

Kunnen gemeenten en OCMW's voortaan onbeperkt lenen?

Met de invoering van de beleids- en beheerscyclus kunnen gemeenten en OCMW's ook leningen afsluiten voor andere dan alleen maar investeringsuitgaven. Wie hierin de voorbode van een ongebreidelde schuldexplosie in de lokale sector ziet, heeft het echter mis.

TEKST JAN LEROY

Gemeenten kennen vandaag een gewone en een buitengewone dienst. OCMW's werken met een exploitatie- en een investeringsbudget. Alleen de buitengewone of investeringsuitgaven komen in aanmerking voor financiering via leningen. Kredieten opnemen om personeels- of werkingskosten te betalen is verboden.

De intresten en aflossingen van leningen zijn voor gemeenten gewone uitgaven. Aangezien de gewone begroting in evenwicht moet zijn, zit hier de eigenlijke rem op de schuldfinanciering: leningen aangaan kan zolang de gemeente de gevolgen ervan (aflossingen en intresten) samen met de andere gewone uitgaven kan dragen met de gewone middelen (belastingen, subsidies, eigen inkomsten).

In OCMW's horen de intresten bij het exploitatiebudget. De aflossingen komen in het liquiditeitsbudget. Samen verhogen de leninglasten de verplichte gemeentelijke bijdrage.

Veel andere overheden in ons land (federaal, gemeenschappen en gewesten) werken al enkele jaren met een zogenaamde eenheidsbegroting. Daarbij dienen alle inkomsten ter financiering van

alle uitgaven. Centrale overheden kunnen de aflossing van leningen ook zonder probleem financieren met nieuwe schulden. Dat die schulden de voorbije jaren sterk zijn toegenomen, heeft onder

de toekomst. De intresten die hiermee samenhangen zijn de prijs voor koopkracht vandaag in plaats van morgen. Zolang met die leningen uitgaven worden gefinancierd met een dienstverle-

Wie leningen aangaat, bezwaart de toekomst. De intresten die hiermee samenhangen, zijn de prijs voor koopkracht vandaag in plaats van morgen.

meer daarmee te maken. Toch gebiedt de eerlijkheid ons te zeggen dat België tot vóór de financiële crisis al een eind op weg was om de overheidsschuld tot aanvaardbare proporties terug te dringen, zeker in verhouding tot het bruto binnenlands product. In absolute cijfers (dus de uitstaande schuld uitgedrukt in miljarden euro) was dat niet of amper het geval.

Het systeem dat gemeenten en OCMW's toepassen lijkt in vergelijking hiermee alleen maar voordelen te hebben. Het vermijdt dat de courante werking met schulden wordt gefinancierd. Wie leningen aangaat, bezwaart

ningspotentieel dat ook over vele jaren loopt, vallen de kosten van de leningen min of meer samen met het genot van de uitgave. Dat is bij uitstek het geval bij investeringen. Leningen uitsluitend aangaan voor investeringsuitgaven hoort dus tot de zogenaamde orthodoxe financiering van een overheid.

Lenen om te lenen

Toch zitten er ook schaduwkanten aan het systeem. Besturen mogen alleen lenen om te investeren, maar leiden daar soms uit af dat ze, als dat budgettair zo gepland is, dan ook moeten lenen om de investering te kunnen doen. Gemeenten →

Wat is het laatste planningsjaar?

Een gemeente of OCMW moet elk jaar het evenwicht op kasbasis bewijzen. Een structureel evenwicht is alleen vereist in 'het laatste financiële boekjaar waarop de financiële nota van het meerjarenplan betrekking heeft'. Maar welk jaar is dat dan? Het Gemeente- en het OCMW-decreet bepalen dat het meerjarenplan start in het tweede jaar van de bestuursperiode (bv. 2014) en loopt tot en met het eerste jaar van de volgende legislatuur (bv. 2019). Vanaf het budget van het laatste jaar van de bestuursperiode loopt de financiële nota van het meerjarenplan echter ten minste drie jaar ver, het budgetjaar inbegrepen.

Concreet betekent dit het volgende voor de komende budgetjaren:

Budget-jaar	Structureel evenwicht vereist in
2011	2013
2012	2014
2013	2015
2014	2019
2015	2019
2016	2019
2017	2019
2018	2020
2019	2021
2020	2024

- en OCMW's laten zich dan leiden door het door de raad aangenomen budget, en niet of veel minder door de beschikbare thesaurie. Zeker bij investeringen die over verschillende jaren lopen (grote bouwprojecten, waarvan lokale besturen er vaak verschillende hebben), lenen gemeenten en OCMW's soms te vroeg en/of te veel. De bank stelt hun al middelen ter beschikking terwijl ze die vanuit liquiditeitsnooipunt niet of nog niet nodig hebben om de eerste facturen te betalen, en dus wordt het geld tijdelijk belegd. In de meeste gevallen liggen de creditintresten op die beleggingen echter onder het niveau van de leningrente. Een dergelijke operatie kost het bestuur dus alleen maar geld.

In de bestaande regelgeving staat nergens dat de facturen van investeringen betaald moeten worden met leninggel-den wanneer die lening in het budget stond. Er is trouwens maar één gemeen-te- of OCMW-kas, waarin alle ontvang-sten terecht komen en die ook dient om alle uitgaven te betalen.

Evenwicht op kasbasis

De beleids- en beheerscyclus probeert hiervoor een oplossing aan te reiken. Het budget bestaat voortaan uit drie delen: een exploitatiebudget, een investeringsbudget en een liquiditeitsbudget. In het exploitatiebudget zitten alle uitgaven en ontvangsten die met de exploitatie samenhangen, zoals personeels- en werkingsuitgaven, toegestane subsidies, intresten op leningen, belasting- en subsidieontvangsten, inkomsten uit de eigen werking enzovoort. Het investeringsbudget bevat de

een specifiek doel aan de kant heeft ge-zet) af. Lukt het niet om een evenwicht op kasbasis te realiseren, dan kunnen nieuwe leningen (die beschouwd worden als ontvangsten in het liquiditeitsbudget) het gat dichten. Op die manier staat de schuldfinanciering duidelijk in functie van de verwachte thesaurieont-wikkelingen.

Structureel evenwicht

Uiteraard schuilt in deze methode het gevaar dat besturen voortaan ongebrei-deld nieuwe leningen zullen aangaan, want met die ontvangsten erbij is het respecteren van het evenwicht op kas-basis kinderspel. Om een schuldexplo-sie te vermijden heeft de Vlaamse over-heid echter een tweede, meer structurele evenwichtsverplichting uitgewerkt. Die bepaalt dat de gemeente of het OCMW in het laatste planningsjaar voldoende middelen uit de exploitatie moet halen

In de beleids- en beheerscyclus moet het bestuur elk jaar een evenwicht op kasbasis aantonen en moet het bovendien aan een structurele evenwichtsverplichting voldoen.

uitgaven voor investeringen in gebou-wen, materieel, wegen, voertuigen en-zovoort. Bij de investeringsontvangsten horen specifieke investeringsubsidies en de verkoop van allerlei vaste activa.

Het liquiditeitsbudget begint met de samenvatting van de geplande uitgaven-en ontvangstenstromen ten gevolge van de exploitatie en de investeringen. Daar komen dan onder andere de aflossingen van lopende leningen bovenop.

Het bestuur moet elk jaar een even-wicht op kasbasis aantonen. Daarvoor kijkt men niet alleen naar alle geplan-de uitgaven en ontvangsten, maar ook naar het verwachte resultaat van het vorige jaar. (Het bestuur kan voor dat evenwicht op kasbasis dus een over-schot inzetten.) Daarvan trekt men de zogenaamde bestemde gelden (midde-len die de gemeente of het OCMW voor

om de leningintresten en -aflossingen te financieren. Op die manier vermijdt men dat een bestuur structureel meer leent dan de lasten die het uit de dagelijkse werking kan dragen.

Sommige van de besturen die begin 2011 met de beleids- en beheerscyclus startten, hadden grote moeite om aan deze tweede evenwichtsverplichting te voldoen. Dat had te maken met de nabijheid van het laatste planningsjaar (2013), maar ook soms met een al lan-ger bestaand structureel tekort dat nu boven water kwam. Gemeenten die er jaar na jaar niet in slagen de gewone be-groting van het eigen dienstjaar sluitend te maken, lopen een groot risico dat ze ook niet aan de structurele evenwichts-verplichting kunnen voldoen. Die houdt immers geen rekening met een opge-bouwd spaarpotje.

