

Registratie van investeringsbijdragen in het ESR2010

1. Inleiding

Investeringsbijdragen worden in België toegekend door de verschillende overheden ter ondersteuning van grote infrastructuurprojecten, zoals de bouw van ziekenhuizen, scholen en rusthuizen. Het verschil met investeringsuitgaven door de overheid is dat bij investeringsuitgaven de overheid zelf eigenaar wordt van de activa die worden gebouwd, terwijl bij investeringsbijdragen de overheid geld verstrekt aan de eenheden die eigenaar worden van de infrastructuur.

De tussenkomsten van de overheid strekken zich vaak uit over een lange looptijd, bijvoorbeeld over de afschrijvingsduur van de activa of de aflossingsduur van de schulden die werden aangegaan voor de realisatie van de activa. Soms is de tussenkomst van de overheid gekoppeld aan bepaalde parameters zoals het correct gebruik van het goed en bezettingsgraden. Tot op heden worden in de overheidsrekeningen de investeringsbijdragen in het algemeen geregistreerd op het ogenblik dat de betaling plaatsvindt, en dus gespreid over de gehele looptijd van de afschrijvingsperiode van het actief of de periode van de aflossing van de schulden. Zoals wordt uitgewerkt in deze nota is een dergelijke registratie in vele gevallen niet correct in het ESR 2010.

2. Methodologische richtlijnen

Deze nota is gebaseerd op het ESR2010 en de MGDD, 2013 edition (implementation of ESA10).

In het ESR 2010 worden investeringsbijdragen gedefinieerd als kapitaaloverdrachten in geld of in natura van de overheid of het buitenland aan andere ingezeten of niet-ingezeten institutionele eenheden ter volledige of gedeeltelijke financiering van de aankoop van vaste activa (ESR 4.152).

Investeringsbijdragen omvatten zowel eenmalige betalingen voor de financiering van investeringen in dezelfde periode, als in de tijd gespreide betalingen die betrekking hebben op investeringen die in een vorige periode hebben plaatsvonden. Het deel van de jaarlijkse betalingen van de overheid aan ondernemingen dat betrekking heeft op de aflossing van schulden die de ondernemingen zijn aangegaan voor de uitvoering van investeringsprojecten van de overheid, worden behandeld als investeringsbijdragen (ESR 4.155).

Tot de investeringsbijdragen behoren geen door de overheid toegekende rentesubsidies. Het overnemen van een gedeelte van de rentelast door de overheid vormt een inkomensverdelingstransactie. Wanneer een bijdrage echter terzelfder tijd betrekking heeft op de financiering van de aflossing van de aangegane schuld en op de betaling van de rente op het geleende kapitaal en het niet mogelijk is beide elementen te scheiden, dan wordt de totale bijdrage geregistreerd als investeringsbijdrage (ESR 4.156).

Met betrekking tot het moment van registratie in de overheidsrekeningen is het zo dat de investeringsbijdragen in geld worden geregistreerd op het moment dat betaling is verschuldigd. Investeringsbijdragen in natura worden geregistreerd op het moment dat de eigendom van de activa wordt overgedragen (ESR 4.162). Een belangrijke opmerking is dat conform de algemene principes in het ESR het ogenblik dat de betaling verschuldigd is, in vele gevallen niet gelijk is aan het ogenblik dat de betaling gebeurt. De betaling wordt volgens het ESR verschuldigd op het ogenblik dat de verplichting tot stand komt, wordt getransformeerd of geannuleerd. De verwijzing in de ESR paragraaf 4.155 naar in de tijd gespreide betaling is om aan te tonen dat dergelijke jaarlijkse bedragen ook investeringsbijdragen zijn, maar deze paragraaf heeft geen impact op het moment van registratie van deze bijdrage die in paragraaf 4.162 wordt vastgelegd.

Investeringsbijdragen worden soms toegekend samen met overheidsgaranties op de schulden die worden aangegaan door de investeerders. In het hoofdstuk VII.4.2.1.3 (Government Guarantees) "Where it is judged that government is repaying or will repay the debt" van de MGDD zijn de

volgende richtlijnen terug te vinden met betrekking tot entiteiten die genieten van een overheidsgarantie op – een deel van – hun schuld.

In other cases, documented evidence may not be available to show that government has assumed the debt but other indicators point to the de facto situation being that government has assumed it.

Evidence of this case:

- *repeated calls: government is observed to be repaying the debt each year either directly or indirectly through recurrent payments to the borrower, which allows the corporation to repay all or part of its debt obligations. Such payments (footnote: any transfer from government would be counted in this regard, except subsidies on products) result in providing the unit with the means necessary to repay its creditors without formally activating the guarantee or avoiding a roll-over of the debt. If such support becomes a common occurrence, it is considered as a disguised or indirect call, which would trigger a reclassification of the debt.*
- *A provision has been recorded in public accounts or similar documents that show that the probability that government will repay the debt is very high and has been already recognized by government, beyond the usual prudential practice.*

In this case, the outstanding amount of debt, or the relevant part of it, is assumed by government in the time period it is judged to have de facto assumed it.

Er wordt naar verwezen dat een dergelijke registratiewijze overeenstemt met het basisprincipe achter het ESR namelijk dat de economische realiteit dient te worden geregistreerd eerder dan de juridische of administratieve vorm.

3. Voorwaardelijke investeringsbijdragen

Zoals blijkt uit voorgaande deel dienen investeringsbijdragen te worden geregistreerd op het ogenblik dat de verplichting tot betaling tot stand komt. Het ogenblik dat de betalingsverplichting tot stand komt zal bij de meeste investeringsbijdragen de realisatie van het onderliggende investeringsproject zijn.

In België wordt in verschillende gevallen gewerkt met voorwaardelijke investeringstoelagen, waarbij de jaarlijkse hoogte van de investeringsbijdragen kan afhangen van bepaalde parameters zoals de bezettingsgraad van de activa. Het voorwaardelijke karakter werd als argument gebruikt om deze gespreid in de tijd aan te rekenen in de overheidsrekeningen. Op te merken valt dat het voorwaardelijk karakter van de investeringsbijdragen bijzonder laag is in de aan het INR gekende gevallen. De facto komt een lage voorwaardelijkheid in de economische realiteit meer overeen met het feit dat er voor de overheid de verplichting tot betaling ontstaat eens de onderliggende investering tot stand komt en dat de investeringsbijdrage dan in zijn geheel dient te worden aangerekend (zonder het deel rentesubsidie) en dat de uitgaven niet kunnen worden aangerekend over een lange looptijd. Het verminderen van de jaarlijkse betaling ten gevolge van het niet-realiseren van bepaalde toekenningsvoorwaarden dient te worden geregistreerd als een te ontvangen kapitaaloverdracht door de overheid in het jaar waarin de korting wordt vastgesteld. De jaarlijkse betalingen door de overheid worden geregistreerd als een aflossing van de toegerekende schuld en het betalen van interesten.

De voorwaardelijkheid van de investeringsbijdragen door de koppeling aan het gebruik van het actief dient zeer groot te zijn alvorens deze een rol speelt in het tijdstip van registratie van de investeringsbijdrage. Indien het duidelijk is dat de overheid voor meer dan 50% zou tussenkomen is het economisch juist de schuld onmiddellijk bij de overheid te registreren. Daarnaast kan zelfs als er een zeer belangrijke voorwaardelijkheid is in de toekenning van de investeringsbijdragen worden op gewezen dat als deze gepaard gaan met het geven van garanties dat er kan worden beargumenteerd dat een deel van de schuld wordt overgenomen door de overheid, omdat er andere tussenkomsten dan subsidies op producten worden gegeven.

4. Corrigeren van de overheidsrekeningen

Om de registratie van de investeringsbijdragen in de nationale rekeningen in overeenstemming te brengen met het ESR2010, dienen alle overheidsgeledingen na te kijken of de aanrekeningswijze van hun investeringsbijdragen overeenstemt met de in deze nota beschreven registratiewijze.

Voor elk van de projecten, die momenteel niet correct worden geregistreerd, dient enerzijds informatie beschikbaar te komen met betrekking tot de jaarlijkse investeringsbijdragen die zijn aangerekend in de economische hergroepering van de betrokken overheid en anderzijds de vastgestelde bedragen per jaar volgens de realisatie van de investeringsprojecten. Indien er een interestcomponent in de jaarlijkse betaling zit, dient deze te worden geïdentificeerd, want deze dient jaarlijks te worden aangerekend als zijnde betaalde interesten.

Om deze investeringsbijdragen correct te integreren in de overheidsrekeningen dient al de in vorige paragraaf beschreven gegevens beschikbaar te zijn vanaf 1995.

De overheden dienen ook het INR te informeren van het bestaan van vennootschappen met door de overheden gegarandeerde schulden die systematisch andere geldstromen ontvangen dan productgebonden subsidies, zodat deze schulden tot de overheidsschuld kunnen worden gerekend.