

De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten

door Gerrit VAN DAELE,

Adviseur bij het Gemeentekrediet van België.

★

Inleiding.

Mijn referaat in verband met de financiële politiek t.o.v. de gefusioneerde gemeenten bestaat uit vier delen. Om te beginnen zal ik als vertegenwoordiger van het Gemeentekrediet vanzelfsprekend het kredietbeleid van de bankier der lokale besturen toelichten. Zoals straks zal blijken berust dit op vrij eenvoudige principes die door de jaren heen steeds nauwgezet werden nageleefd. Even evident lijkt het dat wordt gepoogd de financiële impact van de fusies te achterhalen. Bestaat er bij voorbeeld een duidelijk verschil in de evolutie van de inkomsten en de uitgaven van de wel en de niet gefusioneerde gemeenten? Daarna komt een analyse aan bod van de sedert de fusies gegroeide globale toestand van de gemeentefinanciën. In het licht daarvan kom ik ten slotte tot het formuleren van een aantal beleidsvoorstellen. Zij vallen weliswaar buiten het actieterrein van het Gemeentekrediet maar knopen direct aan bij de actualiteit.

I. Beleid van het Gemeentekrediet.

In een betoog omtrent de financiële politiek t.o.v. de gemeenten komt de rol van de bankier onvermijdelijk ter sprake. Het kredietbeleid van het Gemeentekrediet is gebaseerd op louter objectieve criteria om zodoende de plaatselijke autonomie te respecteren.

Bekijken wij vooreerst de financiering van de investeringsuitgaven. Bij elke kredietaanvraag gaat het Gemeentekrediet na of de betrokken gemeente over een voldoende leenvermogen beschikt. Het leenvermogen kan worden omschreven als het verschil tussen de bij het Gemeentekrediet

gecentraliseerde ontvangsten (rekening gehouden met een veiligheidsmarge) en de lasten van vroegere leningen verhoogd met enkele ambts-halve afhoudingen, gedeeld door de jaarlijkse last (aflossingen en interesten) van de aangevraagde lening.

Het bedrag van de aangevraagde lening ligt vaak lager dan de investeringskost omdat in vele gevallen staatstoelagen kunnen bekomen worden. Volgens de aard van deze investeringen bereiken de subsidies 30 tot 80 % van de totale kostprijs (in uitzonderlijke gevallen zelfs 100 %). Voor elke soort investering is een percentage van rijkstoelagen vastgesteld, b.v. 60 % voor de bouw van ziekenhuizen, waterdistributie-installaties, huisvuilverbrandingsovens en 100 % voor waterzuiveringsstations. Er bestaan thans twee soorten toelagen: subsidies in kapitaal en subsidies onder vorm van annuïteiten. Men kan vaststellen dat ongeveer 73 % van de investeringen rechtstreeks door leningen van het Gemeentekrediet worden gefinancierd, 15 % door subsidies in kapitaal en 12 % door subsidies onder de vorm van annuïteiten.

De aangerekende rentevoeten worden semestrieel vastgelegd in functie van de kostprijs der ingezamelde spaargelden. Bovendien worden zij overeenkomstig de coöperatieve grondslag van de maatschappij toegepast op de volledige kredietomloop. Ter informatie kan ik vermelden dat de rentevoeten thans van 10,00 % tot 11,25 % bedragen naargelang van de looptijd van het krediet, die op zijn beurt afhankelijk is van de economische levensduur van de investering.

Voor de financiering van hun lopende uitgaven kunnen de gemeenten gebruik maken van kredietopeningen. Hun belangrijkste ontvangsten, te weten de aandelen in het Gemeentefonds en de door de staat voor rekening van de gemeenten geïnde belastingen, worden immers veelal niet tijdig uitgekeerd. Het maximum bedrag waarop een gemeente kan aanspraak maken is grosso modo gelijk aan

- het bedrag van de gewone inkomsten van het lopende en het vorige dienstjaar, die op de datum van de aanvraag nog dienen geïnd te worden door de gemeente;
- verminderd met het debetsaldo van de zichtrekening, de leningslasten van het jaar en de raming van de afnemingen op de zichtrekening van de gemeente waartoe het Gemeentekrediet dat jaar nog zal overgaan bij toepassing van wettelijke of administratieve bepalingen.

De rentevoet op het debetsaldo wordt eveneens om de zes maand door de maatschappij vastgesteld. Het huidige basistarief is 11,75 %.

II. Financiële gevolgen van de fusies voor de gemeenten.

De in de voorbije jaren erg opgelopen vergoeding op spaardeposito's van het privé-cliënteel heeft onvermijdelijk een geleidelijke aanpassing meegebracht van de debetrenteschaal bij het Gemeentekrediet. Hoe dan ook ondergaan de gemeentefinanciën hiervan enige invloed, zij het dat de toegepaste rentevoeten uitermate concurrentieel blijven zoals daarnet vermeld. Maar vermits alle gemeenten over dezelfde kam geschoren worden schuilt hierin alleszins geen verklaring voor een gebeurlijk afwijkende financiële evolutie van de wel en de niet gefusioneerde gemeenten.

Zijn de financiële gevolgen van de fusies evenwel zo duidelijk als soms wordt aangenomen? Alvorens daaromtrent cijfergegevens te verstrekken moet worden opgemerkt dat de samenvoegingen van gemeenten hebben plaatsgevonden in een periode van economische moeilijkheden en van crisis der overheidsfinanciën. Bovendien ging de totstandkoming van de nieuwe entiteiten gepaard met een hervorming van het Gemeentefonds, zowel wat de stijving als de verdeling ervan betreft. Het is dus moeilijk uit te maken wat nu juist het gevolg is van de fusies zelf en wat voortvloeit uit de financiële omstandigheden waarin de nieuwe gemeenten zijn ontstaan. Ook moet worden gezegd dat de financiële toestand van de gemeenten, na de samenvoegingen, meestal bepaald bleef door wat zij van de vroegere gemeenten overerfden. Tenslotte zijn de fusies ook doorgevoerd precies op het ogenblik dat de commissies van openbare onderstand omgevormd werden tot openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Terzelfder tijd werd het begrip behoefteigheid vervangen door maatschappelijke dienstverlening, waarop voortaan iedereen die het nodig heeft aanspraak kan maken. De weerslag van de hervorming van de maatschappelijke dienstverlening en die van de herstructurering der gemeenten zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Maar één ding is zeker: nagenoeg overal werd een uitbreiding van de activiteiten vastgesteld, evenals een opwaartse gelijkshakeling van de bestaande diensten met de financiële gevolgen van dien.

In een enigszins gelijkaardige optiek werd indertijd herhaalde malen benadrukt dat de fusies bedoeld waren om sterkere gemeenten te vormen die beter in staat zouden zijn om de diensten te leveren die de bevolking van hen verwachtte. Aanvankelijk hoopten sommigen dat de fusies door een rationeler beheer en de uitschakeling van dubbele uitgaven tot besparingen zouden leiden. Anderen daarentegen, maakten zich daarover niet veel illusies en hielden zelfs staande dat de uitgaven zouden stijgen door de diensten te nivelleren op het hoogste niveau; de ontvangsten zouden dan door een opwaartse gelijkshakeling van de belastingen volgen.

De beschikbare cijfers, die helaas slechts slaan op de periode tot 1979, laten evenwel uitschijnen dat de fusies geen besparingen doch ook geen onrustwekkende stijging van de uitgaven hebben veroorzaakt. Op het vlak van het evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten zouden de gefusioneerde besturen zelfs merkkelijk betere resultaten boeken. Ziehier enkele verduidelijkingen van die vaststellingen :

1. Volgens de gewone rekeningen evolueerden de vastgelegde uitgaven voor de 470 samengevoegde gemeenten van 44,6 miljard F in 1973 naar 101,6 miljard F in 1979, d.i. een toename met 128 %; voor de 126 niet samengevoegde gemeenten bedroegen de respectievelijke cijfers 33,4 miljard F en 71,4 miljard F, hier dus een verhoging met 114 %. De afwijking tussen beide stijgingspercentages blijkt dus vrij gering en valt bovendien hoofdzakelijk toe te schrijven aan de weerslag van het hoofdstedelijk gebied. Opgedeeld per provincie merkt men dat slechts in vier gevallen de uitgaven der gefusioneerde gemeenten sneller evolueerden, in vier andere trager, terwijl een negende provincie geen vergelijking toelaat omdat alle gemeenten er fuseerden.

2. Meer gedetailleerde begrotingsgegevens van 1974 tot 1979 werden eveneens opgesplitst naar wel en niet samengevoegde gemeenten. Nu vermeld ik echter de evolutie der gewone uitgaven en ontvangsten per inwoner, mij daarbij beperkend tot de homogene categorie van de gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners om een niet volledig overlappende waarneming te krijgen. Deze groepeert 30 % der nieuwe gemeenten en omvat de entiteiten waarvan het bevolkingscijfer het nationaal gemiddelde benadert, te weten 16.500 inwoners. In deze categorie evolueerden de gebudgetteerde uitgaven eigen aan het dienstjaar voor de samengevoegde gemeenten van 5.744 F per inwoner in 1974 naar 11.226 F in 1979, hetzij een toename net boven 95 %; voor de niet samengevoegde gemeenten worden de cijfers respectievelijk 6.734 F en 13.109 F per inwoner, hetzij een stijging juist beneden 95 %. Op het vlak der ontvangsten, bedragen de groeivoeten 98,4 % voor de samengevoegde en 99,1 % voor de niet samengevoegde gemeenten. De spreidingen tussen beide groepen zijn dus uiterst klein, waaruit dan ook geen verschillende evolutie op financieel vlak valt af te leiden.

3. Een derde reeks cijfers slaat op het verloop van de gebudgetteerde netto-uitgaven die het verschil vormen tussen gewone uitgaven en ontvangsten. Zij geven aan in welke mate de gemeenten er in slaagden een financieel evenwicht te bewerkstelligen. Na weglating van de grote steden heb ik gemiddelden berekend voor de jaren 1974 t/m 1976 die de fusies voorafgingen en voor de jaren 1977 t/m 1979 erna. Deze aanpak verschilt dus ook van de vorige benaderingen omdat niet alleen de uitersten

van de periode worden beschouwd, hetzij de jaren 1974 en 1979, maar de evolutie van jaar tot jaar vóór en na de gemeentelijke herindeling. Voor de 467 samengevoegde gemeenten bedroegen de respectievelijke gemiddelde netto-uitgaven 5.492 miljoen F vóór en 5.594 miljoen F na de fusies, hetzij een toename met slechts 1,9 % ; voor de 124 niet samengevoegde gemeenten daarentegen waren de overeenkomstige bedragen 2.818 miljoen F en 3.925 miljoen F, hetzij een veel hogere stijging met 39,3 %. Alleszins een opmerkelijke vaststelling. Berekent men de gemiddelde netto-uitgaven per gemeente dan noteert men een evolutie van 11,8 miljoen F naar 12,0 miljoen F voor de gefusioneerde en van 22,7 miljoen F naar 31,7 miljoen F voor de niet gefusioneerde gemeenten. Per inwoner ten slotte gingen de netto-uitgaven respectievelijk van 880 F naar 896 F en van 1.107 F naar 1.542 F. De gemiddeld grotere niet-samengevoegde gemeenten hebben dus alleszins tot 1979 met hogere maar vooral met sneller stijgende tekorten te kampen.

Bij het peilen naar de financiële gevolgen van de fusies dient men ook de investeringsuitgaven te betrekken. Op dit vlak waren de nieuwe gemeenten er in het algemeen vooral om bekommerd om op hun hele grondgebied de basisinfrastructuur zoals wegennet, riolering en openbare verlichting, op hetzelfde niveau te brengen.

Om dit te verwezenlijken werden zij de jongste jaren vaker verplicht van minder dringende investeringen in de culturele en sportsector af te zien. Dit is één van de basiskenmerken van de financiële gevolgen van de fusies : opdat de uitgaven niet te sterk zouden stijgen in vergelijking met de ontvangsten die hun ter beschikking worden gesteld, hebben de gemeenten de nieuwe uitgaven ten gevolge van de samenvoegingen moeten compenseren met besnoeiingen in andere sectoren. Het geldt hier een belangrijke nuance in de vaststelling die zopas werd gedaan en die verband hield met het uitblijven van een globale stijging van de uitgaven.

III. Huidige toestand der gemeentefinanciën.

Welke is de globale toestand nu vijf jaar na de fusies ?

Indien men de gegevens over de begrotingen eigen aan het dienstjaar 1982 nader onderzoekt, stelt men vast dat van de 596 gemeenten er 519 een begrotingstekort vertonen van in totaal 35 miljard (waarvan de helft voor de vijf grote steden) ; de 77 overige gemeenten voorzien samen een overschot van 295 miljoen.

Deze gegevens betreffen de aanvankelijke begrotingen. Nochtans worden deze aanvankelijke begrotingen in de loop van het dienstjaar vaak gewijzigd,

omdat o.m. nieuwe maatregelen worden getroffen of zich onvoorziene feiten voordoen.

De rekeningen van 1979, de laatste beschikbare cijfers, vertonen — voor het eigen dienstjaar — een negatief saldo van 9,5 miljard voor 139 gemeenten, terwijl de begrotingen voor hetzelfde dienstjaar een tekort voorzagen van 17,8 miljard voor 505 gemeenten. Slechts 91 gemeenten dienden een begroting met een overschot in (voor een bedrag van 348 miljoen), terwijl er uiteindelijk 457 waren met een overschot (voor meer dan 5 miljard) op de rekening.

Wegens de regionalisering van het Gemeentefonds en van de voogdij over de plaatselijke besturen, die thans wordt uitgeoefend door de deelregeringen, is het zeker van belang de resultaten der rekeningen van de laatste jaren op te splitsen per gewest.

Uit de rekeningen eigen aan het dienstjaar voor de jaren 1977, 1978 en 1979 blijkt onmiddellijk dat de gemeenten van het Brusselse gewest zich in een zeer ongunstige situatie bevinden : in 1977 en 1978 hadden de meeste een tekort en voor 1979 zijn er 16 op 19 in dat geval, terwijl het overschot van de drie andere onbeduidend is. Het gemiddeld deficit liep nochtans terug van 102,1 miljoen F in 1977 naar 76,6 miljoen F in 1979.

Men stelt ook vast dat het aantal deficitaire gemeenten voor de drie betrokken dienstjaren verhoudingsgewijs in Vlaanderen hoger ligt dan in Wallonië, respectievelijk 26 % en 19 % in 1977, 19 % en 13 % in 1978, 24 % en 18 % in 1979. Maar de deficits zelf zijn in Wallonië belangrijker. In Vlaanderen evolueerden de gemiddelde tekorten inderdaad van 43,9 miljoen F in 1977 via 57,1 miljoen F in 1978 naar 46,4 miljoen F in 1979, terwijl Wallonië een continue toename kende van 63,9 miljoen F over 93,1 miljoen F naar 102,1 miljoen F over dezelfde periode. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is er zoals alom bekend een sterk deficitaire grote stad. Onder de andere gemeenten telt men er slechts weinig Vlaamse met een erg zwakke financiële toestand ; in Wallonië, daarentegen, hebben naast een grote stad ook een aantal andere belangrijke steden en gemeenten met ernstige moeilijkheden af te rekenen.

Wegens de belangrijke verschillen tussen de begrotingen en de rekeningen vraagt het Gemeentekrediet in zijn jaarlijkse enquête aan elke gemeente het vermoedelijk resultaat dat zij zal optekenen in de rekening eigen aan het dienstjaar.

Samenvattend zouden volgens de jongste enquête op de 591 Belgische gemeenten (dus zonder de grote steden) :

- 281 gemeenten hun rekening 1981 afsluiten met een overschot van 1.974 miljoen F ;
- 310 gemeenten een tekort boeken van 9.957 miljoen F.

Voor een aantal van deze gemeenten betekent het tekort nochtans slechts een miniem gedeelte van hun uitgaven :

- voor 10 gemeenten is dit tekort inderdaad kleiner dan 100 F per inwoner ;
- voor 72 gemeenten beloopt het van 100 tot 500 F per inwoner ;
- voor 80 gemeenten bedraagt het van 500 tot 1.000 F per inwoner.

Voor andere gemeenten echter - een vierde van de Belgische gemeenten - wordt het tekort veel zorgwekkender :

- voor 140 gemeenten schommelt het nadelig saldo tussen 1.000 F en 5.000 F per inwoner ;
- voor 8 gemeenten ligt dit tekort hoger dan 5.000 F per inwoner (met een maximum van 12.500 F).

Voor 7 van deze 8 gemeenten (alle behorend tot de Brusselse agglomeratie) ligt het verwacht tekort op de rekening hoger — en soms merklijk hoger — dan het aanvankelijk begrotingstekort.

Voor 2 grote steden ten slotte beloopt het tekort 25.000 tot 30.000 F per inwoner.

IV. Te treffen beleidsmaatregelen.

Voor verschillende gemeenten wordt de financiële situatie dus werkelijk onhoudbaar.

Wat nu gedaan aan deze nefaste evolutie van de voorbije jaren ?

Vooreerst moet de klemtoon worden gelegd op twee fundamentele vereisten van algemene aard wil men niet stelselmatig met dezelfde problemen geconfronteerd geraken :

1. De noodzaak om te allen prijze naar een evenwicht te streven van de begrotingen en de rekeningen. Bij ons geraakte deze regel inderdaad in onbruik in tegenstelling tot de toestand in onze buurlanden Frankrijk, West-Duitsland en Nederland waar

- het begrotingsevenwicht regel is ;
- zodra een tekort verschijnt, de voogdijoverheid optreedt om de nodige maatregelen te doen treffen ;
- deze maatregelen onmiddellijk getroffen worden, aangezien de terugkeer naar het evenwicht een prioritaire verplichting is die voorrang heeft op elke nieuwe verbintenis ;

- leningen in geen geval tot de mogelijke maatregelen behoren (behalve in uitzonderlijke gevallen en zonder mogelijkheid om de verrichting te herhalen) ;
- de financiële hulp van de hogere overheid, in de vorm van evenwichtstoelagen, relatief weinig belangrijk is en er eerst komt nadat alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

2. De noodzaak om van deze begrotingen en rekeningen betrouwbare beheersinstrumenten te maken. Het verschil tussen de respectievelijke gegevens is vaak flagrant.

In verband met de uitgaven betreffende het eigen dienstjaar liggen de belangrijkste oorzaken van distorsie op het vlak van de investeringen en bijgevolg ook op dat van de schuld. De gemeenten hebben immers de neiging om in hun begrotingen investeringen op te nemen die zij — om allerlei redenen — niet konden uitvoeren tijdens het dienstjaar. Maar vermits de gemeenten over het algemeen voor deze buitengewone uitgaven leningen aangaan, moesten zij de lasten voor deze louter prospectieve schuldvordering opnemen in de gewone uitgaven. Langs ontvangstenzijde moet men aanstippen dat de gemeenten slechts een zeer voorzichtige raming van hun aandeel in de fondsen mogen budgetteren. Verder beschikken zij nog steeds niet over de inlichtingen waarmee zij de opbrengst van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en op de personenbelasting nauwkeurig zouden kunnen ramen.

De rekeningen geven daarentegen beter de werkelijke verwezenlijkingen weer, maar toch zijn er problemen om de reële toestand te beoordelen. Zo mogen de gemeenten, inzake de door de staat geïnde belastingen, enkel de effectief gestorte bedragen als vastgestelde rechten beschouwen. Daaruit volgt dat bij vertragingen (wat voor de dienstjaren 1980 en 1981 het geval is, en nog wel op een voordien nooit gezien peil) het saldo van de rekening aanzienlijk kan vervalst worden. Bovendien zijn de rekeningen over het algemeen te laat beschikbaar.

Om tegemoet te komen aan de meest acute financiële problemen van een stijgend aantal gemeenten zijn daarnaast een aantal dringende specifieke maatregelen vereist. Ik citeer hier :

1. De aangroei van de staatstegemoetkomingen ten gunste van de gemeenten of de verzwaring van de gemeentelijke fiscaliteit (of eventueel een combinatie van beide).
2. De verhoging der tarieven voor de diensten ; er moet op gewezen worden dat dit niet alleen het voordeel biedt de ontvangsten te verhogen, maar ook dat de bevolking bewust gemaakt wordt van het probleem van de kostprijs van deze diensten.

3. Billijker vergoeding van de diensten die de gemeenten aan de staat verlenen.

4. Herziening van de rol der OCMW's en van de gemeenten inzake het tekort der ziekenhuizen en het bestaansminimum, evenals een herziening van de financiële banden tussen de OCMW's en de gemeenten.

5. Snellere storting door de staat van de door hem geïnde belastingen en de aandelen in het Gemeentefonds.

Een duurzame oplossing ligt echter slechts in het bereik op voorwaarde dat :

1. De taak en de functies van de verschillende niveaus van openbaar bestuur opnieuw worden omschreven, waarbij ervoor gewaakt wordt dat elke dienst wordt verleend op het niveau dat deze dienst het doeltreffendst en het goedkoopst kan leveren.

2. Bepaald wordt welke diensten de gemeenten moeten verzekeren en welke zij vrij zijn te leveren en min of meer te ontwikkelen.

3. De gemeenten de middelen krijgen om de kostprijs te dekken van de diensten die zij moeten leveren, zulks via het Gemeentefonds of — naar het voorbeeld van wat in andere landen bestaat — via een systeem van financiële perekwatie.

4. De gemeenten opnieuw voldoende ruimte en evolutieve fiscale mogelijkheden krijgen om hen in staat te stellen de middelen te vinden om de diensten te financieren die zij wensen te leveren. De beslissing om een uitrusting of een dienst te creëren zou dan inhouden ofwel dat een aangepaste tarifiering wordt ingevoerd om de lasten ervan te dekken, ofwel dat de financiering via de fiscaliteit wordt verzekerd. De plaatselijke bestuurders zouden zo de verantwoordelijkheid van hun keuze moeten dragen tegenover de gebruikers en/of de belastingplichtigen.

5. Er geen toelagen worden toegekend voor uitrusting, tenzij de volledige kostprijs (met inbegrip van de daaruit voortvloeiende werkingskosten) werd onderzocht in het licht van de financiële mogelijkheden van de gemeenten.

6. Een misschien lichter toezicht wordt uitgeoefend op het vlak van de lopende beheersbeslissingen, maar strikt wordt toegekeken wanneer het gaat om het naleven van de financiële basisevenwichten.

Summary : The financial policy vis-à-vis the amalgamated municipalities.

The credit policy of the « Communal Bank » is based on objective criteria in order to respect local autonomy. The financial results of the con-

solidation are difficult to determine. Several factors could have influenced the present state of municipal finances: the consolidation being done in a period of economic difficulties, the crisis of the public finances, the reform of the Municipal Fund, and the transformation of the Centers for Public Assistance into Public Centers for Social Welfare. The consolidations did not generate any savings, but it also did not cause an alarming increase of expenses. With respect to budget balancing, the amalgamated municipalities should do better than the non-amalgamated municipalities. To keep the increase of expenses low in comparison with the revenues, the municipalities had to make cuts in several sectors. As to the current financial situation in the three regions, the municipalities of the Brussels region are in a very painful situation; in Flanders, the number of municipalities with deficits is higher than in Wallonia, but the deficits in Wallonia are bigger. To stop this negative evolution one must strive for balanced budgets and reshape them into reliable instruments.

