



Vlaams
Parlement

stuk **1939** (2012-2013) – Nr. 2
ingediend op 17 april 2013 (2012-2013)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van de heer Eric Van Rompuy, mevrouw Griet Smaers en
de heer Koen Van den Heuvel

over de centralisatie van financiële overschotten
en de centralisatie van ontleningen bij de
Vlaamse overheid en instellingen

Advies

van het Rekenhof



Kas- en schuldbeheer Vlaamse overheid

Adviesvraag Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting



Bijlage bij brief N 09 – 3.701.430 B1 / Goedgekeurd in Nederlandse kamer van 9 april 2013

Situering

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting vroeg op 20 maart 2013 het advies van het Rekenhof aangaande de conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heer Eric Van Rompuy, mevrouw Griet Smaers en de heer Koen Van den Heuvel over de centralisatie van financiële overschotten en de centralisatie van ontleningen bij de Vlaamse overheid en instellingen (Parl. St. Vl.Parl. 2012-13, nr.1939/1).

Analyse

De conceptnota stelt de vraag of de Vlaamse overheid voldoende efficiënt optreedt met betrekking tot beleggen en ontlenen van financiële middelen en stelt voor een aantal courante praktijken grondig te heroverwegen:

- De Vlaamse overheid voert een centraal kasbeheer, maar in de praktijk vallen nogal wat instellingen daarbuiten;
- Een aantal instellingen van de Vlaamse overheid, zoals onder meer het Toekomstfonds, Gigarant en het Vlaams Pensioenfonds, beheren decentraal belangrijke financiële activa, en dragen dan ook de beheerskosten die hiermee verband houden.
- Sommige Vlaamse openbare instellingen kunnen op decretale basis de machtiging verkrijgen zelf leningen met gewest- of gemeenschapswaarborg aan te gaan, terwijl via centralisatie van ontleningen en het gebruik van marktinstrumenten in plaats van bankleningen wellicht betere voorwaarden kunnen worden bedongen.
- De centralisatie van financiële knowhow en onderhandelingsmacht zal waarschijnlijk besparingen op apparaatskosten opleveren.

De stellers van de conceptnota verwachten dat een meer doorgedreven centralisatie van het beheer van de financiële middelen van de Vlaamse overheid (i.c. het kasbeheer, het beheer van de beleggingen en het beheer van de schuldfinanciering) positieve schaafeffecten zou kunnen opleveren.

Het Rekenhof is diezelfde mening toegedaan, maar plaatst wel volgende kanttekening. De Vlaamse overheid heeft naast de efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen misschien wel een aantal andere argumenten die haar belemmeren om verder te gaan in de centralisering van het financieel beheer. De conceptnota verwijst dienaangaande reeds zelf naar de beheersautonomie van de raden van bestuur van entiteiten buiten de ESR-consolidatiekring, die enkel vrijwillig kunnen toetreden tot het centraal kasbeheer ('cash pooling').

Het Rekenhof vindt een meer diepgaand onderzoek noodzakelijk om verder uitsluitsel te kunnen geven. Het stelt voor deze problematiek te integreren in het onderzoek naar het kas- en schuldbeheer bij de Vlaamse overheid dat het al in zijn operationeel plan 2013 had opgenomen en dat na de begrotingscontrole 2013 en het onderzoek van de rekeningen 2012 van de Vlaamse overheid zal worden opgestart. Dit onderzoek is complementair aan het onderzoek over waarborgbeheer, waarover het Rekenhof in het rekeningenboek 2011 heeft gerapporteerd. Het Rekenhof plant dat het onderzoeksrapport over het kas- en schuldbeheer in het voorjaar 2014 aan het Vlaams Parlement kan worden meegedeeld.

Opzet van het onderzoek

Dagelijks krijgt de Vlaamse overheid ontvangsten binnen en verricht zij tal van betalingen. Dit resulteert in overschotten (die belegd moeten worden) of in tekorten (die gefinancierd moeten worden). Welke strategie past de Vlaamse overheid hierbij toe? Welke regels en procedures past de Vlaamse overheid toe bij haar liquiditeitsbeheer? Hoe verloopt dit in de praktijk? Hoe wordt dit alles opgevolgd en gerapporteerd? Wie draagt welke verantwoordelijkheden?

Heel wat is geregeld via de kassierscontracten die de Vlaamse overheid heeft gesloten. Het ene contract heeft betrekking op de Vlaamse ministeries, terwijl het andere contract betrekking heeft op de Vlaamse verzelfstandigde agentschappen. Daarnaast zijn er enkele agentschappen die een eigen liquiditeitsbeheer kunnen voeren, die zelf leningen kunnen aangaan (al dan niet met Gewest- of Gemeenschapswaarborg) of die zelf middelen beleggen. Wat ligt aan de basis van deze keuze voor een centraal of decentraal beheer van financiële middelen?

Daarnaast maakt de Vlaamse overheid ook gebruik van langere termijnfinanciering (EMTN, PPS-projectfinanciering, ...), onder meer ter financiering van belangrijke investeringsprojecten. Welke schuldinstrumenten gebruikt de Vlaamse overheid? Welke risico's zijn hieraan verbonden en hoe worden die beheerd? Wat is de kostprijs van deze financiering? Wat is de wisselwerking tussen deze lange termijnfinanciering en het liquiditeitsbeheer?

Het geplande onderzoek van het kas- en schuldbeheer wil zich in eerste instantie richten op het centraal financieel beheer (i.c. de afdeling financieel management), maar indien dit relevant blijkt, kan het onderzoek ook worden uitgebreid naar de entiteiten die een decentraal financieel beheer voeren.

Via het onderzoek wil het Rekenhof een beter inzicht krijgen in de manier waarop de Vlaamse overheid haar financiële middelen beheert. Tegelijk wil het verbeterpunten identificeren en, waar mogelijk, komen tot aanbevelingen voor een nog efficiënter, effectiever en transparanter financieel beheer van de Vlaamse overheid.

Mogelijke onderzoekspunten

Hierna volgt ter informatie een opsomming van de onderzoekspunten die geïntegreerd zullen worden in het geplande onderzoek kas- en schuldbeheer. Deze lijst is niet exhaustief, en zal op basis van de tussentijdse onderzoeksresultaten, verder worden verfijnd.

Algemeen

- Decreet kas-, schuld- en waarborgbeheer + delegatiebesluiten: analyse
- Centraal versus decentraal kas- en schuldbeheer
 - Welke entiteiten van de Vlaamse overheid voeren een centraal kas- en schuldbeheer? Welke entiteiten mogen een decentraal kas- en schuldbeheer voeren?
 - Argumenten pro en contra ter onderbouwing van deze beleidskeuze?
 - Gebaseerd op regelgeving? Omzendbrieven? Procedures? Vuistregels? Of ad hoc beslissingen?
 - Wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen:
 - Liquiditeitenbeheer
 - Leningen
 - Beleggingen
 - Andere financiële instrumenten
 - ...
 - Beschrijving huidige toestand + weging op basis van kerncijfers

Werking afdeling financieel management (FIM)

- Front office (afsluiten van contracten met de klant)
verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van de kaspositie van de Vlaamse overheid, van de langetermijnpositie van de schuld én van de toekenning van de waarborgen
- Back office
 - integreert alle activiteiten die betrekking hebben op de tijdige en correcte administratieve verwerking en de controle van de transacties die hun oorsprong vinden in de front office
 - staat in voor diverse rapporten o.m. het jaarlijks schuldrapport en de maandelijks schatkisttoestand, kerncijfers en nieuwsbrief kasbeheer
 - toezicht op uitvoering kassiers- en bankierscontracten
- FIM als aanbieder van financiële diensten (kenniscentrum, financieel coördinatiecentrum, ...)?
- Wisselwerking tussen FIM en andere diensten binnen en buiten Vlaamse overheid
 - Binnen Vlaamse overheid
 - Minister en kabinet
 - Afdeling begroting
 - IVA Centrale Accounting (financiële rekeningen, thesaurierekeningen, orderekeningen, ...)
 - Boekhouddiensten van entiteiten Vlaamse overheid
 - ...
 - Buiten Vlaamse overheid
 - Kassier (kassierscontract)
 - Andere banken
 - Ratingbureaus
 - ...

- Beheer van financiële risico's door FIM
 - Liquiditeit
 - Rente (afweging kost versus zekerheid, verhouding vlottend-vast, gebruik van indekkingsinstrumenten)
 - Fiscaliteit? (roerende voorheffing, ...)
 - Tegenpartij
 - ...
- Business Continuity Management (BCM) en disaster recovery planning m.b.t. financieel beheer (vb. betalingen, ...)

Korte termijnperspectief

- Korte termijnfinanciering (welke instrumenten? Voor welke periode? Bij welke tegenpartij? Welke voorwaarden? ...)
- Korte termijnbeleggingen (welke mogelijkheden? Toegelaten beleggingsinstrumenten)
+ Beslissingsmodel (wanneer beleggen? Minimum/maximumbedrag? Voor welke periode? Rente? Bij welke tegenpartij (concurrentie)? Welke voorwaarden? ...)
- Wisselwerking tussen korte en lange termijnperspectief
- Cashpooling
 - Waarom is er gekozen voor twee systemen? Zijn er verschillen?
 - de kas van de entiteiten die tot de rechtspersoon van de Vlaamse Gemeenschap behoren (departementen, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid) - vroeger gekend als het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) en de DAB's;
 - de kas van het Centraal Financieringsorgaan (CFO), waartoe alle IVA's met rechtspersoonlijkheid en EVA's van publiekrechtelijke vorm aangesloten zijn.
 - Verplichting of keuze? Voor welke entiteiten? Modaliteiten?
 - Welke entiteiten niet? Waarom niet?
- Opvolging liquiditeitstoestand door FIM (op basis van welke informatie? Met behulp van welk informatiesysteem? Welke rapportering vloeit hieruit voort?)
- Liquiditeitsprognoses (Hoe? Wie? Waarop gebaseerd? Welke instructies? Welke rapportering vloeit hieruit voort?)

Lange termijnperspectief

- Lange termijnfinanciering (welke instrumenten? Risico? Rentepolitiek?)
 - Vaste kredietlijn
 - EMTN-programma
 - Gebruik van indekkingsinstrumenten (swaps, ...)
 - Centraal versus decentraal lenen (+ waarborg)
 - Impact Europa/ratingbureaus (schuldgraad, ...)
- Lange termijnbeleggingen?
- Projectfinanciering (PPS, ...)

Resultaten

- Rentekost en –opbrengst
(evolutie spread t.o.v. rente die de federale overheid betaalt)
- Andere financiële kosten (beheersvergoeding, transactiekosten, consulting, beleggingsadvies, ratingkosten, ...)
- Risico

Monitoring en rapportering

- Welke financiële systemen worden hierbij gebruikt?
 - Eigen software die door FIM wordt gebruikt?
 - Boekhouding (Orafin)
 - gebruik van thesaurieverrichtingen: de korte termijnbeleggingen en – financiering van de Vlaamse overheid verlopen buiten de begroting. In de regelgeving is voor deze thesaurieverrichtingen weinig geregeld.
- Welke rapporten worden opgesteld? Voor wie bestemd?
 - Jaarlijks rapport kas-, schuld- en waarborgbeheer
 - Maandelijkse schatkisttoestand, kerncijfers, nieuwsbrief kasbeheer