

2.1 Handleiding voor overheidstekort en -schuld

Voor de notificatie van overheidstekort en -schuld, medegedeeld in het kader van de procedure betreffende de buitensporige tekorten, voorzien in het protocol dat aan het Verdrag van Maastricht werd toegevoegd, voorziet de verordening (EG) nr. 475/2000 van de Raad van 28 februari 2000, die de verordening (EG) nr.3605/93 amendeert, in artikel 2 dat de notificatie van maart 2000 voor het eerst opgesteld wordt volgens het ESR95 en niet meer, zoals voorheen, volgens het oude nationaal boekhoudsysteem (ESER79).

Eurostat uitte de wens dat, om deze procedure op te starten, het ESR95 zo homogeen mogelijk zou worden toegepast tussen alle lidstaten. Om de vergelijkbaarheid en de waarde van de gegevens te garanderen, schreef Eurostat een handleiding³ over overheidstekort en -schuld om de bepalingen van het ESR95 op bepaalde specifieke punten te verduidelijken.

Daartoe heeft Eurostat sedert 1997 een aantal vergaderingen belegd van deskundigen in overheidsfinanciën en nationale boekhouding met het doel aanbevelingen te verstrekken. Deze aanbevelingen werden voorgelegd aan de werkgroep voor de nationale rekeningen en aan de werkgroep voor financiële rekeningen, waar zij gunstig onthaald werden door een grote meerderheid van de lidstaten. Vervolgens raadpleegde Eurostat het Comité Monétaire, financiële en betalingsstatistieken evenals het Comité Statistisch programma. Ook in deze instanties kregen de aanbevelingen de steun van een grote meerderheid van de lidstaten. Eurostat publiceerde in februari 2000 de handleiding met de beslissingen die van toepassing zijn vanaf de notificatie van maart 2000.

Sommige beslissingen uit de handleiding hebben het Instituut voor de Nationale Rekeningen ertoe aangezet om methodologische wijzigingen aan te brengen aan de rekeningen van de overheid zoals gepubliceerd in juli 1999.

De methodologische aanpassingen die werden aangebracht, hebben voornamelijk betrekking op:

- De afbakening van de overheid: enerzijds worden de publieke holdings, die een beleid voeren dat opgelegd wordt door de regering (privatiseringen, steun aan overheidsondernemingen, enz.) voortaan geclassificeerd in

de sector van de overheid (wat het geval is voor de Federale Participatiemaatschappij) en, anderzijds, valt het Amortisatiefonds van de Leningen van Sociale Huisvesting (ALESH), waarvan de activiteiten nochtans sterk verwant zijn met financiële activiteiten, onder de federale overheid omdat zijn negatieve tussenkomstmargin systematisch ten laste valt van de overheid;

- Het onderscheid tussen investeringsbijdragen en deelnemingen: de bijdragen (rechtstreeks of onrechtstreeks) toegekend aan ondernemingen om hun investeringen te financieren, dienen altijd beschouwd te worden als bijdragen aan investeringen en niet als deelnemingen;
- De aankoop door de regering van financiële activa voor een hogere waarde dan de geraamde waarde: het verschil tussen de aankoopwaarde en de geraamde waarde moet worden beschouwd als een kapitaaloverdracht en niet als een financiële transactie (zoals dat het geval was voor de financiële gezondmaking van de Nationale Delcredendienst in 1991).

Andere aanbevelingen van Eurostat die in dit handboek voorkomen, dienden niet te worden toegepast, vermits zij reeds werden opgevolgd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen. We denken hierbij in het bijzonder aan de behandeling van de privatiseringen, van de tegeldemaking van de meerwaarden op goud en deviezen door de Nationale Bank van België en van de opname van de belastingen en sociale bijdragen.

2.2 Het Vlaams Zorgfonds en de Zorgkassen

In 1999 heeft de Vlaamse Gemeenschap een verzekering zelfzorg opgericht voor personen met een verminderd vermogen tot zelfzorg. Deze verzekering dekt enkel niet-medische kosten, bijvoorbeeld de beloning van personen die mindervaliden helpen in hun dagelijkse bezigheden, zoals lichaamsverzorging, rekeningen bijhouden, maaltijden bereiden, boodschappen doen.

³ ESA95 Manual on government deficit and debt, first edition, January 2000.

Het decreet⁴ van het Vlaams Parlement voorziet de oprichting van een Vlaams Zorgfonds en van Zorgkassen⁵. Deze instellingen zullen belast worden met het beheer van het systeem: van de inning van de verplichte solidaire bijdragen tot het toekennen van tussenkomsten aan erkende gebruikers. Het Vlaams Zorgfonds kan dotaties ontvangen uit het budget van de Vlaamse Gemeenschap.

Vanuit het standpunt van het Europees systeem van rekeningen (ESR95) bekeken, zijn het Vlaams Zorgfonds en de zorgkassen institutionele eenheden die dienen ondergebracht te worden in de subsector van de sociale-verzekeringsinstellingen (S.1314). Paragraaf 2.74 van het ESR95 definieert de subsector van de sociale-verzekeringsinstellingen (S.1314) als het geheel van de centrale, federale of lokale eenheden, waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit het verlenen van sociale prestaties en die voldoen aan volgende criteria:

- Bepaalde bevolkingsgroepen dienen deel te nemen aan het regime of een bijdrage te storten krachtens wettelijke of reglementaire beschikkingen;
- Onafhankelijk van de rol die ze vervult als voogdijorgaan of als werkgever, is de overheid verantwoordelijk voor het beheer van deze eenheden om de bijdragen of de uitkeringen vast te stellen of goed te keuren.

Trouwens, paragraaf 4.84 van het ESR95, waarin een conventionele lijst staat van de sociale risico's en noden in de zin van het ESR95, stipt aan dat invaliditeit en verminderd zelfzorgvermogen er deel van uitmaken. Bovendien deelt het Europees systeem van geïntegreerde statistieken van de sociale bescherming (ESSOBS), dat bindingen heeft met het ESR95, de overdrachten in geld of in natura, die de last van het leveren van niet-medische goederen en diensten verlichten, in onder de sociale uitkeringen van de functie invaliditeit.

Het systeem zal op een effectieve wijze beginnen functioneren in 2001, maar de Vlaamse Gemeenschap heeft het Vlaams Zorgfonds reeds een toelage toegekend van 4 miljard in 1999. Dat bedrag werd beschouwd als een kapitaaloverdracht

aan de sociale zekerheid omdat het bestemd is om reserves op te bouwen.

Het is opmerkelijk dat het Vlaams Zorgfonds de eerste institutionele eenheid is die onder de subsector van de sociale-verzekeringsinstellingen valt, die niet opgericht is door de federale overheid.

⁴ Decreet van het Vlaams Parlement van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering.

⁵ De zorgkassen worden opgericht door de ziekenfondsen, de zorgkas van de NMBS, de verzekeringsmaatschappijen en het Vlaams Zorgfonds. Zij worden opgericht als privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk.

2.3 Definitie van de begrippen openbare ontvangsten en uitgaven

2.3.1 Inleiding

De tabellen 3.1 tot 3.5 tonen de ontvangsten, uitgaven en het vorderingstekort voor de overheid en voor elk van de vier subsectoren.

Het ESR95 geeft geen enkele definitie voor de begrippen openbare ontvangsten en uitgaven. Er werd ook geoordeeld dat het nuttig zou zijn om dergelijke begrippen te definiëren die beter aangepast zijn voor de analyse van de overheidsfinanciën. Teneinde de vergelijkbaarheid en de transparantie van gegevens tussen de lidstaten van de Europese Unie mogelijk te maken, is dit werk een gevolg van een samenwerking tussen de Europese Commissie, de Europese centrale bank en de nationale instituten voor de statistiek van de lidstaten van de Europese Unie. De verordening (EG) nr. 1500/2000 van de Commissie van 10 juli 2000 tot uitvoering van de verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten van de overheid verplicht vanaf 31 augustus 2000 de lidstaten om deze variabelen door te geven aan Eurostat.

Terwijl in het centrale kader van het ESR95 de niet-financiële transacties voorgesteld worden in een systeem van meerdere rekeningen, herschikt het kader, voorzien in de verordening van de Commissie, de niet-financiële transacties op een enkele rekening, waarvan het saldo gelijk is aan het vorderingstekort. Het vorderingstekort is het overheidstekort zoals bedoeld in het Verdrag van Maastricht.

De goedgekeurde bepalingen zijn de volgende:

- Consolidatie⁶

In de berekening van de ontvangsten en uitgaven binnen de overheid, zijn alle transacties niet-geconsolideerd, met uitzondering van:

- rente;
- andere inkomensoverdrachten;
- kapitaaloverdrachten, andere dan vermogensheffingen.

Hieruit volgt dat de rentelasten volledig compatibel zijn met de geconsolideerde brutoschuld, wat het begrip is van schuld, zoals het gedefinieerd is in het kader van het verdrag over de Europese Unie (Verdrag van Maastricht).

- Brutoregistratie

Met uitzondering van de transacties waarvoor de nettoregistratie impliciet vermeld is in het ESR95 (een duidelijk voorbeeld zijn de investeringen in vaste activa die altijd netto geregistreerd worden voor verkopen van goederen van vaste activa) vindt geen enkele compensatie plaats tussen ontvangsten en uitgaven.

- Toegerekende transacties

De toegerekende sociale bijdragen zijn inbegrepen zowel aan de kant van de uitgaven (inbegrepen in de beloning van de werknemers) als aan de kant van de ontvangsten. Teneinde aan de kant van de uitgaven hetzelfde begrip voor investeringen in vaste activa te behouden als in het rekeningensysteem, was het noodzakelijk om de output voor eigen finaal gebruik op te nemen in de ontvangsten.

- Transacties van de Europese Unie

De belastingen op productie en invoer door de Instellingen van de Europese Unie (EGKS-heffing, ontvangsten voortvloeiend uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid, douanerechten en BTW), de subsidies en de investeringsbijdragen betaald door de instellingen van de Europese Unie zijn uitgesloten.

2.3.2 Beschrijving van de tabellen

Volgend kader geeft een gedetailleerd overzicht van de ontvangsten en uitgaven zoals ze in de tabellen 3.1 tot 3.5 voorgesteld worden. Het wordt gevolgd door kort commentaar over de inhoud van de meeste rubrieken. Er dient aangestipt te worden dat de totalen van de ontvangsten en uitgaven volledig overeenkomen met de concepten van ontvangsten en uitgaven zoals die voorzien zijn in bovengenoemde Europese verordening.

⁶ Onder consolidatie verstaan wij het annuleren zowel voor uitgaven als ontvangsten van alle transacties binnen de subsectoren van de overheid.

RUBRIEK	CODE ESR95
<p>Ontvangsten</p> <p>Fiscale en parafiscale inkomsten</p> <p> Directe belastingen</p> <p> Huishoudens</p> <p> Vennootschappen</p> <p> Andere sectoren</p> <p> Indirecte belastingen</p> <p> Werkelijke sociale premies</p> <p> Vermogensheffingen</p> <p> Toegerekende sociale premies</p> <p> Ontvangen rente</p> <p> Ander inkomen uit vermogen</p> <p> Lopende inkomstenoverdrachten van de andere sectoren</p> <p> Lopende verkopen van geproduceerde goederen en diensten</p> <p> Fiscale inkomstenoverdrachten binnen de overheid (enkel wat de subsectoren betreft)</p> <p> Overige inkomstenoverdrachten binnen de overheid (enkel wat de subsectoren betreft)</p> <p> Kapitaaloverdrachten van de andere sectoren</p> <p> Kapitaaloverdrachten binnen de overheid (enkel wat de subsectoren betreft)</p>	<p>TR</p> <p>D.5+D.2+D.611+D.91</p> <p>D.5</p> <p>D.51p+D.59p</p> <p>D.51p+D.59p</p> <p>D.51p+D.59p</p> <p>D.2</p> <p>D.611</p> <p>D.91</p> <p>D.612</p> <p>D.41</p> <p>D.4-D.41</p> <p>D.72+D.74+D.75</p> <p>P.11+P.12+P.131</p> <p>D.73p</p> <p>D.73p</p> <p>D.9p-D.91</p> <p>D.9p-D.91</p>
<p>Uitgaven</p> <p>Lopende uitgaven met uitsluiting van de rentelasten</p> <p> Beloning van werknemers</p> <p> Intermediair verbruik en betaalde belastingen</p> <p> Subsidies aan de bedrijven</p> <p> Sociale uitkeringen</p> <p> in geld</p> <p> in natura geleverd door marktproducenten</p> <p> Lopende inkomstenoverdrachten aan de huishoudens en IZW's</p> <p> Lopende inkomstenoverdrachten aan de vennootschappen</p> <p> Lopende inkomstenoverdrachten aan het buitenland</p> <p> Overdrachten van fiscale ontvangsten binnen de overheid (enkel wat de subsectoren betreft)</p> <p> Andere inkomstenoverdrachten binnen de overheid (enkel wat de subsectoren betreft)</p> <p>Rentelasten</p> <p>Kapitaaluitgaven</p> <p> Bruto-investeringen in vaste activa</p> <p> Andere netto-aankopen van niet-financiële activa</p> <p> Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren</p> <p> Kapitaaloverdrachten aan de andere overheden (enkel wat de subsectoren betreft)</p> <p>Brutobesparingen</p> <p>Vorderingentekort</p> <p>Primair saldo (enkel voor de overheid)</p>	<p>TE</p> <p>D.1</p> <p>P.2+D.29+D.51</p> <p>D.3</p> <p>D.62+D.6311+D.63121+D.63131</p> <p>D.62</p> <p>D.6311+D.63121+D.63131</p> <p>D.75p</p> <p>D.71+D.75p</p> <p>D.74+D.75p</p> <p>D.73p</p> <p>D.73p</p> <p>D.41</p> <p>D.41</p> <p>P.51</p> <p>P.52+P.53+K.2</p> <p>D.9p</p> <p>D.9p</p> <p>B.8b=B.8n+K.1</p> <p>B.9= TR -TE</p> <p>B.9+D.41</p>

- Ontvangsten

De *directe belastingen* stemmen overeen met de rubriek van het ESR betiteld als belastingen op inkomen, vermogen, enz. en de *indirecte belastingen* met de rubriek betiteld als belastingen op productie en invoer. De *werkelijke sociale premies* en de *vermogensheffingen* refereren aan de rubrieken met dezelfde namen in het ESR. Het totaal voor deze rubrieken wordt *fiscale en parafiscale ontvangsten*⁷ genoemd.

Het *overige inkomen uit vermogen* groepeert de dividenden, het inkomen onttrokken aan quasi-vennootschappen, ingehouden winsten op directe buitenlandse investeringen en inkomen uit grond en minerale reserves. De *inkomensoverdrachten van andere sectoren* bevatten de schadeverzekeringsuitkeringen, de inkomensoverdrachten, de lopende internationale samenwerking en de overige inkomensoverdrachten van de andere sectoren.

De *lopende verkopen van geproduceerde goederen en diensten* zijn gelijk aan het totaal van de verhandelbare productie, de betalingen voor de overige niet-verhandelbare productie en de productie voor eigen finaal gebruik. De verhandelbare productie is samengesteld uit de verkopen van de marktakken (bv. de verkopen van de regie van het Belgisch Staatsblad) evenals uit de verkoop van goederen en diensten door de niet-markttakken, waarvan de opbrengst minstens 50 pct. van de productiekosten dekt (bv. retributie voor het ophalen van het huisvuil, verkoop van houtkap.) De betalingen voor de overige niet-verhandelbare productie komen overeen met de gerealiseerde verkopen door de niet-markttakken, waarvan de opbrengst geen 50 pct. van de productiekosten dekt (bv. toegangskaartjes voor musea, inschrijvingsgeld voor lessen en examens). De output voor eigen finaal gebruik is samengesteld uit de gerealiseerde investeringen in eigen regie.

De *kapitaaloverdrachten van de overige sectoren* komen overeen met de ontvangen investeringsbijdragen van het buitenland, waaraan de overige kapitaaloverdrachten van de andere sectoren zijn toegevoegd.

⁷ Zoals eerder aangestipt zitten de belastingen op productie en invoer niet integraal vervat in de fiscale en parafiscale ontvangsten omdat deze enkel betrekking hebben op de ontvangsten verworven door de sector van de overheid en niet op deze overgedragen aan de Europese instellingen.

- Uitgaven

De *beloning van werknemers* refereert aan de rubriek met dezelfde naam van het ESR. De rubriek *intermediair verbruik en betaalde belastingen* wordt verkregen door het totaal te maken van het intermediair verbruik, de overige belastingen op productie en de belastingen op inkomen, vermogen, enz. betaald door de overheid.

De *sociale uitkeringen* zijn gelijk aan het totaal van de wettelijke uitkeringen sociale verzekering in geld en de sociale uitkeringen in natura verstrekt door marktproducenten. Deze sociale uitkeringen in natura, verstrekt door marktproducenten, hebben betrekking op de uitgaven van de overheid voor de aankoop van goederen en diensten geproduceerd door marktproducenten om ze aan de huishoudens te leveren (zonder bewerking) als sociale overdrachten in natura⁸.

De *inkomensoverdrachten aan de huishoudens en aan de IZW's* verenigen de overige inkomensoverdrachten n.e.g. gestort aan de huishoudens met dezelfde overdrachten gestort aan de IZW's. De *inkomensoverdrachten aan de vennootschappen* groeperen de nettopremies van schadeverzekeringsuitkeringen en de overige inkomensoverdrachten n.e.g. aan de niet-financiële vennootschappen en aan de financiële vennootschappen. De *inkomensoverdrachten aan het buitenland* zijn gelijk aan het totaal van de inkomensoverdrachten van de lopende internationale samenwerking en de overige inkomensoverdrachten gestort aan het buitenland.

De *bruto-investeringen* in vaste activa refereren aan de rubriek met dezelfde naam. De andere netto-aankopen van niet-financiële activa groeperen de veranderingen in voorraden, het saldo aan- en verkopen van kostbaarheden en het saldo aan- en verkopen van niet-geproduceerde niet-financiële activa (grond, overdraagbare contracten).

Het *primair saldo* is het verschil tussen ontvangsten en uitgaven zonder rentelasten.

⁸ In het ESR95 omvat het geheel van de sociale overdrachten in natura ook de sociale overdrachten in natura die rechtstreeks geleverd worden door de overheid in het kader van hun niet-verhandelbare productie. In België wordt deze laatste vandaag de dag als onbestaande beschouwd.