institutionele eenheid niet louter optreedt als tussenpersoon, maar zelf risico's neemt door voor eigen rekening vorderingen te verwerven en schulden aan te gaan. Voor publieke entiteiten is het hierbij essentieel dat dit zowel langs de

activa als passiva zijde het geval is. Het participatiefonds wordt op basis van de beschikbare gegevens voor slechts een derde gefinancierd via vreemd vermogen, op het vreemd vermogen geldt bovendien een overheidsgarantie. Het uiteindelijke risico van de financiering ligt ten laste van de overheid, waardoor er niet kan worden vanuit gegaan dat het participatiefonds voor eigen rekening schulden aangaat¹.

Het INR is daarom van oordeel dat zowel het participatiefonds alsook het Startersfonds dienen te worden geconsolideerd bij de federale overheid vanaf het jaar 2009, het jaar waarin de door de overheid gegarandeerde schuld werd uitgegeven door het Startersfonds. De schuld van het Startersfonds (€ 106 miljoen) verhoogt de schuld van de federale overheid.

4. Universiteiten en hogescholen

De universiteiten en hogescholen in België maken deel uit van de overheidssector. Tot voor kort beschikte het INR niet over de rekeningen van deze instellingen en konden deze instellingen dan ook niet correct in de overheidsrekeningen worden geïntegreerd. Zowel de Franse als Vlaamse Gemeenschap hebben voor het jaar 2011, en de Vlaamse Gemeenschap ook voor het jaar 2012, gegevens overgemaakt die het mogelijk maken aan het INR om de impact op het ESR-vorderingensaldo van deze instelling beter weer te geven. Voor de Franse Gemeenschap betreft het uitsluitend de universiteiten, de gegevens met betrekking tot de hogescholen ontbreken nog.

¹ Daarenboven dekken de inkomsten uit haar dienstverleningsactiviteiten, ongerekend overdrachten van de overheid dekken geen immers 50% van haar kosten, waardoor een classificatie in de sector van de niet-financiële vennootschappen (S.11) of de subsector van de financiële hulpbedrijven (S.124) uitgesloten is.