

## 2.1 Beschrijving van het nieuwe begrippenkader

Deze uitgave van de niet-financiële rekeningen van de overheid heeft betrekking op de periode 1989-1998. Deze rekeningen worden voor het eerst opgesteld volgens de definities van het nieuwe Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR95), dat het ESER79 vervangt. Dit nieuwe stelsel werd goedgekeurd door de Europese Raad en is verschenen in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (L310) van 30 november 1996 onder de Verordening (EG) nr. 2223/96. Het ESR95 is de Gemeenschappelijke versie van het System of National Accounts (SNA93), een wereldwijd geldende methodologie die gezamenlijk werd gepubliceerd door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, het Internationaal Monetair Fonds, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de Verenigde Naties en de Wereldbank.

De voornaamste inhoudelijke wijzigingen van het nieuwe stelsel worden uiteengezet in de publicaties van april 1999 "Nationale rekeningen 1998, Deel I: Raming van de jaarlijkse aggregaten" en "Nationale rekeningen 1998 - Vierde kwartaal".

### 2.1.1 Definitie en toepassingsgebied van de sector overheid

De sector overheid (S.13<sup>3</sup>) omvat alle institutionele eenheden die tot de "overige niet-marktproducenten" behoren en waarvan de output bestemd is voor individueel of collectief verbruik en die voornamelijk gefinancierd wordt uit verplichte betalingen van eenheden die tot andere sectoren behoren en/of alle institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen (ESR95, §2.68).

Tot sector S.13 behoren de volgende institutionele eenheden:

- overheidsinstellingen die een geheel van activiteiten, hoofdzakelijk bestaande uit de levering van niet-marktgoederen en -diensten, ten behoeve van de samenleving beheren en financieren;
- instellingen zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid die tot de "overige niet-marktproducenten" behoren en onder toezicht staan van en voornamelijk gefinancierd worden door de overheid;
- zelfstandige pensioenfondsen waaraan bepaalde bevolkingsgroepen krachtens wettelijke bepalingen verplicht deelnemen of premies betalen en waarvoor de overheid verantwoordelijk is voor de vaststelling of goedkeuring van de premies en uitkeringen, ongeacht haar rol als toezichthouder of werkgever.

Deze definitie bevat enkele preciseringen die de logische indeling van de institutionele eenheden in de sector van de overheid begrijpelijker zouden moeten maken. Om de indeling van een eenheid in de sector overheid te bepalen, moet men achtereenvolgens de volgende vragen stellen en ze telkens bevestigend beantwoorden:

- is de eenheid waarvan sprake een institutionele eenheid<sup>4</sup>?
- is de eenheid in handen van de overheid<sup>5</sup>?
- dekt de opbrengst van de verkopen minder dan 50% van de productiekosten?

De termen verkopen en productiekosten berusten uiteraard op de definitie die het ESR95 eraan geeft, en hebben niet hun gewone wettelijke of administratieve betekenis.

<sup>3</sup> S.13 is de code van de overheid in de nomenclatuur van de institutionele sectoren van het ESR95.

<sup>4</sup> Een eenheid wordt beschouwd als een institutionele eenheid wanneer zij bij de uitoefening van haar hoofdfunctie zelfstandig kan beslissen en wanneer zij over een volledige boekhouding beschikt of, als dat vanuit een economisch en juridisch oogpunt mogelijk en zinvol is, op verzoek een volledige boekhouding kan opstellen. Indien de betrokken eenheid geen institutionele eenheid is, moet ze worden ingedeeld bij de institutionele eenheid waarvan ze afhangt.

<sup>5</sup> Volgens het ESR95 is een vennootschap in handen van de overheid indien deze laatste meer dan de helft van de stemgerechtigde aandelen bezit of op een andere manier zeggenschap heeft over meer dan de helft van de aan de aandeelhouders toegekende stemmen. Een overheid kan bovendien toezicht uitoefenen op een vennootschap op grond van wetteksten die haar de bevoegdheid verlenen het beleid van die vennootschap te bepalen of de bestuurders ervan aan te stellen. Naar analogie daarvan geldt deze redenering *mutatis mutandis* ook voor de instellingen zonder winstoogmerk.

## 2.1.2 Samenstelling van de sector overheid

Volgens de ESR95-methodologie is de sector overheid (S.13) onderverdeeld in vier subsectoren:

- de centrale overheid (S.1311), die in België overeenstemt met de "Federale overheid";
- de deelstaatoverheid (S.1312) wordt in België "Gemeenschappen en Gewesten" genoemd en omvat de Franse, de Vlaamse<sup>6</sup> en de Duitstalige Gemeenschap, elk met inbegrip van het vrij onderwijs in de ruime zin<sup>7</sup>, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse, de Vlaamse en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;
- de lagere overheid (S.1313), die bestaat uit de provincies, de steden en de gemeenten met uitzondering van hun gemeentebedrijven de jure, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) met uitzondering van hun ziekenhuizen en rusthuizen, de Brusselse agglomeratie, de polders en wateringen en tenslotte de intercommunales die geen verhandelbare diensten produceren<sup>8</sup>;
- de wettelijke-sociale-verzekeringstellingen (S.1314), die bestaan uit de centrale en primaire instellingen van de verschillende takken<sup>9</sup> van de sociale zekerheid voor de loontrekkenden en de zelfstandigen, met inbegrip van de fondsen voor bestaanszekerheid, het fonds voor de sluiting van ondernemingen en de dienst voor de overzeese sociale zekerheid exclusief de

bedrijfstak "jaarlijkse vakantie" en de vrije-verzekeringsregelingen<sup>10</sup>.

## 2.1.3 De voornaamste vernieuwingen van het ESR95 met betrekking tot de overheid

### 2.1.3.1 Twee consumptiebegrissen: de consumptieve bestedingen en de werkelijke consumptie

Een van de opmerkelijkste vernieuwingen van het ESR95 is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen twee consumptiebegrissen, namelijk de consumptieve bestedingen en de werkelijke consumptie<sup>11</sup>.

De consumptieve bestedingen hebben voor elke sector betrekking op de bestedingen waarvan die sector uiteindelijk de uitgaven draagt. De consumptieve bestedingen van de overheid worden onderverdeeld in individuele consumptieve bestedingen (die waarvan de werkelijke consument kan worden geïdentificeerd) en collectieve consumptieve bestedingen. De eerstgenoemde bestedingen, die doorgaans worden ingedeeld volgens de posten van de classificatie van overheidsfuncties COFOG<sup>12</sup>, omvatten bijvoorbeeld de uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg<sup>13</sup>. De andere bestedingen, waarmee alle andere posten van de functionele COFOG-classificatie overeenstemmen, bestaan uit de uitgaven in verband met de bestuurlijke functies (defensie, justitie, politie, algemeen overheidsbestuur) en een resterend gedeelte met

<sup>6</sup> Bij de Vlaamse Gemeenschap wordt ook het Vlaamse Gewest gerekend.

<sup>7</sup> Het vrije onderwijs in de ruime zin omvat het vrije gesubsidieerde onderwijs, het autonome onderwijs (heeft momenteel enkel betrekking op het hoger niet-universitair onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap) en de beroepsopleiding van de zelfstandigen.

<sup>8</sup> De gemeentelijke regieën de jure, de ziekenhuizen en de rusthuizen van de OCMW's, de intercommunales die verhandelbare goederen en diensten produceren en de "Hoofdstuk XII-verenigingen" (organieke wet van 8/7/1976 van de OCMW's, art. 118 - 135) behoren tot de sector niet-financiële vennootschappen. De kerkfabrieken, van hun kant, maken deel uit van de sector van de instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens.

<sup>9</sup> Het gaat om de bedrijfstakken ziekte-invaliditeit, gezinsuitkeringen, pensioenen, brugpensioenen, werkloosheid, beroepsziekten en arbeidsongevallen voor de loontrekkenden en de bedrijfstakken ziekte-invaliditeit, gezinsuitkeringen en pensioenen voor de zelfstandigen.

<sup>10</sup> De instellingen die de bedrijfstak "jaarlijkse vakantie" beheren worden bij de Federale overheid gerekend, terwijl die welke de vrije-verzekeringsregelingen beheren, deel uitmaken van de subsector verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen.

<sup>11</sup> Aangezien de tabellen betreffende de bestedingen van de overheid naar functies en transacties nog niet beschikbaar zijn, moet het momenteel in de rekeningen gemaakte onderscheid tussen bestedingen voor individueel en voor collectief gebruik als voorlopig worden beschouwd.

<sup>12</sup> COFOG is de afkorting van "Classification of the Functions of Government", de functionele classificatie van de Verenigde Naties die in 1998 door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling werd herzien in het kader van SNA93.

<sup>13</sup> In het ESR95 moeten alle consumptieve bestedingen van de overheid - met uitzondering van die welke verband houden met het algemene overheidsbestuur, regelgeving, onderzoek, enz., die onder een van de hierna genoemde rubrieken van de COFOG (herziene versie van 1998) vallen - worden behandeld als consumptieve bestedingen die betrekking hebben op individuele diensten: 07 Gezondheid, 08.1 Sport en recreatie, 08.2 Cultuur, 09 Onderwijs, 10 Sociale bescherming. De bestedingen van de overheid voor collectief gebruik omvatten al haar andere consumptieve bestedingen.

de aan de ondernemingen en huishoudens verstrekte niet-verhandelbare diensten uit hoofde van functies zoals de verkeersinfrastructuur, die volgens afspraak geen aanleiding geven tot "individualisering".

Tot de consumptieve bestedingen van de huishoudens behoren dus niet de uitgaven voor gezondheidszorg die aanvankelijk door hen worden gedragen maar nadien worden terugbetaald door de sociale zekerheid. Die terugbetalingen maken deel uit van de consumptieve bestedingen van de overheid.

De werkelijke consumptie heeft voor elk van de institutionele sectoren betrekking op de goederen en diensten die effectief worden verbruikt (geconsumeerd), op welke wijze ze ook worden gefinancierd. De werkelijke consumptie van de huishoudens is dus gelijk aan de som van hun consumptieve bestedingen en de van de overheid of van de IZW's ten behoeve van huishoudens<sup>14</sup> ontvangen sociale overdrachten in natura. De sociale overdrachten in natura van de overheid aan de huishoudens komen precies overeen met de individualiseerbare consumptieve bestedingen van de overheid. Omgekeerd omvat de werkelijke consumptie van de overheid nog enkel goederen en diensten die tot de collectieve consumptieve bestedingen behoren.

#### 2.1.3.2 De behandeling van voor militaire doeleinden verworven goederen

In het ESR79 werd de aankoop van duurzame militaire goederen geregistreerd als intermediair verbruik en niet als bruto-investeringen in vaste activa. Het ESR95 beschouwt het door militairen verworven gedeelte van de duurzame goederen als bruto-investeringen in vaste activa, wanneer eenzelfde soort goederen ook wordt gebruikt in de civiele productie (exclusief de interneveiligheidsdiensten). Het gaat bijvoorbeeld om luchthavens, havens, vliegtuigen of boten voor troepenvervoer, computers, kazernes, scholen, ziekenhuizen (de woningen voor de gezinnen van militairen waren reeds opgenomen in de bruto-investeringen in vaste activa), die zowel voor burgerlijke als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt. Daarentegen worden militaire

vernietigingswapens en de vliegtuigen, boten, voertuigen, platforms, bunkers, enz., die dienen om ze te lanceren, niet bij de bruto-investeringen in vaste activa gerekend.

Resumerend omvatten de bruto-investeringen in vaste activa van de overheid voortaan ook:

- bouwwerken die door de strijdkrachten - op soortgelijke wijze als door civiele producenten - worden gebruikt, zoals vliegvelden, haveninstallaties, wegen, ziekenhuizen, enz.;
- door niet-militaire eenheden (rijkswacht, politie, douane, boswachters, enz.) gebruikte lichte wapens en pantservoertuigen;

maar niet:

de oorlogswapens en hun bijhorende uitrusting.

#### 2.1.3.3 Registratie op transactiebasis

De nationale rekeningen zijn in feite een stelsel voor de registratie van economische gebeurtenissen die tot uiting komen in een monetaire stroom: de betaling van een gekocht goed, de storting van een loon, de betaling van een belasting, enz. In sommige gevallen verloopt er enige tijd tussen de economische gebeurtenis en de monetaire stroom. Er moet dus een keuze worden gemaakt in verband met het ogenblik waarop de gebeurtenis wordt geregistreerd. Bovendien kan het te registreren bedrag variëren naar gelang van het gekozen registratietijdstip. Wanneer bijvoorbeeld de monetaire stroom nooit plaatsvindt ingeval de debiteur in gebreke blijft, zal het geregistreerde bedrag gelijk zijn aan de verwachte betaling indien als registratiemoment de datum van de economische gebeurtenis wordt gekozen; daarentegen zal er niets worden geregistreerd indien het moment van de werkelijke betaling in aanmerking wordt genomen. Het principe van het ESR95 bestaat erin de voorkeur te geven aan de economische gebeurtenis, en de stromen te boeken op transactiebasis. Voor de fiscale en parafiscale ontvangsten geldt evenwel dat het deel van de ontvangsten dat verschuldigd was maar nooit is geïnd, niet in rekening mag worden gebracht<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Volgens het ESR95 worden de consumptieve uitgaven van de instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens per definitie als individualiseerbaar beschouwd.

<sup>15</sup> Eurostat heeft verduidelijkt dat de raming van de fiscale en parafiscale ontvangsten de werkelijk geïnde bedragen dient weer te geven, alleszins op middellange termijn. Anders gesteld mag het overheidstekort in de nationale rekeningen enkel als gevolg van verschuivingen in de tijd afwijken van dat op kasbasis.

Voor de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen is het probleem vrij eenvoudig, aangezien deze laatste reeds een registratie op transactiebasis toepassen. Maar in sommige gevallen zullen de verschuldigde sociale bijdragen nooit worden betaald, bijvoorbeeld omdat de bijdrageplichtige failliet is. Welk bedrag moet dan worden geregistreerd: het aangegeven bedrag of het werkelijk betaalde? Zoals reeds gezegd is het basisprincipe dat vastgestelde maar nooit gestorte belastingen en sociale bijdragen geen positieve invloed mogen hebben op het tekort. In dat geval moet dus een correctie worden aangebracht om het gedeelte van de sociale bijdragen dat verschuldigd is, maar nooit zal worden betaald, buiten beschouwing te laten.

Het probleem is ingewikkelder voor de belastingen, die in de begrotingen op kasbasis worden geregistreerd. Sommige zijn gebaseerd op een aangifte, zoals de BTW. In dat geval stuurt de belastingplichtige de administratie een aangifte waarin het bedrag van de verschuldigde belasting wordt vermeld, waarna hij normaliter dat bedrag stort. In het geval van de BTW maakt een correctie het mogelijk bij de boeking rekening te houden met het tijdsverschil tussen de datum van de betaling en de periode waarvoor deze wordt verricht. Voor een gegeven jaar moeten van het BTW-bedrag op kasbasis de ontvangsten worden afgetrokken die betrekking hebben op de economische transacties die in de loop van het jaar voordien hebben plaatsgevonden; tegelijkertijd moet de BTW worden vermeerderd met de ontvangsten die betrekking hebben op de economische transacties die in de loop van het jaar worden verricht en in het volgende jaar worden geïnd. Door die operatie wordt het BTW-bedrag op getransactionaliseerde kasbasis verkregen: deze keuzemogelijkheid kreeg de voorkeur<sup>16</sup>. Voor andere belastingen, inzonderheid de personenbelasting en de vennootschapsbelasting, maakt de administratie kohieren voor de betaling op. Als registratiedatum werd de datum van opmaak van de kohieren gekozen en niet het jaar waarin de inkomsten werden gegenereerd. In verband met het in aanmerking te nemen bedrag rijst er een probleem, aangezien de opgemaakte kohieren systematisch hoger uitvallen dan de incasseringen. Hier wordt ervoor geopteerd slechts de ontvangsten te registreren die

betrekking hebben op de tijdspanne die verloopt tussen de uitgifte van de kohieren en de opeisbaarheidsdatum of de uiterste betaaldatum die nog vrij is van strafrente.

Ook voor de rente rijst een gelijkaardig probleem. In het ESER79 wordt de rente geboekt op het ogenblik dat ze opeisbaar wordt. Volgens het ESR95 daarentegen moet de rente worden geregistreerd zodra ze aangroeit, zelfs vóór de vervaldatum. In de begrotingen wordt de rente opgenomen op het ogenblik waarop ze wordt betaald/ontvangen. De rente wordt evenwel niet altijd betaald/ontvangen gedurende de looptijd van een financieel instrument. Voor sommige financiële producten wordt ze zelfs pas vereffend aan het einde van het contract. Om die reden wil het ESR95 de betaalde/ontvangen rente spreiden over de hele looptijd van het financiële instrument; dit wordt een prorata temporis registratie genoemd. Voor bepaalde jaren is het verschil belangrijk, gelet op het peil van de overheidsschuld.

Ook de bezoldigingen worden beïnvloed. Het koninklijk besluit nr. 279 van 30 maart 1984 betreffende de betaling na vervallen termijn van de salarissen van sommige personeelsleden van de openbare sector bepaalt immers dat de betaling van de wedde van de maand december plaatsheeft op de eerste werkdag van de maand januari van het volgend jaar. Er moet echter worden opgemerkt dat in dit geval de weerslag van de verschuiving van de bezoldiging met een maand vrij gering is<sup>17</sup>, afgezien van de eerste toepassing in 1984.

#### 2.1.3.4 Uitbreiding van het begrip verbruik van vaste activa

In het ESER79 werden geen afschrijvingen berekend voor activa zoals wegen, stuwdammen en andere bouwkundige werken, omdat werd verondersteld dat het voldoende was ze te onderhouden en herstellen om hun levensduur voor onbepaalde tijd te verlengen. In werkelijkheid hebben die werken echter een eindige levensduur, zelfs al wordt die verlengd door een deskundig herstel en onderhoud. Bijgevolg moeten in het ESR95 de afschrijvingen worden berekend voor alle vaste activa, behalve voor dieren. Afschrijvingen worden dus uitgebreid

<sup>16</sup> In de praktijk vindt enkel een verschuiving plaats van de ontvangsten die betrekking hebben op de periode tussen de datum van de economische transactie die aanleiding geeft tot de belastingschuld en de opeisbaarheidsdatum van het verschuldigde bedrag. Er worden enkel correcties voor laattijdige betalingen aangebracht indien deze laatste aanzienlijk en bekend zijn.

<sup>17</sup> In de praktijk vond na 1984 geen enkele correctie plaats.

tot wegen, bruggen en grond-, weg- en waterbouwkundige werken.

Aangezien de productie van de overheid bij afspraak wordt geraamd als de som van de kosten, waarvan de afschrijvingen deel uitmaken, heeft die wijziging in de definitie een belangrijke opwaartse invloed op de raming van de productie van de overheid en bijgevolg op haar bruto toegevoegde waarde en uiteindelijk op het bbp ( $\pm 0,7$  % van het bbp).

Voor de evaluatie van de afschrijvingen worden vier goederencategorieën onderscheiden, met de volgende gebruiksduur:

- gebouwen: 30 jaar;
- voertuigen en materiaal: 10 jaar;
- militaire investeringen: 10 jaar;
- infrastructuur (wegen, waterwegen, havens en weg- en waterbouwkundige werken): 60 jaar.

De waarde van de afschrijvingen wordt berekend tegen de vervangingswaarde en berust op een vrij eenvoudig accumulatiemodel:

- er wordt een chronologische methode gebruikt met een overlevingsfunctie die "onmiddellijke uitdoving" wordt genoemd: elk goed heeft een vaste levensduur die gelijk is aan zijn gebruiksduur en wordt daarna buiten beschouwing gelaten;
- de afschrijvingen zijn lineair: de af te schrijven waarde wordt in gelijke mate verdeeld over de gehele levensduur van het goed.

#### **2.1.4 Het tekort: overgangstabel tussen het ESER79 en het ESR95**

Het statistische bureau van de Europese Gemeenschappen (Eurostat) heeft een uitgebreide lijst opgesteld van de methodologische wijzigingen die het ESR95 ten opzichte van het ESER79 invoert en die de ramingen van het tekort beïnvloeden. De methodologische wijzigingen die een weerslag hebben op het overheidstekort hebben betrekking op de volgende posten:

Sectorisatie: herindeling van bepaalde institu-

tionele eenheden: voor België worden de Commissie voor het Bank- en Financieuzen en de Controledienst voor de Verzekeringen nu ingedeeld bij de financiële instellingen.

Leasing: het nieuwe stelsel maakt een duidelijk onderscheid tussen de operationele en de financiële leasing, die voortaan wordt behandeld als een kredietoperatie op lange termijn op uitrustingsgoederen en niet meer als een verhuur van onroerende goederen of een verhuur van roerende goederen zonder bedieningspersoneel.

Rente: de rente wordt in het ESR95 prorata temporis geregistreerd en niet meer bij de uitkering van de coupons, zoals het geval was in het ESER79 (zie hierboven).

"Zero-coupon"-obligaties en andere "deep-discount"-obligaties: het verschil tussen de terugbetalingsprijs en de uitgifteprijs vormt een rente die zoals reeds vermeld prorata temporis moet worden geregistreerd.

Ingehouden winsten op directe buitenlandse investeringen: de integratie van deze winsten in het inkomen uit vermogen leidt tot een wijziging in de financieringsbehoefte, terwijl hun tegenpost, namelijk financiële transacties op aandelen en andere deelnemingen, daar geen invloed op heeft.

Goud (p.m.): in het ESR95 worden de monetisering en demonetisering van het goud verwerkt in andere volumewijzigingen, zonder dat de goederenvoorraden, in tegenstelling tot in het ESER79, hierdoor worden beïnvloed.

Belastingen en sociale uitkeringen: de registratie van belastingen en sociale uitkeringen vindt overal plaats volgens de methode van de getransactionaliseerde kasbasis (zie hierboven) en niet meer vanaf het ogenblik waarop de betaling opeisbaar wordt.

Deelnemingen in de vorm van de inbreng in natura van vaste kapitaalgoederen: verwerking in "Andere volumewijzigingen" en niet meer als een desinvestering.

TEKORT: OVERGANGSTABEL TUSSEN HET ESER79 EN HET ESR95

	1995	1996	1997	1998
<i>In miljarden franken</i>				
ESER79-vorderingstekort	-302	-250	-136	-79
Methodologische wijzigingen (1)	-1	-18	-7	-1
Sectorisatie	0	0	0	0
Financiële leasing	0	-1	-6	+6
Rente (verschil tussen kasbasis en prorata temporis)	0	-7	-4	-17
Uitgifteverschillen	+3	+6	+4	+3
Ingehouden winsten op directe buitenlandse investeringen	0	0	0	0
Goud	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Belastingen en sociale premies	-4	-8	-1	+7
Deelnemingen in de vorm van de inbreng in natura van vaste kapitaalgoederen	0	-8	0	0
Overige wijzigingen (2)	-37	-37	-11	-11
Totaal (1) + (2)	-38	-55	-18	-12
<i>(procenten bbp)</i>	-0,5	-0,7	-0,2	-0,1
ESR95-vorderingstekort	-340	-305	-154	-91

- teken: verhoging van het vorderingstekort, + teken: verlaging van het vorderingstekort.

De rubriek «Overige wijzigingen» stemt overeen met het in overeenstemming brengen met het ESR95 van problemen die, tot hertoe, niet volledig opgelost waren of waarvoor de discussies op Europees niveau nu tot een definitieve oplossing hebben geleid: de transacties van de private verzekeringskassen tegen arbeidsongevallen worden momenteel bij de verzekeringsinstellingen opgenomen en de overheidstussenkomsten in de investeringen van de NMBS worden beschouwd als investeringsbijdragen en niet meer als het verwerven van deelnemingen in het kapitaal. Deze rubriek bevat eveneens de wijzigingen in de berekeningsmethode en de basisgegevens.

Het overheidstekort is een zeer belangrijk macro-economisch gegeven, aangezien een van de criteria van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992) bepaalt (in artikel 104 c<sup>18</sup>) dat het overheidstekort een bepaalde referentiewaarde niet mag overschrijden (vastgesteld op 3 procent BBP in het aan het Verdrag gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten). Er dient echter te worden opgemerkt dat het ESR95-tekort, in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten<sup>19</sup>, pas in maart 2000 het ESR79-tekort zal vervangen.

<sup>18</sup> Is artikel 104 geworden naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999.

<sup>19</sup> Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

## 2.2 De voornaamste gegevensbronnen

### 2.2.1 De federale overheid en de gemeenschappen en gewesten

De bron van analyse is de respectieve economische indeling van de uitgaven en ontvangsten van elk van die eenheden. Dit document omvat een op grond van economische begrippen (consumptie, inkomensoverdrachten, investeringen, ...) uitgevoerde synthese van de begrotingsoperaties en de daarmee vergelijkbare operaties (transacties van fondsen, administratieve overheidsorganen en debudgettering) van de betrokken eenheid. Het toepassingsgebied van de economische indeling blijft dus niet beperkt tot de eigenlijke begrotingsoperaties maar strekt zich tevens uit tot de buiten de begroting verrichte transacties zoals voorfinancieringen en transacties van fondsen en autonome instellingen.

Die economische indelingen worden uitgewerkt door de begrotingsdiensten van elk van de betrokken eenheden en worden vervolgens doorgegeven aan het secretariaat van de Algemene Gegevensbank, die werd opgericht ingevolge een samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Gewesten, dat ze ter beschikking stelt van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Tot nu toe werden de transacties ingedeeld volgens de Benelux economische classificatie van de uitgaven en de ontvangsten van de overheid (Benelux 1981<sup>20</sup>, aan België aangepaste versie van mei 1992), die op haar beurt gebaseerd is op het Europees Stelsel van geïntegreerde Economische Rekeningen (ESER79). Vanaf het begrotingsjaar 1999 zal een nieuwe, aan het ESR95 aangepaste economische classificatie worden gebruikt. Met het oog op de nationale rekeningen moesten dus verschillende correcties worden aangebracht aan de basisgegevens om ze in overeenstemming te brengen met de voorschriften van het ESR95.

### 2.2.2 De lagere overheid

Aangezien er momenteel nog geen op computer gecentraliseerde begrotingen en rekeningen van provincies, gemeenten en OCMW's bestaan, werden de gegevens verzameld via peilingen<sup>21</sup>.

Er werden twee basisperiodes gebruikt voor de opstelling van de rekeningen van de lagere overheid volgens het ESR95. Er waren reeds gedetailleerde gegevens beschikbaar in verband met de rekeningen over 1990 van een staal van 150 gemeenten die werden geselecteerd uit de 589 gemeenten van het Koninkrijk<sup>22</sup>. Dat staal wordt gestratificeerd volgens de twee hierna genoemde criteria: de geografische eenheid op het niveau van de provincie<sup>23</sup> waartoe de gemeente behoort, en de indeling van de gemeente volgens het totale bedrag van de uitgaven. De resultaten van het staal werden voor elk stratum geëxtrapoleerd op basis van de bevolking. Voor de gemeenten uit het staal werd ook rekening gehouden met de gedetailleerde gegevens over hun Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, die vervolgens op dezelfde wijze werden geëxtrapoleerd. Bovendien werd exhaustief gebruik gemaakt van de rekeningen van de 9 provincies van het Koninkrijk.

De Bank heeft een nieuwe enquête gehouden in het kader van de toepassing van de methodologie van het ESR95 en thans is een staal beschikbaar voor de rekeningen betreffende 1995 alsook voor de begrotingen over 1996 en 1997 voor een geheel van 200 gemeenten (alsook voor hun OCMW's) die werden geselecteerd via eenzelfde procedure als de voornoemde. De uit die enquête voortvloeiende extrapolaties werden gebruikt als basisgegevens. Dezelfde gegevens zijn ook beschikbaar voor elk van de 10 provincies die het Koninkrijk telt<sup>24</sup>.

De rekeningen inzake de jaren vóór 1990 werden opgesteld via retropolatie, terwijl die voor de periode 1991-1994 werden opgemaakt via interpolatie van de gegevens. De gebruikte indicatoren zijn hetzij gegevens die jaarlijks door het Gemeentekrediet van België worden gepubliceerd in zijn studie "De financiën van de lokale overheden" (personeelskosten, werkingskosten, belasting-

<sup>20</sup> De Benelux economische classificatie is bedoeld om gegevens te verstrekken die in de nationale rekeningen kunnen worden opgenomen. Deze classificatie werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad nr. 229 van 1 december 1981.

<sup>21</sup> Er lopen projecten van exhaustieve inventarisering op het niveau van de Gemeenschappen en Gewesten, maar de stand van zaken op het ogenblik van de opstelling van die rekeningen maakte het niet mogelijk ze te gebruiken.

<sup>22</sup> Door het NIS in 1992 uitgevoerde peiling.

<sup>23</sup> In de praktijk wordt de provincie Brabant gesplitst in drie eenheden: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant, terwijl de provincie Luik onderverdeeld is in het Duitstalige Gewest en het Franstalige Gewest.

<sup>24</sup> Sinds 1 januari 1995 zijn er 10 provincies.

ontvangsten, enz.), hetzij gegevens afkomstig van de rekeningen van de centrale overheid (belastingen geïnd voor rekening van de lagere overheid, inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten aan of van de lagere overheid, enz.).

### **2.2.3 De wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen**

De meeste gegevens die worden gebruikt voor de opstelling van de rekeningen van de sociale-verzekeringsinstellingen zijn ontleend aan het "Algemeen verslag over de sociale zekerheid" dat wordt gepubliceerd door het federale Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

## **2.3 Beschrijving van de tabellen**

### **2.3.1 Het rekeningenstelsel**

De tabellen 3.1 tot 3.5 bevatten het volledige stelsel van niet-financiële rekeningen van de gezamenlijke overheid en van elk van de vier subsectoren.

In het ESER79 hadden de lopende rekeningen betrekking op de productie, de exploitatie, de inkomens en de besteding ervan. De besparingen vormden het daaruit berekende saldo. Het ESR95 hecht meer belang aan de analyse van de inkomensverdeling. Het rekeningenstelsel is zodanig opgebouwd dat de volgende saldi eruit kunnen worden afgeleid:

- de toegevoegde waarde
- het bedrijfsresultaat
- het primair inkomen
- het beschikbaar inkomen
- het alternatief beschikbaar inkomen
- de besparingen
- het financieringsoverschot of -tekort.

De twee beschikbare-inkomensbegrippen stemmen overeen met de reeds besproken consumptiebegrippen.

In het ESER79 werden de saldi van de lopende rekeningen bruto voorgesteld. Het nieuwe stelsel wil ze netto voorstellen, dat is na aftrek van het verbruik van vaste activa. Het heeft meer zin saldi die overeenstemmen met een inkomensbegrip netto uit te drukken, zoals in het ESR95,

Het Algemeen Verslag over de sociale zekerheid bevat de algemene rekeningen van de sociale zekerheid die bestaan uit een globalisering van de indelingen van lasten en producten van het rekeningenstelsel van de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen (ongeacht of het gaat om instellingen die bijdragen innen of om uitkeringsinstellingen).

Dit document is om meer dan één reden interessant voor de opstelling van de rekeningen van de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen in de zin van de nationale rekeningen: enerzijds globaliseert het de parastatale sociale-verzekeringsinstellingen en anderzijds worden de transacties erin geregistreerd op transactiebasis.

### **2.3.2 Gedetailleerd overzicht van de belastingen en werkelijke sociale premies**

De tabellen 4.1 tot 4.6 bieden een gedetailleerd overzicht van de belastingen en de werkelijke sociale premies uitgesplitst naar categorie en ontvangende subsector. Tabel 4.7 omvat de ontvangsten uit belastingen die worden geïnd ter financiering van andere subsectoren (ontvangsten bestemd voor de sociale-verzekeringsinstellingen, ontvangsten ter financiering van de gemeenschappen en de gewesten).

#### 2.3.2.1 De belastingen

Het ESR95 onderscheidt drie belasting-categorieën:

- de belastingen op productie en invoer
- de belastingen op inkomen, vermogen, enz.
- de vermogensheffingen

De belastingen op productie en invoer zijn verplichte betalingen die zonder tegenprestatie worden geheven door de overheid of de instellingen van de Europese Unie. Ze zijn van toepassing op de productie en de invoer van goederen en diensten, de aanwending van arbeidskrachten en het bezit of gebruik van grond, gebouwen en andere activa voor productiedoeleinden. Tot die categorie behoren inzonderheid de BTW, de accijnzen, de registratierechten exclusief schenkingsrechten, alsook de onroerende voorheffing.

De belastingen op inkomen, vermogen, enz. stemmen overeen met de som van de belastingen op inkomen en de belastingen op vermogen enz. Tot deze laatste behoort onder meer de verkeersbelasting die door de huishoudens wordt betaald voor het bezit van niet voor zakelijke doeleinden gebruikte voertuigen.

De vermogensheffingen zijn niet-periodieke belastingen die met ruime tussenpozen worden geheven op de waarde van de activa aangehouden door of overgedragen tussen institutionele eenheden. Ze omvatten vooral successie- en schenkingsrechten.

Deze indeling verschilt van die in de juridische literatuur, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen eigenlijke belastingen, heffingen en rechten. De belastingen worden ook doorgaans onderverdeeld in directe en indirecte belastingen naar gelang de wijze waarop ze worden geïnd. De nationale rekeningen gaan bij de indeling van belastingen uit van economische overwegingen. Als gevolg daarvan komt het vaak voor dat ontvangsten die gewoonlijk als belastingen worden bestempeld in de nationale rekeningen worden ingedeeld bij de niet-fiscale ontvangsten. Zo worden het kijk- en luistergeld en de heffingen voor het ophalen van afval niet beschouwd als belastingen, maar als aankopen van diensten door de andere sectoren.

### 2.3.2.2 De werkelijke sociale premies

De werkelijke sociale premies omvatten betalingen van verzekerde personen of van hun werkgevers aan instellingen die sociale uitkeringen verstrekken, teneinde het recht op die uitkeringen te verwerven.

De sociale premies bestaan uit:

- de werkelijke sociale premies ten laste van werkgevers
- de werkelijke sociale premies ten laste van werknemers
- de werkelijke sociale premies ten laste van zelfstandigen en niet-werkenden.

De werkelijke sociale premies ten laste van zelfstandigen en niet-werkenden omvatten de vrijwillige bijdragen die aan de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid worden betaald door geëmigreerde werknemers die geen ingezetenen van het Belgische economische

grondgebied zijn.

Doordat de tak "jaarlijkse vakanties" van de Belgische sociale zekerheid niet behoort tot de sociale risico's en behoeften, vormen de "sociale bijdragen" aan de Nationale Dienst der Jaarlijkse Vakanties en de Compensatiedienst voor betaald verlof der zeelieden geen werkelijke sociale premies in de zin van de nationale boekhouding, maar een van de onderdelen van de bezoldiging van arbeiders en zeelieden.

Deze publicatie beschouwt enkel de aan de overheid betaalde werkelijke sociale premies. Ze behandelt niet de aan andere sectoren, met name de verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen, betaalde sociale bijdragen.

### 2.3.2.3 Toewijzing van de ontvangsten aan de begunstigde subsectoren van de overheid

De belastingontvangsten van de subsectoren worden bepaald aan de hand van het criterium van de uiteindelijke begunstigde van de belasting voor wiens rekening ze wordt geïnd en niet op grond van de instelling die ze int. Wanneer een overheidsinstelling (die bijvoorbeeld ressorteert onder de federale overheid) belastingen int waarvan een bepaald quotum automatisch moet worden overgedragen aan een andere overheidsinstelling (die bijvoorbeeld ressorteert onder de lagere overheid), wordt het aan die andere overheidsinstelling overgedragen deel van de belastingontvangsten geboekt als belastingen die rechtstreeks door deze laatste zijn geheven.

Krachtens die regel worden de opcentiemen op de onroerende voorheffing<sup>25</sup> en op de inkohieringen op de personenbelasting die door de federale overheid worden geheven voor rekening van de provincies, de gemeenten en de Brusselse agglomeratie meteen geregistreerd als ontvangsten van de lagere overheid. Evenzo worden de door de financieringswet van 16 januari 1989 vastgestelde gewestelijke belastingen geboekt als belastingen die rechtstreeks door de Gewesten zijn geheven. Dit principe is ook van toepassing op de belastingen die aan de Instellingen van de Europese Unie worden betaald.

Naast de opcentiemen en gewestelijke belastingen die de federale overheid voor rekening van de andere subsectoren van de overheid int, bestaan er ook overdrachten van

<sup>25</sup> Vanaf het aanslagjaar 1999 int de Vlaamse Gemeenschap rechtstreeks de onroerende voorheffing en de daarmee samenhangende opcentiemen.

belastingontvangsten die overeenkomen met de herverdeling, door de federale overheid, van de opbrengst van bepaalde belastingontvangsten. Het gaat hier om de opbrengst van de gedeelde belastingen ter financiering van de gemeenschappen en de gezamenlijke belastingen ter financiering van de gewesten, die ook vastgesteld zijn bij wet van 16 januari 1989. Daarnaast zijn er nog belastingen die toegewezen worden aan de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen in het kader van de alternatieve financiering. Die betalingen worden niet rechtstreeks toegekend aan de subsector Gemeenschappen en Gewesten of die van de wettelijke-sociale-verzekeringsinstellingen, maar worden geboekt in de rubriek "overdrachten van belastingontvangsten", die deel uitmaakt van de inkomensoverdrachten binnen de overheid. De gedeelde, gezamenlijke en toegewezen belastingen blijven immers een vordering van de federale overheid op de betrokken belastingplichtigen, terwijl het gedeelte dat toekomt aan de andere eenheden een vordering van deze laatste op de federale overheid vormt.

De inkomensoverdrachten binnen de overheid bevatten ook de rubriek "andere inkomensoverdrachten binnen de overheid" die worden gefinancierd uit de algemene middelen van de donoreenheid en niet overeenstemmen met enige bijzondere belastingcategorie, maar vaak worden toegepast als verdeelsleutels die met name gebaseerd zijn op het aantal ingezetenen.

### **2.3.3 Gedetailleerd overzicht van de sociale uitkeringen**

In de tabellen 5.1 tot 5.5 worden de verschillende sociale uitkeringen ten laste van de gezamenlijke overheid en elk van de vier subsectoren weergegeven.

De sociale uitkeringen bestaan uit overdrachten, in geld of in natura, aan de huishoudens met het oog op een verlichting van de financiële last die deze laatste moeten dragen om zich te beschermen tegen een aantal risico's of om te voldoen aan bepaalde behoeften. De lijst van risico's of behoeften die aanleiding kunnen geven tot sociale uitkeringen wordt bij overeenkomst vastgesteld en omvat met name ziekte, invaliditeit,

arbeidsongevallen en beroepsziekten, ouderdom en overleving, het gezin, werkloosheid, armoede, onderwijs, ...

De door de overheid betaalde sociale uitkeringen worden hier uitgesplitst naar de verschillende regelingen en takken in België. Terwijl in de tabellen 4.1 tot 4.6 de nadruk wordt gelegd op de financiering van de overheid, geven deze tabellen een gedetailleerd overzicht van de wijze waarop de door de overheid betaalde sociale uitkeringen zorgen voor een secundaire inkomensverdeling.

De stelsels van de mijnwerkers en van de zeelieden zijn begrepen in de algemene regeling voor de loontrekkenden.

Wat de ouderdoms- en overlevingspensioenen alsook de kinderbijlagen betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen de privé-sector en de overheidssector. Daartoe worden de principes gehanteerd die gewoonlijk in de sociale zekerheid worden toegepast om de werknemers van de privé-sector te onderscheiden van die van de overheidssector.

De werkgeversstelsels zijn stelsels waarin de werkgevers sociale uitkeringen betalen aan hun werknemers of gewezen werknemers, of aan hun nabestaanden, zonder daarom een autonoom fonds of speciale reserves te vormen of een bijzondere verzekering af te sluiten. Die uitkeringen hebben voornamelijk betrekking op het overheidspersoneel met een statuut van "ambtenaar" en bestaan hoofdzakelijk uit ouderdomspensioenen en kinderbijlagen<sup>26</sup>. Het overheidspersoneel dat niet het statuut van "ambtenaar" heeft, valt onder het sociale-zekerheidsstelsel van de privé-sector.

De overige sociale uitkeringen in geld omvatten voornamelijk studiebeurzen, overdrachten aan opvanggezinnen voor misdeelde kinderen, vergoedingen voor dienstplichtigen/gezinshoofden (vóór de afschaffing van de dienstplicht) en uitkeringen voor geneeskundige verzorging ten behoeve van niet-ingezetenen<sup>27</sup>.

De overige sociale uitkeringen in natura omvatten hoofdzakelijk de overdrachten aan instellingen voor gehandicapten en aan kinderdagverblijven,

<sup>26</sup> Een belangrijk grensgeval is de tijdelijke handhaving van de uitbetaling van lonen en salarissen door de werkgever bij ziekte, moederschap, invaliditeit, enz. van de loontrekkende. Voor deze post werd echter geen enkele raming verricht en de desbetreffende betalingen zijn in de brutolonen en -salarissen begrepen.

<sup>27</sup> In het ESR95 worden alle aan niet-ingezetenen verleende sociale uitkeringen in natura gelijkgesteld met uitkeringen in geld. Derhalve zijn de uitkeringen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor geneeskundige verzorging ten behoeve van niet-ingezetenen begrepen in de sociale uitkeringen in geld.

de uitgaven van de OCMW's voor de hulpverlening aan behoeftigen (huur, kosten voor medische en paramedische verzorging en geneesmiddelen, verblijfskosten van bejaarden in een rusthuis, ...).

Tot het toepassingsgebied van de hier beschreven sociale premies behoren niet de uitkeringen ten laste van andere sectoren. Er wordt dus geen rekening gehouden met de sociale uitkeringen van de vrije en aanvullende ziekte- en invaliditeits-

verzekeringen die worden betaald door de ziekenfondsen, de pensioenen van de tweede pijler (groepsverzekeringen en pensioenfondsen) en de uitkeringen ten laste van sommige overheidsondernemingen (kas voor de gezondheidszorg van de NMBS tot 1990, ouderdoms- en overlevingspensioenen van de NMBS, ouderdomspensioenen van De Post tot in 1996, ouderdomspensioenen van Belgacom voor de oprichting van het pensioenfonds van die instelling, enz.).