



## Instituut voor de Nationale Rekeningen - Institut des Comptes Nationaux

City Atrium C

Vooruitgangstraat 50, 1210 Brussel - Rue du Progrès 50, 1210 Bruxelles

T 02 277 83 60

F 02 277 50 21

<http://inr-icn.fgov.be>

### Advies aanrekening van PPS-projecten die op de balans van de overheid staan

In het ESR en de Manual on Government deficit and debt (MGDD) wordt een economische analyse voorgeschreven om te bepalen of de activa die worden opgericht binnen het kader van publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) dienen te worden geregistreerd op de balans van de overheid of op de balans van de private partner.

Indien op basis van de regels van het ESR of de MGDD de activa dienen te worden beschouwd als overheidsactiva, zal in de praktijk het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) correcties doen op de overheidsboekhoudingen om de overheidsrekeningen in overeenstemming te brengen met het ESR. In de overheidsboekhoudingen worden deze activa immers doorgaans niet beschouwd als overheidsactiva en worden enkel de jaarlijkse aan de private partner betaalde beschikbaarheidsvergoedingen geregistreerd als intermediair verbruik.

De Vlaamse Gemeenschap heeft aan het INR een methodologische nota voorgelegd met betrekking tot het project Scholen voor Morgen. De activa van dit project, dienen overeenkomstig het advies van Eurostat terzake, te worden aangerekend op de balans van de overheid en de Vlaamse Gemeenschap wil zelf een correcte aanrekening van dit project doen in de economische hergroepering die ze overmaakt aan het INR. Ze vraagt aan het INR om na te gaan of de beschreven voorgestelde aanrekening correct is. Er worden twee periodes onderscheiden. In eerste instantie gaat het om de aanrekening van de investeringen tijdens de constructiefase en in de tweede instantie gaat het om de aanrekening van de verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen.

In de MGDD staan een aantal paragrafen waarin richtlijnen worden gegeven voor de aanrekeningen die dienen te gebeuren in de overheidsrekeningen in het geval de PPS-activa als overheidsactiva dienen te worden beschouwd. Deze worden hernomen in onderstaande kader.

#### Manual on government Deficit and debt

##### VI.4.2.3 The key issue in national accounts

20. In national accounts, long-term contracts such as PPPs raise questions about which sector's balance sheet the related assets are included in. This refers to the initial (a priori, when the construction starts, or enters into force for existing assets) recording of the assets involved, either in the government's balance sheet or in the partner's balance sheet. A recording in the government's balance sheet may have important consequences for government statistics, both for government net lending/borrowing (B.9) (the capital expenditure is recorded as government gross fixed capital formation in the non-financial account, under the category P.51g), and government debt (the financial account matches the capital expenditure by an imputed government liability, which increases gross debt when recorded as imputed loan (AF.4), which is part of the EDP debt concept).

21. Moreover, according to national accounts rules (see ESA 2010 3.148 (b) (3)), when the assets (in the form of buildings or other structures) are considered government assets, the capital expenditure is recorded on an accrual basis as the works proceeds, and not at the end of the construction/refurbishment period. For practical reasons, the existence of phased payments (instalments) received by the constructor or manufacturer may be used as a proxy for indicating the appropriate time of recording. This is by definition applicable for the gross fixed capital formation under PPP contracts, see ESA 2010 3.55 related to the case of construction of other structure.

22. There are also consequences as regards the recording of the flows that are observed between government and the partner during the lifetime of the contract. If an imputed loan has been recorded in the government's balance sheet, the redemption of the corresponding principal must be spread over the entire period (with no impact on government net lending/borrowing (B.9)), while imputed interest must also be calculated and included in government expenditure together with the costs of services charged to government in the context of the contract, both expenditure impacting on government net lending/borrowing (B.9).

#### **A. Berekening jaarlijkse kapitaalinvestering met impact op het vorderingensaldo**

Gelet op het feit dat de scholen die worden gebouwd volgens het ESR economisch eigendom zijn van de Vlaamse gemeenschap dient de aanrekening in de Vlaamse rekeningen van deze activa tijdens de constructiefase de gewone aanrekeningsregels te volgen van het ESR inzake vaste kapitaalvorming.

De Vlaamse Gemeenschap zou zich in de praktijk baseren op de balansposten en de aanrekeningen bij de private partner tijdens de constructiefase, dit is een aanvaardbare werkwijze omdat in de jaarrekening van de private partner de waarde van activa wordt geregistreerd volgens de vordering van de werken.

Naast de investeringen die worden geregistreerd, wordt voor het zelfde bedrag een overheidsschuld (onder de vorm van een lening) aangerekend bij de Vlaamse gemeenschap met als tegenpartij de private partner. De activa zijn immers uit de balans van de private partner gehaald en zijn er vervangen door een financiële vordering op de overheid.

In de overgemaakte documentatie wordt voor de bruto vaste kapitaalvorming de som gemaakt van:

- a) voorraadbewegingen jaar X ten opzichte van jaar X-1
- b) deel opgeleverde scholen
- c) de verschuldigde btw.

Hierna wordt voor elk van deze elementen toegelicht welke posten in aanmerking worden genomen.

- a) *Voorraadbewegingen jaar X ten opzichte van jaar X-1.*

Voor de bepaling van de investeringen tijdens de werken wordt het verschil gemaakt tussen de bedragen in jaar X ten opzichte van het jaar X-1. Dit gebeurt voor de code 37 "voorraden" op de balans van de entiteit scholen voor morgen. Deze bevat een post "voorraad design and build", die de facturen bevat voor bouwkosten, architecten en studiebureau's, een post "prijsherzieningen op bouwkosten" en een post "intercalaire interesten".

Er wordt tevens rekening gehouden met de beweging van de post "financieringskosten en commissies op korte termijn" die onder de code 29 "vorderingen op meer dan 1 jaar" wordt geregistreerd.

Op basis van ESR paragraaf 3.133<sup>1</sup> maken de posten "voorraad design and build" en "prijsherzieningen op bouwkosten" inderdaad deel uitmaken van de bruto-investeringen in vaste

<sup>1</sup> ESR 3.133. Zowel voor vaste activa als voor niet-geproduceerde niet-financiële activa bestaan de ten laste van de nieuwe eigenaar komende kosten van de eigendomsoverdracht uit:

- a) opleveringskosten van (nieuwe of gebruikte) activa op de vereiste plaats en tijd, zoals vervoer-, installatie- en oprichtingskosten enz.; b) gemaakte kosten of betaalde vergoedingen voor deskundige bijstand, zoals

activa. De post “intercalaire interesten” maakt echter geen deel uit van de waarde van de vaste activa. Loutere financieringskosten dienen niet te worden opgenomen als bruto-investeringen voor de overheid, maar blijven kosten voor de private partner.

Uit de documentatie blijkt dat de post “financieringskosten en commissies op korte termijn” voornamelijk bestaat uit de up front fee, arrangement fee en commitment fee en dus financiële kosten zijn die niet dienen te worden meegenomen als bruto vaste kapitaalvorming. Indien er in deze post commissies zouden zitten die gekoppeld zijn aan vergoedingen voor deskundige bijstand worden deze wel beschouwd als bruto vaste kapitaalvorming.

*b) Deel opgeleverde scholen jaar X*

Als de scholen worden opgeleverd gaan de componenten design and build, prijsherzieningen en intercalaire interesten uit de code 37 en worden deze onder de code 29 (vorderingen > 1 jaar) van de balans geboekt. Dit is ook het geval voor het deel van de kapitaalsinvestering in jaar X voor de in dat jaar opgeleverde scholen, want dit is niet zichtbaar in de voorraadbeweging op de code 37.

De verandering in deze post maakt inderdaad deel uit van de bruto-investeringen, indien zoals voorheen gesteld, de intercalaire interesten en de financieringskosten niet worden meegenomen.

*c) De verschuldigde btw*

De verschuldigde btw wordt geregistreerd volgens de algemene aanrekeningsregels voor de btw die het INR momenteel toepast bij de opmaak van de overheidsrekeningen. In vastgoedcontracten wordt vaak gewerkt met het systeem van verlegging van de heffing, waardoor dat de btw verschuldigd wordt als het bouwwerk effectief beschikbaar wordt. De btw dient daarom aan de investeringuitgaven te worden toegevoegd op het ogenblik van de oplevering.

## **B. Behandeling van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding**

De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding die wordt betaald door de overheid aan de private partner dient door het feit dat de activa als overheidsactiva worden beschouwd en er een schuld wordt aangerekend aan de overheid te worden opgesplitst tussen een deel schuldaflossing, een deel interestbetalingen en een deel aankopen van diensten.

De behandeling die het INR toepast, sluit aan bij de behandeling die wordt voorgeschreven in het ESR in het geval van een financiële leasing. In PPS-contracten worden de componenten niet afzonderlijk gespecificeerd, gelet op het feit dat de meeste van deze contracten als dienstencontracten in de markt worden gezet. In dat geval dient in overeenstemming met ESR paragraaf 15.16 en in de veronderstelling dat de looptijd van een financiële lease zich uitstrekt over de gehele economische levensduur van het actief de aflossing van de hoofdsom overeen te komen met de waardevermindering van het actief (verbruik van vaste activa) en de te betalen rente met het kapitaalrendement op het actief en de vergoeding voor de dienstverlening tussen het in totaal te betalen bedrag en deze twee elementen.

Wanneer de leaseperiode korter is dan de economische levensduur van het actief dekt de toegerekende lening ook de kosten van het actief en de door de leasegever aangerekende vergoeding plus de waarde van geleverde dienst. De waarde van de op lening uitstaande restbedragen zal gelijk zijn aan de verwachte marktwaarde van het actief aan het eind van de leaseperiode zoals die in het begin van de lease werd vastgesteld.

In de praktijk volgt het INR de benadering dat, gelet op het feit dat de activa op het eind van de periode gratis overgaan, een lineaire terugbetaling van de toegerekende overheidsschuld. Voor de berekening van de rentebetaling kan de impliciete financieringskost uit het contract worden gebruikt die wordt toegepast op de nog uitstaande toegerekende schuld en het resterende bedrag wordt dan beschouwd als een betaling voor de dienst.

---

honoraria voor landmeters, ingenieurs, advocaten en taxateurs, en commissies betaald aan makelaars, veilingmeesters enz.; c) door de nieuwe eigenaar verschuldigde belastingen op de eigendomsoverdracht van de activa. Deze belastingen zijn belastingen op de diensten van de intermediairs en geen belastingen op de gekochte activa.

Al deze kosten moeten worden geregistreerd als bruto-investeringen in vaste activa door de nieuwe eigenaar.

**Algemeen**

Het is niet mogelijk om binnen het kader van PPS eenduidige richtlijnen te geven voor alle projecten om deze in de overheidsboekhoudingen op te nemen. De projecten kunnen onderling immers sterk verschillen. De activa binnen de constructies zijn doorgaans complex en er kunnen bijvoorbeeld gedurende de looptijd van het contract bijkomende investeringen nodig zijn in de activa die dan opnieuw tot overheidsuitgaven leiden.

Het is daarom best de praktische aanrekening te overleggen met het INR om te vermijden dat er nadien correcties nodig zijn om een aanrekening conform het ESR te verkrijgen.

26.10.2015