

VERWERKING VAN KORTLOPENDE THESAURIEBEWIJZEN IN DE BELEIDSRAPPORTEN

Situering problematiek

De lokale besturen financieren zich niet alleen met klassieke bankleningen met periodieke kapitaalsaflossingen. Ze maken ook gebruik van alternatieve financiering, bijvoorbeeld door een beroep te doen op de kapitaalmarkt of door leningen af te sluiten met eenmalige kapitaalsaflossing op de eindvervaldag. Ze doen dat om verschillende redenen: diversificatie van de schuldportefeuille en de tegenpartijen, voordeligere rentevoeten, duurzame en betaalbare toegang tot de financiële markten verzekeren, enz.

Een aantal lokale besturen doet voor een deel van zijn financiering een beroep op de financiële markten, waar ze schuldpapier, ook thesaurie- of schuldbewijzen of commercial paper genoemd, verkopen. Via een uitgifteprogramma kunnen ze zowel kortetermijnthesauriebewijzen¹, als schuldbewijzen op middellange of lange termijn², uitgeven. Of ze de middelen in de praktijk ook daadwerkelijk opnemen, hangt af van de evolutie van hun financieringsbehoefte.

Financiering op korte termijn (straight loans³, kortlopend commercial paper, kaskredieten) dient in principe om tijdelijke thesaurieproblemen op te lossen. De schuld die hieruit ontstaat, moet in principe op korte termijn (max. 1 jaar) worden aangezuiverd. Een aantal besturen gebruikt dat kortlopende commercial paper in de praktijk echter niet alleen voor de overbrugging van de thesauriebehoefte op korte termijn (als alternatief voor straight loans), maar ook voor de invulling van de 'structurele' financieringsbehoefte op lange termijn (als alternatief voor klassieke bankleningen of voor een bulletlening bij een bank), bijvoorbeeld om investeringen te financieren.

Om te voorkomen dat de besturen die financiering op verschillende manieren verwerken is omwille van de transparantie (voor de raadsleden, voor de toezichhoudende overheid), het toenemende relatieve aandeel van de financiële schuld op korte termijn in de totale financiële schuld en de impact op het financiële evenwicht, een correcte en eenduidige verwerkingswijze van de kortlopende thesauriebewijzen in de planningsfase (meerjarenplan) en in de uitvoeringsfase (boekhouding en jaarrekening) belangrijk.

¹ Kortetermijnthesauriebewijzen zijn schulden die het bestuur op korte termijn, d.w.z. enkele dagen tot 1 jaar, moet terugbetalen.

² Thesauriebewijzen op middellange of lange termijn zijn schuldbewijzen die het bestuur moet terugbetalen op een termijn van meer dan 1 jaar. Doorgaans gaat het over termijnen van 5 tot 15 jaar, maar korter of langer kan ook. Men gebruikt in dit geval vaak ook de term "Medium term Notes" (MTN).

³ Straight loans, vaak ook voorschotten op vaste termijn genoemd, zijn niet-hernieuwbare leningen in de vorm van een kredietopening op korte termijn (maximum 1 jaar). Een straight loan heeft een bepaalde looptijd en een vast bedrag en wordt in één maal opgenomen. Een straight loan is voornamelijk bedoeld om tijdelijke thesauriebehoeften op te vangen.

Verwerking in het meerjarenplan

De geplande opname van financiering die binnen het jaar moet worden terugbetaald, wordt niet opgenomen in de verwachte ontvangsten van het (aangepaste) meerjarenplan. De geplande terugbetaling is ook geen verwachte uitgave. Dat volgt rechtstreeks uit de definitie van een ontvangst⁴ en een uitgave⁵ in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen (BVR BBC). Om dezelfde reden worden bijvoorbeeld beleggingen ook niet als een uitgave beschouwd.

De opname van thesauriebewijzen op korte termijn leidt niet tot een verhoging van de budgettaire middelen. Het bestuur moet ze immers op korte termijn ook teruggeven, waardoor de geldmiddelen op hun vorige niveau terugvallen. De opname en terugbetaling van thesauriebewijzen op minder dan 1 jaar hebben dus geen invloed op het budgettaire resultaat van het boekjaar, het beschikbaar budgettair resultaat en de autofinancieringsmarge (AFM) (met uitzondering van de intresten)⁶.

De situatie, waarbij het bestuur de 'structurele' financieringsbehoefte feitelijk invult via kortlopende thesauriebewijzen, vraagt echter een specifieke behandeling bij de inschatting van de verwachte ontvangsten en uitgaven die gekoppeld zijn aan die financiering. Bij het opmaken het (aangepaste) meerjarenplan raamt het bestuur de verwachte thesauriebehoefte. Op dat moment moet het bestuur nog geen beslissing nemen of de geraamde permanente thesauriebehoefte in de uitvoeringsfase zal worden ingevuld met financiering op lange (bv. klassieke leningen, bulletleningen, balloonleningen⁸, medium term notes) of op korte (bv. kortlopende thesauriebewijzen) termijn. De geraamde thesauriebehoefte zal in beide gevallen immers dezelfde zijn.

⁴ Art. 1, 17° van het BVR BBC definieert een ontvangst als een transactie die een verhoging van de beschikbare en realiseerbare geldmiddelen tot gevolg heeft of op korte termijn zal hebben, met uitzondering van de transacties tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

⁵ Art. 1, 22° van het BVR BBC definieert een uitgave als een transactie die een verlaging van de beschikbare en realiseerbare geldmiddelen tot gevolg heeft of op korte termijn zal hebben, met uitzondering van de transacties tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

⁶ Dat principe komt eigenlijk neer op de bepaling van het (budgettaire) nettowerkkapitaal dat heel belangrijk is in het kader van de liquiditeitsbeoordeling van een organisatie. In BBC komt dat (budgettaire) nettowerkkapitaal overeen met het gecumuleerd budgettair resultaat.

⁷ Bulletleningen zijn leningen waarbij het kapitaal volledig moet worden terugbetaald op de eindvervaldag.

⁸ Balloonleningen zijn leningen waarbij het aflossingsschema gebaseerd is op een langere looptijd (bv. 20 jaar) dan de eigenlijke looptijd van de lening (bv. 10 jaar), waardoor het resterende kapitaal moet worden terugbetaald op de eindvervaldag.

Omdat de financieringsbehoefte in die situatie inhoudelijk eigenlijk op de lange termijn slaat, moet het bestuur ze in de planning dan ook als een langetermijnfinanciering inschrijven onder de financieringsontvangsten (schema M2, rubriek IV. a.). Alleen zo kan het bestuur de geplande kredietopname als verwachte ontvangst opnemen in het meerjarenplan en het geraamde budgettaire resultaat en het beschikbaar budgettair resultaat gunstig beïnvloeden. Ook de financiering die het bestuur nodig heeft voor de herfinanciering van al lopende thesauriebewijzen, moet men in de planning dan inschrijven als financieringsontvangsten.

Logischerwijze moet het bestuur in de planning dan ook de geraamde financieringslasten (aflossingen en intresten) opnemen. Als een bestuur hier geen aflossingen in rekening zou brengen, geeft het in de financiële planning een verkeerd beeld van de financiële toestand. Die leningslasten hebben uiteraard invloed op de autofinancieringsmarge (AFM)⁹. Voor de raming van de leningslasten moet het bestuur uitgaan van marktconforme rentevoeten en een realistische inschatting van de aflossingstermijn die aansluit bij het investeringsprogramma¹⁰. In de toelichting van het meerjarenplan moet het bestuur voldoende duiding geven over de manier waarop het de aflossingen in rekening brengt en de parameters (rentevoet, gewogen gemiddelde looptijd, periodiciteit van de aflossingen, enz.) die het daarbij hanteert.

Verwerking in de boekhouding en de jaarrekening

Elk bestuur zal in de uitvoering kiezen voor de meest gepaste financiering op dat moment. Ook als het in de planning financiering op lange termijn heeft ingeschreven, kan het in de uitvoeringsfase kiezen voor kortetermijnfinanciering ter vervanging van de geplande langetermijnfinanciering (bv. omwille van de rentestand). In de boekhouding en de jaarrekening moet het bestuur dit dan uiteraard wel op de correcte manier voorstellen.

De opname en de terugbetaling van kortetermijnfinanciering geeft, met uitzondering van de intresten, geen aanleiding tot registraties in de budgettaire boekhouding. Ze worden niet opgenomen onder de ontvangsten en de uitgaven¹¹ en hebben op zich geen enkele invloed op het (gecumuleerde) budgettaire resultaat, het beschikbaar budgettair resultaat en de autofinancieringsmarge.

De registraties in de boekhouding beperken zich tot de algemene boekhouding. De opname van de kortetermijnfinanciering leidt tot een toename van de bankrekening (AR 55) en er ontstaat een financiële schuld op korte termijn (AR 43). Bij terugbetaling gebeurt de omgekeerde boeking.

In de jaarrekening is er, met uitzondering van de geboekte intresten, geen impact op het (gecumuleerd) budgettair resultaat, het beschikbaar budgettair resultaat en de AFM. Er zijn geen ontvangsten uit opgenomen leningen en er zijn geen kapitaalsaflossingen. Voor het financieel evenwicht levert dit op zich geen probleem op, want in de jaarrekening moet het bestuur geen specifieke evenwichtsnorm halen.

⁹ Het is niet toegestaan om de ontvangsten van een lening in de financiële planning in te schrijven zonder daar ook de terugbetaling van het kapitaal in op te nemen.

¹⁰ Dat kunnen zowel periodieke als niet-periodieke aflossingen zijn.

¹¹ In de boekhouding neemt het bestuur geen ontvangsten uit opname van leningen op en geen uitgaven voor aflossingen.

In de financiële nota van de jaarrekening zal uit de budgettaire schema's van de jaarrekening blijken dat de effectief aangegane financiering afwijkt van de geplande toestand in het (aangepaste) meerjarenplan. De jaarrekening zal in dat geval (wellicht) een negatief beschikbaar budgettair resultaat vertonen omwille van het feit dat de opgenomen kortetermijnfinanciering niet als ontvangst kan worden geboekt. Die voorstelling is correct, want ze geeft aan dat het bestuur op dat moment nog steeds een negatief nettowerkkapitaal heeft.

In de balans (schema J4, rubriek I.A.1.b. Financiële schulden op korte termijn) en in de toelichting van de jaarrekening (schema T4, rubriek C. Financiële schulden op korte termijn) zal het saldo van de kortetermijnschuld op balansdatum tot uitdrukking komen. Daarnaast moet het bestuur de afwijkingen tussen de jaarrekening en het (aangepaste) meerjarenplan verklaren door in de toelichting van de jaarrekening een lijst met de substantiële verschillen tussen de gerealiseerde en de geraamde ontvangsten en uitgaven op te nemen.

Om de raadsleden voldoende te informeren, is het ook belangrijk om in de toelichting van de jaarrekening voldoende duiding te geven over de financiële risico's die gekoppeld zijn aan de aard en de termijn van de kortetermijnfinanciering. In het overzicht van de financiële risico's kan het bestuur bijkomende informatie geven over specifieke aspecten, zoals de omvang van de kortetermijnfinanciering, het aandeel van die financiering in de totale schuld van het bestuur, het herfinancieringsrisico, het renterisico, de eventuele bijkomende dekking van risico's via back-up-lijnen, de timing van de terugbetaling, enz.

Besturen die de opgenomen kortetermijnfinanciering op een nog transparantere wijze willen voorstellen in de schema's van de jaarrekening, kunnen daarvoor gebruik maken van interne facultatieve schema's waarbij ze in de staat van het financieel evenwicht (schema J2) en de toelichting (schema T2) dat tot uitdrukking kunnen brengen door een bijkomende lijn op te nemen voor de kortetermijnfinanciering.

Conclusie

Het gebruik van alternatieve financieringsinstrumenten in het algemeen en de uitgifte van schuldbewijzen door lokale besturen in het bijzonder, kunnen voordelen bieden. Vaak kunnen besturen zich zo goedkoper financieren dan met klassieke bankleningen en kunnen ze hun financieringsbronnen diversifiëren.

Besturen moeten er zich echter goed bewust van zijn dat een dergelijke financiering ook een aantal risico's inhoudt. Het is mogelijk dat een bestuur op de eindvervaldag onvoldoende middelen beschikbaar heeft om de aflossing te doen en dat de lening dus geherfinancierd moet worden terwijl er op dat moment misschien onvoldoende kopers van schuldpapier zijn (herfinancieringsrisico). Een bestuur kan zich tegen dat risico indekken door een back-uplijn bij de bank die de uitgifte begeleidt, maar daar staan uiteraard ook kosten tegenover. Daarnaast is het ook mogelijk dat besturen bij de herfinanciering een hogere rente betalen dan verwacht (het renterisico).

Besturen die gebruik wensen te maken van alternatieve financiering doen er dus goed aan om vooraf een degelijke strategie uit te tekenen en alle voor- en nadelen goed tegenover mekaar af te wegen. Ook daarover moet op een transparante manier gecommuniceerd worden aan de raadsleden.