

**GEMEENSCHAPS- EN GEWESTREGERINGEN
GOUVERNEMENTS DE COMMUNAUTE ET DE REGION
GEMEINSCHAFTS- UND REGIONALREGIERUNGEN**

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST — REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

**MINISTERIE
VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST**
[S - C - 2006/31052]

**1 FEBRUARI 2006. — Omzendbrief
betreffende het probleem van de overboekingen**

Aan de Dames en Heren Burgemeesters en Schepenen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Ter informatie :

Aan de Dames en Heren Gemeenteontvangers.

Dames en Heren Burgemeesters, Dames en Heren Schepenen,

Uit een analyse van de begrotingen van de twee laatste dienstjaren blijkt dat het nodig is een aantal begrippen te verduidelijken.

De toevoeging van een kolom « functionele overboeking » aan de samenvattende tabel van de gewone gemeentebegroting had tot gevolg dat een aantal gemeenten verkeerdelijk meenden dat overboekingen als ontvangsten van het dienstjaar beschouwd konden worden. Zij begrootten dan ook ontvangsten uit overboekingen voor alle functies om de gewone dienst in evenwicht te brengen.

Deze bijkomende kolom was echter bedoeld voor bepaalde uitzonderlijke situaties, die hieronder in herinnering gebracht worden.

We zullen daarbij terugkomen op de begrippen functionele overboeking, reserve en eigen dienstjaar.

Functionele overboeking.

Met de omzendbrief van 8 juli 2003 betreffende de opstelling van de begrotingen voor het dienstjaar 2004 werd het begrip functionele overboekingen ingevoerd.

Dit begrip komt ook aan bod in de omzendbrief van 3 augustus 2005 betreffende het opstellen van de begrotingen voor het dienstjaar 2006. Een samenvattende tabel vermeldt twee resultaten voor het eigen dienstjaar.

De voorstelling van de samenvattende tabellen maakt het voorwerp uit van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 oktober 2005 waarbij de voorstelling van de begroting van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt vastgelegd.

Het begrip functionele overboeking werd in een aantal gemeenten verkeerd toegepast.

De functionele overboekingen werden in het leven geroepen om boekingen te kunnen neutraliseren die de begroting kunstmatig uit evenwicht brengen.

Voorbeeld 1 : uitzonderlijk dividend Dexia.

De ontvangst werd geboekt op het eigen dienstjaar als ontvangst uit schuld.

Overheveling naar de reserves via een overboeking buiten het dienstjaar zou tot een fictief overschot geleid hebben, daar deze ontvangst van uitzonderlijke aard was en niet voorbestemd is zich te herhalen. Het feit deze overboekingsuitgave in te schrijven op het dienstjaar als een functionele overboeking maakte het dan mogelijk de boeking te neutraliseren en niet de indruk te wekken dat de gemeente over meer courante ontvangsten beschikte dan in werkelijkheid het geval was. Deze ontvangst mocht bovendien niet gebruikt worden voor het dekken van een gewoon tekort en moest aangewend worden in de buitengewone dienst.

**MINISTERE
DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE**
[S - C - 2006/31052]

**1^{er} FEVRIER 2006. — Circulaire
relative à la problématique des prélèvements**

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres et Echevins de la Région de Bruxelles-Capitale,

Pour information :

A Mesdames et Messieurs les Receveurs communaux,

Mesdames et Messieurs les Bourgmestres, Mesdames et Messieurs les Echevins,

L'analyse des budgets de ces deux derniers exercices que qu'il convient de préciser certaines notions.

En effet, l'insertion dans le tableau récapitulatif du budget ordinaire communal d'une colonne "prélèvement fonctionnel" a amené certaines communes à considérer de manière erronée le prélèvement comme une recette de l'exercice et à budgéter des recettes de prélèvements à toutes les fonctions en vue d'équilibrer le service ordinaire.

Cet ajout de colonne a été conçu afin de répondre à certaines situations exceptionnelles qu'il convient de rappeler ci après.

Nous reviendrons donc sur les notions de prélèvement fonctionnel, de fonds de réserve et d'exercice propre.

Prélèvement fonctionnel.

La circulaire du 8 juillet 2003 relative à l'élaboration des budgets de l'exercice 2004 introduisait la notion des prélèvements fonctionnels.

La circulaire du 3 août 2005 relative à l'élaboration des budgets pour l'exercice 2006 reprend également cette notion. Un tableau récapitulatif indique deux résultats de l'exercice propre.

La présentation des tableaux récapitulatifs est reprise dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2005 fixant la présentation du budget des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La notion de prélèvement fonctionnel a été utilisée à tort dans un certain nombre de communes.

Les prélèvements fonctionnels ont été introduits pour pouvoir neutraliser des écritures qui déséquilibrent artificiellement le budget.

Exemple 1 : dividende exceptionnel Dexia.

La recette a été enregistrée à l'exercice propre en recette de dette.

La mise en réserve via un prélèvement hors exercice aurait laissé apparaître un boni fictif car cette recette était exceptionnelle et n'était pas appelée à se renouveler. Le fait d'inscrire la dépense de prélèvement à l'exercice, comme prélèvement fonctionnel, permettait alors de neutraliser l'écriture et de ne pas faire croire que la commune disposait de plus de recettes courantes qu'en réalité. Cette recette ne pouvait, en outre, couvrir un déficit ordinaire et devait être utilisée à l'extraordinaire.

Voorbeeld 2 : subsidies voor wijkcontracten.

De gemeenten ontvangen in het jaar x subsidies om uitgaven te dekken die gespreid zijn over verschillende dienstjaren. Indien de ontvangst wordt geboekt op één dienstjaar en de uitgaven op andere dienstjaren, worden de begrotingen en rekeningen van verschillende dienstjaren uit evenwicht gebracht.

De totale ontvangst moet dus geboekt worden als ontvangst uit overdrachten en de uitgaven van het dienstjaar als personeelskosten, werkingskosten, overdrachten of schuld; het saldo dient aan de reserves te worden toegevoegd via een overboeking van de functie om tot een volledig evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven te komen. De daaropvolgende jaren worden de uitgaven vastgelegd op het eigen dienstjaar en gecompenseerd met ontvangsten uit overboekingen van de reserves naar de functie alsof het een jaarlijkse subsidie betrof.

Dit voorbeeld geldt voor alle meerjarige subsidies die in eenmaal geïnd worden, zowel in de gewone als in de buitengewone dienst.

Voorbeeld 3 : tegemoetkoming in de ziekenhuiskosten.

De thesaurielening aangegaan bij het BGHGT (Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën) kan bij uitzondering aangewend worden om kosten op de gewone dienst te dekken. De overboeking gebeurt binnen de functie alsof het om een gewone subsidie ging.

Enkel de 3 bovenstaande gevallen kunnen aanvaard worden als functionele overboekingen bestemd om het begrotingsevenwicht te herstellen.

Elke andere aanwending in het kader van een bijzondere situatie voor alle of sommige gemeenten zal het voorwerp uitmaken van een specifieke aanbeveling van het Administratief Toezicht.

Reserves en overboekingen.

In artikel 8 van het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit is bepaald dat wanneer de fiscaliteit matig is en de begrotingsmiddelen toereikend zijn, de gemeenteraad kredieten op zijn begroting kan uittrekken om die middelen te bestemmen voor de vorming van :

- Fondsen voor risico's en kosten...
- Gewone reserves...
- Buitengewone reserves...

Zo kunnen reserves aangelegd worden met batige saldi van gecumuleerde resultaten. Sommige gemeenten met een batig saldo opteren ervoor reserves aan te leggen, terwijl andere ervoor opteren het overschot te behouden binnen het resultaat van de vorige boekjaren.

Indien reserves aangelegd werden met een overboeking buiten het eigen dienstjaar, moet er wanneer later een beroep gedaan wordt op deze reserves, eveneens een overboeking buiten het dienstjaar plaatsvinden (functie 060).

De overboekingen worden bovendien als uitzonderlijke kosten of opbrengsten opgenomen in de resultatenrekening, wat bewijst dat ze niet beschouwd mogen worden als ontvangsten of uitgaven van het eigen dienstjaar.

Eigen dienstjaar en gecumuleerd resultaat.

Artikel 5 van het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit voorziet erin dat binnen de begroting een onderscheid gemaakt wordt tussen de gewone en de buitengewone dienst en binnen elk van de diensten tussen het eigenlijk financieel dienstjaar en de vorige dienstjaren.

Exemple 2 : subsides pour contrats de quartier.

Les communes reçoivent, une année x, des subsides destinés à couvrir des dépenses étalées sur plusieurs exercices. Inscrire la recette sur un exercice et les dépenses sur d'autres exercices déséquilibre les budgets et les comptes de plusieurs exercices.

Il convient donc d'inscrire la recette totale en recette de transferts et les dépenses de l'exercice en personnel, fonctionnement, transferts ou dette; le solde doit être mis en réserve via un prélèvement à la fonction afin d'avoir un équilibre parfait entre recettes et dépenses. Les années suivantes, les dépenses sont engagées à l'exercice propre et équilibrées par des recettes de prélèvements sur le fonds de réserves à la fonction comme s'il s'agissait d'un subside annuel.

Cet exemple est valable pour tous les subsides pluriannuels perçus en une fois, au service ordinaire comme extraordinaire.

Exemple 3 : intervention dans les charges hospitalières.

L'emprunt de trésorerie, contracté auprès du FRBRTC est exceptionnellement destiné à couvrir une charge ordinaire. Le prélèvement se fera à la fonction comme s'il s'agissait en fait d'un subside ordinaire.

Seuls ces 3 cas de figure peuvent être admis comme prélèvements fonctionnels destinés à rééquilibrer le budget.

Toute autre utilisation engendrée par une situation particulière concernant l'ensemble des communes ou un groupe de communes fera l'objet d'une recommandation spécifique de la Tutelle.

Les réserves et les prélèvements.

L'article 8 du règlement général de comptabilité communale prévoit que lorsque la fiscalité est modérée et que les disponibilités budgétaires sont suffisantes, le conseil communal peut inscrire à son budget des crédits en vue d'affecter ses disponibilités à la constitution :

- De provisions pour risques et charges...
- De réserves ordinaires...
- De réserves extraordinaires...

Ainsi, des fonds de réserve peuvent être constitués sur le boni des résultats cumulés. Certaines communes dégageant un boni optent pour la constitution de réserves, d'autres préfèrent conserver le boni au sein du résultat des exercices antérieurs.

Si des réserves ont été constituées sur base d'un prélèvement hors exercice propre, lorsqu'il est fait appel à ces réserves postérieurement, ce prélèvement doit avoir lieu également hors exercice propre (fonction 060).

Les prélèvements sont en outre repris comme des charges ou produits exceptionnels dans le compte de résultats ce qui prouve qu'ils ne peuvent être considérés comme des recettes ou dépenses de l'exercice propre.

L'exercice propre et le résultat cumulé.

L'article 5 du règlement général de la comptabilité communale prévoit qu'il est établi au sein du budget une distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire et, au sein de chacun de ceux-ci, entre l'exercice financier proprement dit et les exercices antérieurs.

Het is zowel voor de plaatselijke overheden als voor de toezichhoudende overheden van belang het resultaat van het eigen dienstjaar nauwkeurig te kunnen evalueren.

Het is essentieel dat de courante en recurrenente uitgaven van de gemeenten gedekt worden door courante en recurrenente ontvangsten.

Enkel een evenwicht op het eigen dienstjaar biedt waarborgen voor het financieel evenwicht van de gemeente op lange termijn.

Het dekken van een tekort op het eigen dienstjaar met overboekingen van reserves is immers zinloos indien het gecumuleerde resultaat reeds een batig saldo vertoont zonder deze overboeking.

Wat met de zogenaamde lasten uit het verleden ?

Het is verkeerd te denken dat lasten uit het verleden niet aangerekend kunnen worden op het eigen dienstjaar.

Sommige gemeenten zouden de reserves van de functie willen gebruiken voor het dekken van kosten zoals onwaarden of een bijkomende tegemoetkoming in het tekort van het O.C.M.W. of de politiezone, onder het voorwendsel dat het gaat om lasten uit het verleden om zo het eigen dienstjaar in evenwicht te brengen.

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen kosten van het dienstjaar, m.a.w. kosten die een welbepaald dienstjaar betreffen, en jaarlijkse kosten, zijnde kosten die jaarlijks terugkeren; dotaties aan het O.C.M.W. en de politiezone omvatten eveneens het ten laste nemen van vroegere tekorten, hoewel het om jaarlijkse en recurrenente dotaties gaat.

Indien het O.C.M.W. een tekort vaststelt, herziet het de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage opwaarts en moet de gemeente haar subsidie optrekken. Evenzo wordt de gemeentelijke bijdrage neerwaarts herzien wanneer een batig saldo opgetekend wordt. Het gaat om kosten van het boekjaar die positief of negatief kunnen evolueren. Een verhoging van de dotatie tijdens het dienstjaar mag bijgevolg niet gedekt worden met een functionele overboeking. Hetzelfde geldt voor de dotatie aan de politiezone.

Bovendien kan aanvaard worden dat het eigen dienstjaar een tekort vertoont omdat een uitzonderlijke uitgave uitgave ten laste genomen moet worden; een eventueel tekort kan aangezuiverd worden met een algemene overboeking van de reserves (functie 060).

Een bijzondere situatie zoals aanzienlijke regularisatie van wedden of R.S.Z.-bijdragen of onwaarden kan wegen op een begroting. Dergelijk tekort op het eigen dienstjaar is mogelijk indien het zich niet herhaalt en niet wijst op een tendens tot een recurrenente tekort dat het risico inhoudt van een structureel tekort op middellange termijn.

Buitengewone dienst.

Wat betreft de buitengewone dienst is hetzelfde van toepassing, met dit verschil dat geen evenwicht vereist is voor het eigen dienstjaar *stricto sensu*. De financieringsmiddelen zijn immers velerlei; overboekingen van reserves (financiering met eigen middelen) kunnen daar deel van uitmaken en worden buiten het dienstjaar geboekt.

Er doen zich bovendien verschillen voor tussen de ontvangsten en uitgaven op de rekening, zodat bepaalde ontvangsten waarvan de rechten niet werden vastgesteld in het vorige dienstjaar opnieuw ingeschreven worden, hoewel de vastleggingen wel degelijk geboekt werden bij de uitgaven.

Il est important tant pour les autorités locales que pour les autorités de tutelle de pouvoir évaluer de manière précise le résultat de l'exercice propre.

Il est fondamental que les dépenses courantes et récurrentes des communes soient couvertes par des recettes courantes et récurrentes.

L'équilibre de l'exercice propre est le seul à pouvoir assurer l'équilibre financier d'une commune à long terme.

L'opération qui consiste à venir couvrir un déficit de l'exercice propre par des prélèvements sur réserves n'a en fait aucun sens si le résultat cumulé est déjà en boni sans ce prélèvement.

Qu'en est il des charges dites du passé ?

Il est faux de considérer que l'exercice propre ne peut supporter de charges du passé.

Certaines communes voudraient utiliser les réserves à la fonction pour couvrir des charges telles que les non-valeurs ou encore une contribution supplémentaire en cours d'exercice dans le déficit du C.P.A.S. ou de la zone de police, sous prétexte que ce sont des charges du passé et donc ainsi équilibrer l'exercice propre.

Il ne faut pas confondre charge de l'exercice c'est-à-dire qui incombe à un exercice précis, et, charge annuelle c'est-à-dire qui revient chaque année; les dotations au C.P.A.S. et à la zone de police reprennent également une prise en charge des déficits antérieurs; il s'agit pourtant de dotations annuelles et récurrentes.

Lorsque le C.P.A.S. arrête un compte en déficit, il revoit la contribution communale annuelle à la hausse et la commune doit augmenter son subside. De même, si le compte affiche un boni, la contribution communale est revue à la baisse. Il s'agit de charges de l'exercice qui varient de façon positive ou négative. Une augmentation de la dotation en cours d'exercice ne peut par conséquent pas être couverte par une recette de prélèvement à la fonction. Il en va de même pour la dotation à la zone de police.

En outre, il peut être admis que l'exercice propre soit en déséquilibre parce qu'il doit supporter une dépense exceptionnelle; un prélèvement général sur les réserves (fonction 060), soit hors exercice propre, pourra combler un éventuel déficit.

Une situation particulière telle que d'importantes régularisations de traitements ou de charges O.N.S.S. ou de mises en non-valeurs, peut grever un budget. Ce déséquilibre de l'exercice propre peut survenir s'il n'est pas répété et qu'il ne reflète pas une tendance à un déficit récurrent qui risquerait de mener au déficit structurel à moyen terme.

Service extraordinaire.

Les notions sont les mêmes au service extraordinaire sauf que l'équilibre n'est pas requis à l'exercice propre *stricto sensu*. Les moyens de financement sont en effet multiples et les prélèvements sur réserves (financement sur fonds propres) peuvent en faire partie et sont enregistrés hors exercice.

Il existe de plus un décalage entre recettes et dépenses au compte d'où la réinscription de certaines recettes dont les droits n'ont pas été constatés à l'exercice précédent alors que les engagements ont bien été enregistrés en dépenses.