

> Julie Ludmer, adviseur bij het kabinet van Charles Picqué, Brussels Parlementsvoorzitter

OPENBARE INVESTERINGEN VERSUS EUROPESE VOORSCHRIFTEN EN BEPERKINGEN

« Scholen, sportinfrastructuur, metrolijnen ... maakt Europa openbare investeringen onmogelijk? »

Met die woorden nodigde Nieuwsbrief nr. 2016/4 zijn lezers uit voor het colloquium van 13 oktober 2016 over openbare investeringen versus de Europese voorschriften en beperkingen. Het evenement werd georganiseerd door het Brussels Parlement op initiatief van voorzitter Charles Picqué en in samenwerking met het Comité van de Regio's.

Met betrekking tot die vraag onderzocht het colloquium hoe de openbare investeringen in Europa, en in het bijzonder in het Brussels Gewest, weer op gang gebracht kunnen worden, ter ondersteuning van de economie, de werkgelegenheid en degelijke diensten en infrastructuur ten behoeve van de Brusselaars.

Het vooruitzicht van een eventueel nationaal investeringspact in de toekomst, waaraan het Brussels Gewest deelneemt, maakte van deze problematiek een specifiek Belgisch actueel onderwerp, in het kader waarvan het Parlement een standpunt moest innemen.



> Charles Picqué en Pierre Moscovici.

In dit artikel plaatsen we de uitdaging om de openbare investeringen weer op gang te brengen in de huidige budgettaire en boekhoudkundige context, en wijzen we op enkele lessen die voortvloeiden uit het colloquium over dit thema, waaraan EU-commissaris voor Economische en Financiële Zaken Pierre Moscovici en andere politieke kopstukken en economische experts deelnamen ¹.

OPENBARE INVESTERINGEN IN DE HUIDIGE BOEKHOUDKUNDIGE EN BUDGETTAIRE CONTEXT

1. Ontwikkelingen van het Europese kader

We kunnen hier uiteraard onmogelijk in detail treden over de Europese boekhoudkundige en budgettaire regels. Wel willen we eraan herinneren dat de Europese criteria voor budgettaire convergentie, om het overheidstekort te beperken, versterkt werden sinds de economische en financiële crisis.

De budgettaire verantwoordelijkheid werd trouwens uitgebreid naar de lokale besturen, met als gevolg dat die nu ook verplicht zijn om in het kader van de toepassing van de boekhoudkundige normen, de zogenaamde ESR-normen (Europees Stelsel van Rekeningen), de investeringen in één keer te boeken in het jaar dat ze aangegaan zijn. In dit systeem wordt trouwens ook geen rekening gehouden met provisies of reserves.

Deze eenvormige boekhoudkundige regels bieden natuurlijk de mogelijkheid om de nationale economieën op Europees niveau te vergelijken, maar de logica erachter lijkt soms ver van de economische realiteit.

De recentste studie van Belfius over de financiën van de lokale besturen in Brussel wijst in dat opzicht op het volgende: *“De toepassing van de ESR-normen heeft vooral negatieve gevolgen voor het toekomstig investeringsvermogen van de lokale besturen. De boekhoudkundige verwerking van investeringen, in combinatie met hun aandeel in de totale uitgaven van de lokale besturen, geeft immers aanleiding tot een fikse structurele verslechtering van de saldi volgens de ESR-normen in vergelijking met de saldi zoals lokale besturen die traditioneel boeken”*³.

1. De gastsprekers van het colloquium waren hoogleraar F. Khrouz met de uiteenzetting: “Openbare investeringen en evolutie van de openbare comptabiliteit”; EU-commissaris voor Economische en Financiële Zaken Pierre Moscovici met een speech als inleiding en deelname aan het eerste panel; Bruno Colmant, Head of Macro Research, Bank Degroof Petercam, Henri Bogaert, ere-commissaris van het Plan, en Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker Representative of Operations in Belgium, EIB. Dit eerste panel was gewijd aan de Europese budgettaire discipline en werd in goede banen geleid door Béatrice Delvaux, hoofdredactrice van de krant Le Soir; Karl-Heinz Lambertz, eerste vicevoorzitter van het Comité van de Regio's, Luca Ascoli, Head of Unit Eurostat D-1, “excessive deficit procedure and methodology”, Philippe Laurent, burgemeester van Sceaux (FR) en vicevoorzitter van de Raad van de Europese Gemeenten en Regio's, en Marcia De Wachter, lid van de raad van bestuur van de Nationale Bank van België, vormden het tweede panel over de boekhoudkundige normen, dat in goede banen geleid werd door Arnaud Dessoy, Senior Analyst Public Finance, Belfius Bank; minister van Financiën en Begroting Guy Vanhengel. Het verslag van het colloquium zal eerstdaags gepubliceerd worden op www.parlbruparl.irisnet.be.
2. Conform de procedure zoals die vastgelegd is in het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (B.S. 18 december 2013).
3. Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy en Geoffrey Filleul, «Financiële situatie van de Brusselse lokale besturen», Budget 2016, Research Belfius Bank, p. 39.
4. In de strikte zin van het woord worden overheidsinvesteringen gedefinieerd als «de bruto-investeringen in vaste activa door de overheid. Die bruto-investeringen zijn het saldo van de verrichte aan- en verkopen van vaste activa door de federale overheid, de sociale zekerheid, de gemeenschappen en gewesten of de lokale overheid. Bij vaste activa kan het gaan om gebouwen, bouwwerken, transportmiddelen, informatica- of telecommunicatie-infrastructuur, wapenmechanismen, R&D-uitgaven, ...» Zie hierover W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamer en L. Van Meensel, «Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?», artikel gepubliceerd in het economisch overzicht van september 2016 van de Nationale Bank van België, p. 111.



> Het thema bracht heel wat geïnteresseerde mandatarissen samen

Sinds de goedkeuring van de nieuwe verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de EU ('ESR 2010'), die op 1 september 2014 in werking trad, verdienen twee andere nieuwigheden de nodige aandacht.

Enerzijds voert deze verordening wijzigingen in met betrekking tot het criterium van 50 % marktactiviteiten voor de boekhoudkundige waardering van wat onder de perimeter van de overheidsschuld valt. Anderzijds zijn de regels voor publiek-private samenwerkingen strenger geworden.

2. Belang van openbare investeringen

In de eerste plaats willen wij erop wijzen dat de investeringen van de lokale besturen (gemeenten, OCMW's en politiezones) 40 tot 50 % van alle openbare investeringen in België vertegenwoordigen, goed voor een bedrag van om en bij de 3 miljard euro (0,7 % van het BBP) in 2015.⁴

“Overheidsinvesteringen zijn nodig voor het handhaven van een degelijk economisch groeipeil, het welzijn van de burgers en hun leefomgeving. Overheidsinvesteringen hebben een structurele impact op de economie en op de aantrekkingskracht van een bepaalde regio, en zetten op hun beurt aan tot andere investeringsprojecten, zowel van de overheid als van de privésector. Vooral de investeringen van de lokale besturen hebben een meer uitgesproken rechtstreekse impact op de lokale economie, omdat zij per definitie geografisch verspreid zijn over het grondgebied en vaker een beroep doen op lokale bedrijven en arbeidskrachten.” Met die woorden beschrijft de laatste studie van Belfius de enorme uitdaging die overheidsinvesteringen vormen voor de lokale besturen.⁵

Toch moeten we vaststellen dat in tijden van sanering van de overheidsfinanciën de investeringen vaak de aanpassingsvariabele zijn en een van de eerste slachtoffers zijn van besnoeiingen in de begroting.⁶ De openbare investeringen waren trouwens het meest gedaald in de landen met de sterkste begrotingsconsolidatie.⁷

De verklaring voor deze vaststelling is dat de sociale impact van zulke beslissingen vaak minder voelbaar is op korte termijn dan wanneer bespaard wordt op de lopende uitgaven. Deze situatie is nochtans minstens even problematisch, want zo kan men niet tegemoet komen aan de toenemende vraag naar diensten en collectieve voorzieningen en ontstaat er een soort voorspelbare maar verborgen schuld voor de toekomst.

HOE KUNNEN OVERHEIDSINVESTERINGEN AANGEZWENGELD WORDEN?

Zoals tijdens het colloquium onderstreept werd door Karl-Heinz Lamberz, eerste ondervoorzitter van het Comité van de Regio's, schuilt het probleem voor de besturen momenteel in de combinatie van de twee stellen regels, namelijk de toepassing van de ESR-normen enerzijds en de criteria inzake tekorten en schuldenlast van het stabiliteitspact anderzijds.

Iedereen is het er vandaag over eens dat de private en openbare investeringen in Europa weer op gang gebracht moeten worden, vanuit economisch oogpunt, om de groei en de werkgelegenheid te ondersteunen en vanuit politiek oogpunt om verder te bouwen aan de toekomst.

In dat opzicht bevestigt EU-commissaris Moscovici dat de regels vandaag niet meer zo'n strikt keurslijf zijn, want het stabiliteits- en groeipact heeft geleidelijk de economische parameters opgenomen die een aanpassing

REGR legt voor aan de Commissie: financiële flexibiliteit

De steden en regio's van Europa hebben nood aan flexibiliteit voor hun investeringen. Daarom besliste de REGR deze kwestie voor te leggen aan de Europese Commissie op 25 oktober, met het kabinet van de commissaris voor economische en financiële zaken, fiscaliteit en douane, Pierre Moscovici, en het kabinet van de vicecommissievoorzitter bevoegd voor de euro en de sociale dialoog en de commissaris voor financiële stabiliteit, financiële diensten en de unie van de kapitaalmarkt, Valdis Dombrovskis.

De Commissie kan een aanbeveling per land uitvaardigen om een minimaal lokaal overheidsinvesteringsniveau te behouden. Als de Commissie zich daartoe engageert, kan zij werkelijk helpen om de investeringen overal in Europa te bevorderen.

De Commissie antwoordde dat deze kwestie afhangt van de Staten. De REGR gaat niet akkoord. De kabinetsleden die overleg pleegden met de REGR, stelden dat zij blijven zoeken naar oplossingen.

5. Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy en Geoffrey Filleul, «Financiële situatie van de Brusselse lokale besturen», Budget 2016, Research Belfius Bank, p. 38.

6. Op.cit, p. 38.

7. Perspectives Economiques de l'OCDE, 2015/1, Stimuler l'investissement pour une croissance plus forte et durable, p. 258.

EN IN WALLONIË?

In het Waalse Parlement vergaderde op 9 december de «Grande Région» (Europese groepering voor territoriale samenwerking, bestaande uit o.a. Wallonië, Moezel, Maas, Saar, Lotharingen en Luxemburg) om de schijnwerpers te richten op de boekhoudnormen ESR 2010, waaruit in Wallonië een maximumnorm voortvloeide (Waalse gemeenten kunnen nog max. 180 euro per inwoner investeren). Waals Parlementsvoorzitter André Antoine pleitte voor

een versoepeling van de afschrijvingsregels ESR 2010 en inventariseerde de investeringen die geïmmuniseerd zouden kunnen worden in de berekening van de tekorten van de lidstaten door de Europese Commissie.

De debatten van deze vergadering werden niet gepubliceerd op de website van het Waalse Parlement. Info kan verkregen worden via www.grandregion.net

aan de economische cyclus mogelijk maken en investeringen stimuleren. Het bericht van de Commissie van 13 januari 2015 om de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact optimaal te benutten streeft dezelfde doelstelling na. Dat streven van de huidige Commissie blijkt ook uit de creatie van het nieuw Europees Fonds voor Strategische Investerings. Er zal ook een algemene uitgavenindicator voorgesteld worden, om de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de uitgave te ramen.

Ondanks deze flexibiliteit zijn de voorwaarden die het voornoemde bericht stelt, voor sommigen in deze fase nog te strikt om de overheidsinvesteringen echt weer op gang te brengen. Bewijs: in 2016 voldeed alleen Finland aan de voorwaarden.⁸ Bruno Colmant, head of macro research bij Bank Degroef Petercam, betreurde dat de logica van het Junckerplan voornamelijk gebaseerd is op een privéfinancieringsmultiplicator, veeleer dan aan rechtstreekse steun aan openbare investeringen.

Ook al is er een zekere bereidheid om bepaalde hervormingen van het pact te overwegen, toch is de herziening als dusdanig van de Europese verdragen geen agendapunt. Hoewel sommigen verder zouden willen gaan, biedt het huidige Europese kader al flexibiliteits- en interpretatiemarges, maar die worden nog onvoldoende benut opdat sommige investeringsuitgaven een bijzonder statuut zouden kunnen hebben in het kader van de preventieve en dwingende arm van het pact. De Nationale Bank van België stelt bijvoorbeeld voor om er in tijden van economische neergang rekening mee te houden dat het verschil tussen investeringen en afschrijvingen, indien het positief is, gelijkgesteld kan worden aan een 'one off' (eenmalige verrichting) die geneutraliseerd moet worden in het kader van de beoordeling van de naleving van de budgettaire normen. Er moet meer geprofiteerd worden van het feit dat de definitie van dergelijke verrichtingen in de huidige verdragen vrij ruim is en dus als toegangspoort

kan dienen om vanuit een andere invalshoek de investeringen optimaal te boeken.

De ere-commissaris van het Plan Henri Bogaert stelt voor om openbare investeringen te neutraliseren in de berekening van het gebruikte saldo voor de toepassing van de begrotingsregels. Voor minister van Financiën en Begroting Guy Vanhengel moeten enkel de 'productieve' investeringen behouden blijven buiten het budgettaire doel. Als criteria worden aangehaald: bijdragen tot de levenskwaliteit van de burger, de opgelegde milieudoelstellingen en de economische groei. Natuurlijk zijn nog andere openbare uitgaven dan fysieke investeringen essentieel voor een duurzame groei, waaronder in de eerste plaats onderwijs. Het is dus belangrijk een goed evenwicht te vinden, zodat die uitgaven ook veiliggesteld zijn.

Wat de boekhoudkundige normen betreft, blijkt dat de toenmalige keuze om voor de berekening van het begrotingssaldo te opteren voor de bruto-investeringen in vaste activa in plaats van de afschrijvingen, eerder willekeurig is. Het feit dat de financiering van een investering niet gelijkmatig verdeeld kan worden over de hele economische duur, levert vandaag echter problemen op, vooral voor de kleine entiteiten in het land, die met elke staatsvorming alsmaar belangrijker bevoegdheden kregen die met grote investeringen gepaard gaan.

Daarbij komen nog de problemen als gevolg van de standpunten van Eurostat en het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), die instellingen,



8. W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber en L. Van Meensel, op.cit., p. 121.
9. Verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie ('ESR 2010') werd gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en trad op 1 september 2014 in werking. Deze verordening telt maar 8 artikelen, maar de bijlagen zijn wel goed voor 700 pagina's. Ze werd bij zeer grote meerderheid goedgekeurd door het Europees Parlement, dat evenwel enkel over het systeem gedebatteerd heeft. Met betrekking tot de interpretatie van de ESR-regels heeft Eurostat een 'Manual on government deficit and debt' opgemaakt in overleg met Europese en nationale experts, zonder democratisch debat. In dat opzicht vindt de Raad van State in zijn arrest nr. 232.249 van 17 september 2015 dat de regelmatigheid van een beslissing van het INR (Instituut voor de Nationale Rekeningen) beoordeeld moet worden volgens de verordening ESR 2010 en niet door te verwijzen naar het 'Manual on Government Deficit and Debt' (MGDD), dat niet uitgaat van een instantie met regelgevingsbevoegdheid en dat bovendien alleen in het Engels uitgebracht is. Wat de rechterlijke controle betreft, beschouwen het voornoemde arrest en andere arresten van de Raad van State de beslissingen van het INR – dat een bestuurlijke instantie is – als voor beroep vatbare handelingen wegens hun juridische gevolgen. Een entiteit waarvan de jaarrekening geconsolideerd is binnen de perimeter van de overheidsschuld, heeft overigens belang bij een beroep. Omgekeerd hebben de Europese rechtscolleges in de drie zaken die tot dusver bij hen aanhangig gemaakt zijn, de beroepen verworpen die ingesteld waren tegen de handelingen van Eurostat die deze handelingen een besluitvormende karakter ontzegden. Zie C. Dubois, J. Duval en E. Gillet, *Le régime SEC 2010 : pression européenne sur les finances locales*, Vanden Broele, 2016, p. 91 e.v.; D. Yernault, *l'Etat et la Propriété*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1093.
10. Zie advies van het Comité van de Regio's van 9 juli 2015 «Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact», Comité van de Regio's 1185/2015.

sectoren en projecten van publiek-private samenwerkingen onderbrengen in de perimeter van de overheidsschuld. Ook al nemen die handelingen niet de vorm van juridische beslissingen aan, toch worden ze opgelegd aan overheidsinstanties, waardoor reeds opgestarte investeringsprojecten soms in het gedrang komen.

De definitie van overheidssector is immers nog uitgebreider geworden sinds de laatste ESR-verordening, met als gevolg dat Eurostat bijvoorbeeld ziekenhuizen tot deze categorie rekent. En dat is betwistbaar, volgens Marcia De Wachter, lid van het directiecomité van de Nationale Bank van België, gezien de mate van autonomie en concurrentie in die sector.

Er zijn dus verschillende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de bekommernissen van de besturen. Eerst en vooral moeten de zogenaamde productieve investeringen afgeschreven kunnen worden over meerdere boekjaren. Er zou trouwens rechtszekerheid gegeven moeten worden aan beslissingen om een specifiek investeringsproject op te starten, zoals

voorgesteld voor de projecten die binnen het kader van het Juncker-plan vallen, door Pierre-Emmanuel Noel, senior banker representative of operations in Belgium bij de Europese Investeringsbank Tot slot zou het democratische debat rond de boekhoudkundige regels en de interpretatie van die regels versterkt moeten worden, evenals de rechterlijke controle op de beslissingen van statistische instanties.⁹

BESLUIT

De – zij het technische – kwestie van de investeringen veroorzaakt grote beroering bij de actoren van de Belgische openbare financiën, getuige het succes van het colloquium dat het Parlement op 13 oktober organiseerde. Tijdens dat colloquium werd bovendien benadrukt dat het debat vooral in België gevoerd wordt.

En die kans moet gegrepen worden. Het Brussels Parlement gaat zijn werkzaamheden omtrent deze problematiek dus voortzetten en de bekommernissen van de lokale en gewestelijke beleidsvoerders (zie kader), zowel over het budgettaire als het

boekhoudkundige luik, overbrengen aan de bevoegde instanties, in samenwerking met het Comité van de Regio's, dat eveneens een gunstig standpunt innam ten aanzien van deze kwestie.¹⁰

Om de problemen als gevolg van de huidige regels aan te pakken, heeft de Brusselse regering beslist om bepaalde strategische uitgaven (renovatie van de Leopold II-tunnel, uitbreiding van het metronet richting Brussel-Noord, veiligheidsuitgaven, ...) te schrappen in haar begrotingsplannen voor 2016 en 2017. Die beslissing moet nu op Europees niveau gevolgd worden, wat geen herziening van de Europese verdragen vereist.

Dat het belangrijk is om de overheidsinvesteringen in Europa – en op het niveau van het Brussels Gewest en de lokale besturen in het bijzonder – weer op gang te brengen, hoeft geen verder betoog. Er moet een positieve spiraal gecreëerd worden ten gunste van de economie, werkgelegenheid en collectieve voorzieningen en diensten om tegemoet te komen aan de toenemende behoeften van de Brusselse bevolking.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE MET HET OOG OP DE AANPASSING VAN DE EUROPESE BUDGETTAIRE EN BOEKHOUDKUNDIGE VOORSCHRIFTEN TENEINDE DE OPENBARE INVESTERINGEN AAN TE MOEDIGEN

Op donderdag 22 december 2016 werd een voorstel van resolutie besproken tot aanpassing van de Europese budgettaire en boekhoudkundige voorschriften met het oog op de aanmoediging van overheidsinvesteringen.¹

De tekst ligt in het verlengde van het colloquium van 13 oktober, werd ondertekend door parlamentsvoorzitter Charles Picqué en wordt gedragen door acht mede-indieners van zeven verschillende politieke partijen.²

Er is dus een ruime consensus op Brussels niveau voor de herziening van de budgettaire en boekhoudkundige voorschriften, die als te belemmerend beschouwd worden om een dynamiek van herstel via de openbare investeringen op gang te brengen, in het bijzonder die welke het hoofd kunnen bieden aan de demografische, maatschappelijke en milieu-uitdagingen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om het budgettair en boekhoudkundig kader voor de investerende overheden te verlichten. Deze resolutie formuleert eisen ten aanzien van de verschillende niveaus, met name op basis van de positionering van het Comité van de Regio's en van de REGR.

Het Brussels Parlement wil immers iets in beweging brengen, in de dialoog met de Europese instanties die de lokale en regionale overheden vertegenwoordigen, om ook verkozenen buiten onze grenzen te mobiliseren.

Op boekhoudkundig vlak vraagt het voorstel van resolutie de herziening van het Europees systeem van rekeningen, om de investeringsuitgaven over verschillende boekjaren te kunnen afschrijven, en het voorlopig meerekenen van het begrotingssaldo verkregen bij toepassing van de beschreven regel.

Een ander aandachtspunt zijn een grotere rechtszekerheid en meer transparantie met betrekking tot de door de statistische autoriteiten genomen beslissingen, want zo kunnen de investerende overheden anticiperen op de budgettaire gevolgen van hun projecten. In dat kader pleiten de auteurs van de resolutie voor een ex-ante mechanisme betreffende de strategische investeringen en de publiek-private samenwerkingsprojecten.

Tot slot vraagt de resolutie een maximale exploitatie van de in het stabiliteitspact vastgelegde flexibiliteitsmarges, wat de uitwerking van een nieuwe investeringsclausule impliceert die rekening houdt met de economische en strategische belangen op lange termijn van bepaalde investeringen.

Het voorstel van resolutie zal begin 2017 besproken worden in de Commissie bevoegd voor Europese aangelegenheden.

1. A-446/1 – 2016-2017.

2. De andere ondertekenaars van de tekst zijn: Stefan Cornelis (VLD), Isabelle Durant (Ecolo), Fabian Maingain (Defi), Benoît Cerehxe (CDH), Jef Van Damme (SPA), Philippe Close (PS), Paul Delva (CD&V) en Bruno De Lille (Groen).