

## Het hervormingsproject van de boekhouding van de federale staatsschuld

Claude LEGRAIN

Senior Budget Expert  
Agentschap van de Schuld - FOD Financiën

### ABSTRACT

For its management transactions on the Federal Government Debt, the Debt Department within the Administration of the Treasury has been developing a system of double-entry book-keeping pursuant to the provisions included in the Law of 22 May 2003 and to the accounting standards set up by the Committee for the standardization of public accountancy. The project provides for an interface making it possible to integrate into FEDCOM the accounting data leading to a budgetary allocation. Following a first phase of analysis and a second phase for the choice of the accounting software, the project has been in its implementation phase since January 2008. The new system of debt book-keeping should be operational at the beginning of the year 2010.

**Keywords:** debt management, public sector accounting, Belgium

**JEL Classification Code:** H63, H83



## 1 De context: de hervorming van de boekhouding van de federale Staat - "FEDCOM"

---

De wet van 15 maart 1991 houdende de hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit, bepaalt dat de algemene rekening van de Staat wordt opgesteld op basis van een genormaliseerd rekeningstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert, en dat de jaarrekening de rekening van de uitvoering van de begroting omvat, de resultatenrekening en de balans. Bovendien werd bij deze wet ook een "Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit" (CNOC) opgericht. Deze commissie werd belast met de praktische uitwerking van deze hervorming, zowel op wettelijk vlak als op het vlak van zuiver boekhoudkundige aspecten. Van 1993 tot 2003 heeft de CNOC aan dit project gewerkt en dat heeft in 2003 geleid tot de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en tot een voorontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan.

De wet van 22 mei 2003 legt de basismodaliteiten vast voor het houden van een algemene dubbele boekhouding en van een begrotingsboekhouding. Deze twee boekhoudingen worden opgesteld in termen van vastgestelde rechten en refereren naar het algemeen boekhoudplan (ABP), opgesteld door de CNOC. De uitvoering van deze toch wel belangrijke boekhoudkundige hervorming, FEDCOM genaamd, werd toevertrouwd aan een interdepartementale werkgroep. De administratie van de Thesaurie heeft dan op haar beurt ook een werkgroep opgericht voor de invoering van een nieuw boekhoudkundig systeem dat specifiek gericht is op de verwerking van de beheersverrichtingen inzake de federale staatsschuld.

Op vraag van de minister van begroting, bevoegd voor de hervorming van de Rijkscomptabiliteit, heeft de ministerraad op 19 maart 2004 geopteerd voor een minder ambitieuze hervorming, waarbij enkel gekozen werd voor de invoering van de begrotingsboekhouding maar niet voor de algemene dubbele boekhouding. Deze beslissing had voor gevolg dat de uitvoering van de wet van 22 mei 2003 uitgesteld werd.

Momenteel is de wet van 2003 nog steeds niet van toepassing, maar de werkgroepen rond "FEDCOM" zijn sinds kort terug gestart met hun werkzaamheden vertrekkend vanuit de oorspronkelijke gedachte: de invoering van een begrotingsboekhouding tegelijk met een algemene dubbele boekhouding.

## 2 De algemene dubbele boekhouding voor het beheer van de schuld

---

Onder impuls van de heer Brouhns, oud-voorzitter van de CNOC en een fervent voorstander van een hervorming van de boekhouding zoals voorzien in de wet van 2003, kreeg de administratie van de Thesaurie in april 2005 de toestemming van de minister van Financiën om de algemene dubbele boekhouding in te voeren voor het beheer van schuld, volledig in overeenstemming met de "FEDCOM"-hervorming.

Er zijn verschillende argumenten die pleiten voor een volledige boekhoudkundige hervorming.

In de eerste plaats houdt een dubbele boekhouding ontegensprekelijk een meerwaarde in qua boekhoudkundige, financiële en vermogensinformatie en dit vergeleken met de huidige Rijkscomptabiliteit die enkel verrichtingen registreert op basis van kasstromen. Deze meerwaarde, die uitgebreid gecommuniceerd werd in de memorie van toelichting van de wet van 22 mei 2003, is des te belangrijker voor het beheer van de staatsschuld omwille van de grote omvang ervan en de complexiteit en diversiteit van de beheersverrichtingen. Voor het schuldbeheer biedt een dubbele boekhouding ook het voordeel dat de verrichtingen die een invloed hebben op het uitstaande bedrag van de schuld en op de portefeuille met financiële activa aangehouden door de Staat, in "real time" op de balans geboekt worden vanaf de vaststelling van de rechten. In het huidige systeem gebeurt het bijhouden van het uitstaande bedrag van de schuld en van de portefeuille met financiële activa via een statistische reporting zonder dat er een boekhoudkundig verband is met de begroting en met de op de rekeningen aangerekende bedragen. Een tweede voorbeeld betreft de gelopen maar niet vervallen interesten en de uitgiftepremies te verdelen over de rentelasten. In de dubbele boekhouding worden zij ingeschreven op de balans en op de resultatenrekening, maar in de huidige boekhouding worden zij buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor de wisselkoersverschillen en de waardeverschillen bij afgeleide producten alsook voor de meeste gevallen van kapitaalwinst of -verlies.

Een tweede argument dat men kan aanhalen situeert zich op het vlak van de informatica. De firma GL-TRADE, die de gegevensbank waarin het grootste deel van de beheersverrichtingen van de schuld gecentraliseerd is (software TRADIX), ontwikkeld en geleverd heeft, heeft een bijkomende module voor de back office en de boekhouding ontwikkeld waarmee de geldig gemaakte gegevens in TRADIX automatisch en zonder bijkomende interface omgezet worden in boekhoudkundige schriften.

Door het akkoord van de minister kreeg het project nieuw leven ingeblazen. Voortaan staat er een projectleider aan het hoofd van de werkgroep. Bovendien werd op 19 december 2007 tussen de firma GL-TRADE en de Schatkist een overeenkomst getekend voor de aankoop van een TRADIX-module voor de back office en de boekhouding. Daarnaast werd ook overeengekomen dat GL-TRADE gedurende 180 dagen zou instaan voor consultancy en vorming. Begin januari 2008 is GL-TRADE dan gestart met haar werkzaamheden.

### 3 De boekhoudkundige hervorming van de schuld: focus op de beheersverrichtingen van de federale staatsschuld

---

Onder beheersverrichtingen van de schuld verstaat men de leningen en plaatsingen aangaan in het kader van de financiering van de federale Staat en het dagelijkse beheer van de kastoestand, de kredieten toegekend door de Schatkist aan andere openbare instellingen, de deposito's van deze instellingen bij de Schatkist, het gebruik van allerlei financiële producten om de kost van de schuld te optimaliseren, het beheer van de financiële risico's en, natuurlijk ook de lasten en opbrengsten voortvloeiend uit deze operaties. Voorts zijn er ook de schulden aangaan door sommige instellingen waarvan de lasten deels of volledig gedragen worden door de federale Staat, en de schatkistbons overgedragen aan bepaalde internationale organisaties voor de financiering van ontwikkelingsprojecten.

### 4 Analyse en inwerkingtreding

---

De eerste taak van de werkgroep bestaat erin de boekhoudkundige regels vast te leggen, met als belangrijkste parameters:

- ▶ **De beheersverrichtingen van de schuld** die in TRADIX ingevoerd worden ("deals"): uitgiften en terugbetalingen van leningen, plaatsingen, aankoop en terugkoop van effecten of opties, betaling en verdiscontering van interesten en uitgiftepremies, toekenning van leningen, het afsluiten en annuleren van swaps en andere afgeleide producten enz... ;
- ▶ **De producten** die door TRADIX per portefeuille geklasseerd worden: OLO's, Staatsbons, interbankenleningen, plaatsingen, renteswaps, deviezenswaps, aankoop op termijn van deviezen, opties enz....;

- ▶ **De gebeurtenissen** in de levenscyclus van een lening die aanleiding geven tot boekhoudkundige schrifturen: ontstaan, afsluiting op de eindvervaldag, vroegtijdige annulering, rentevervaldag;
- ▶ **De datum van de aanrekening:** datum van het recht (van het contract), datum van de afsluiting, waardedatum voor de financiële afwikkeling (stortingsdatum) van de verrichtingen;
- ▶ **De te creëren schrifturen**, dus de rekeningen van het ABP waarop de aanrekening gebeurt;
- ▶ **De eventuele link** tussen de rekeningen van het ABP en de **begrotingsposten** (artikels voor ontvangsten, basisallocaties..);
- ▶ **Het aan te rekenen bedrag** dat het voorwerp kan uitmaken van gegevens die uit Tradix worden gehaald of die berekend worden in Tradix (althans voor de schrifturen die een recht genereren).

De opstelling van deze boekhoudkundige regels heeft aanleiding gegeven tot verschillende aanpassingen van het ABP en dit vanaf het 4<sup>de</sup> cijfer (niveau van de subrubriek). Deze aanpassingen werden eveneens medegedeeld aan de FEDCOM-werkgroep.

In een tweede stadium zal het informaticateam van het Agentschap van de Schuld, bijgestaan door de consultants van GL-TRADE, de technische haalbaarheid van de regels nagaan en indien nodig, de nodige aanpassingen in TRADIX aanbrengen en het informaticaproces voor het genereren van schrifturen installeren. Wanneer de tests bevredigend zijn, worden de regels ingevoerd.

De boekhoudkundige verrichtingen die in het systeem ingebracht worden, worden nagekeken en gevalideerd door de dienst boekhouding van de Schuld. De controle van de afwikkeling van financiële verrichtingen (zie hiervoor) gebeurt op basis van een rekeninguittreksel van de NBB. Indien er verschillen zijn (bijvoorbeeld afrondingsverschillen), dan worden deze manueel ingevoerd.

Regelmatig wordt er ook overleg gepleegd tussen de consultants en de werkgroep over de geboekte vooruitgang. Eventueel worden een aantal zaken bijgestuurd.

## 5 Huidige stand van zaken van het project

Nu, begin 2009, worden bijna alle verrichtingen in euro met het systeem verwerkt, met uitzondering van de afgeleide producten. Het betreft de OLO's, de Staatsbons en andere openbare en privéleningen, de interbancaire leningen en ontleningen, de schatkistcertificaten en schatkistbons (BTB's) in euro, de schatkistbons uitgegeven voor het Zilverfonds, de cessies-retrocessies (REPO, REVERSE REPO), de deposito's van openbare instellingen bij de Schatkist, en de deposito's in het kader van "collateral"-overeenkomsten<sup>(1)</sup>.

De boekhoudkundige regels met betrekking tot verrichtingen in deviezen en afgeleide producten, en tot verrichtingen die eerder bijkomstig zijn voor het schuldbeheer (renteloze schatkistbons uitgegeven ten gunste van internationale instellingen en schulden uitgegeven door bepaalde instellingen, maar overgenomen door de federale Staat) worden momenteel nog geanalyseerd en uitgewerkt. Binnen de komende maanden zouden zij ook in gebruik moeten worden genomen.

Verder moet ook het probleem onderzocht worden in verband met de integratie van alle financiële rekeningen die een impact hebben op de dagelijkse kastoestand, de boekhoudkundige reporting, de link met de begrotingsboekhouding, en de opstelling van de beginbalans.

Globaal genomen volgt het project het geplande tijdschema, ondanks de problemen die zich hebben voorgedaan. Vooreerst ging het om de omvang van het project, een complex geheel van verrichtingen. Daarnaast waren er ook moeilijkheden op vlak van organisatie en personeel. De eerste moeilijkheid (de omvang) houdt meestal verband met het specifieke karakter van de overheid en met het boekhoudkundige stelsel waaronder zij valt (ABP, ESR 95/EDP<sup>(2)</sup>). Zo is er bijvoorbeeld het verschil dat gemaakt wordt in de rekeningen van het ABP naargelang de tegenpartij van een verrichting een boekhoudkundige entiteit is die al dan niet onderworpen is aan het ABP, de toepassing van bepaalde regels i.v.m. ESR 95 of EDP zoals de proratisering van annulatiepremies bij swaps, of de aanrekening van rentelasten in deviezen op basis van de gemiddelde wisselkoersen. De moeilijkheden op organisatorisch vlak en op het vlak van personeel, zijn het gevolg van een gewijzigde werkmethode

(1) "Collateral"-overeenkomsten zijn instrumenten die aangewend worden voor het beheer van het kredietrisico verbonden aan afgeleide producten en repo's. Bij een "collateral" wordt er door elke tegenpartij een pand gestort bij de Schatkist. Het bedrag van dit pand komt overeen met de marktwaarde van de betrokken instrumenten. Deze deposito's zijn een garantie in geval een tegenpartij haar geldelijke verplichtingen niet nakomt.

(2) Europees Stelsel voor Rekeningen, versie 1995. De regels en de principes van dit systeem maken het mogelijk om nationale rekeningen op te stellen volgens een internationaal gelijkvormig systeem. ESR 95 is, mits enkele aanpassingen op sommige punten na, het boekhoudkundige referentiekader dat gebruikt wordt in het protocol aangaande de procedure betreffende de buitensporige tekorten (EDP) in bijlage bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen.

en een overbelasting van het team dat de boekhouding verzorgt. Dit moet zich bezighouden met de invoering van de nieuwe boekhouding en tegelijk de traditionele boekhouding bijhouden. Zoals de toestand nu is, kan men er van uitgaan dat het nieuwe systeem operationeel zal zijn begin 2010.

## 6 De basisprincipes van de nieuwe rijks-comptabiliteit

---

- ▶ De opstelling van een balans en van een resultatenrekening  
Voor zover de algemene dubbele boekhouding (nog) niet van toepassing is voor alle departementen van de federale Staat en tot de integratie van de gegevens van de schuld in FEDCOM, zullen de bedragen die op het debet of op het credit van de financiële rekeningen van de balans van de schuld (subklasse 55 - rekeningen bank en kas) ingeschreven worden, elkaar per saldo neutraliseren, enkel voor wat betreft het deel van de fondsen die het Agentschap van de Schuld opneemt voor het dekken van de uitgaven voor het beheer van de schuld. Dit zal dus niet het geval zijn voor de fondsen opgenomen door het Agentschap voor de financiering van de uitgaven van de Staat, die verschillen van de uitgaven voor het beheer van de schuld. Hetzelfde geldt voor de uitgaven voor het beheer van de schuld die gefinancierd worden door algemene ontvangsten van de Schatkist, andere dan deze gefinancierd door het Agentschap van de Schuld. Deze saldi zouden in FEDCOM moeten in evenwicht gebracht worden door de saldi van financiële rekeningen eigen aan andere federale departementen.
- ▶ De verdeling van het boekjaar in maandelijks perioden. Op het einde van iedere periode kan dan een balans en een resultatenrekening opgemaakt worden.
- ▶ De gegevens van de algemene boekhouding van de schuld zullen maandelijks via een interface in FEDCOM ingebracht worden, die er begrotingsgegevens zal uithalen op basis van de ABP-rekeningen met een begrotingslink (link  $\frac{1}{2}$  tussen de ABP-rekeningen en de begrotingspost - basisallocaties en ontvangstenartikels). De Dienst van de Schuld blijft echter haar eigen begrotingsboekhouding opvolgen.
- ▶ De verrichtingen worden aangerekend op basis van de vastgestelde rechten zoals bepaald in de wet van 22 mei 2003, en dit zowel bij de algemene boekhouding als bij de begrotingsboekhouding. Dit prin-

cipe is in overeenstemming met de boekhouding op basis van “transacties” volgens het ESR 95.

- ▶ Er dient een onderscheid gemaakt tussen twee types van schrifturen: de schrifturen “in rechte” die een recht of een verbintenis creëren, wijzigen of doen uitdoven en de schrifturen van “afhandeling” die de rekeningen salderen met de te ontvangen of de te betalen bedragen, die ontstaan zijn uit schrifturen “in rechte” en aanleiding geven tot een financiële stroom. De schrifturen “in rechte” en het merendeel van de schrifturen van “afhandeling” worden automatisch door de boekhoudkundige module gegenereerd op basis van nieuwe transacties of op basis van de vervaldagenkalender (bestaande transacties). Op het niveau van de dienst boekhouding wordt een schriftuur “in rechte” gevalideerd op basis van de stukken die tot de operatie geleid hebben, terwijl een schriftuur van “afhandeling” gevalideerd wordt op basis van het betalingsbewijs (financieel uittreksel).
- ▶ de schrifturen die niet resulteren in een financiële afhandeling zijn ondermeer de schrifturen voor het afsluiten van het boekjaar of de boekhoudkundige periode zoals:
  - ▷ de inschrijving op de balans via aanrekening op een kosten- en opbrengstenrekening van gelopen maar niet vervallen interesten en andere prorata premies (uitgifteverschillen, premies voor het annuleren van swaps, etc.....);
  - ▷ de aanrekening van de wisselkoersverschillen en andere waardeverschillen;
  - ▷ het herklasseren van de schulden en financiële activa aangegaan op meer dan één jaar en die op vervaldag komen binnen de twaalf maanden.
- ▶ Bepaalde verrichtingen die hoofdzakelijk betrekking hebben op effecten aan toonder (uitgegeven vóór de wet op de dematerialisatie) zullen aanleiding geven tot handmatige schrifturen.
- ▶ De schrifturen voor het afsluiten van prorata interesten en premies, wisselkoersverschillen en waardeverschillen worden aangepast in het begin van het boekjaar of bij het begin van de boekhoudkundige periode.

## 7 De aanrekeningsregels

Deze regels zijn afgestemd op de regels bepaald in het kader van de toepassing van het EDP-protocol<sup>(3)</sup> en worden voor het grootste deel overgenomen door ESR 95.

- ▶ Volgens de definitie van de overheidsschuld vermeld in het Reglement van de Europese Gemeenschappen 3605/93 (gewijzigd door het reglement EG 475/2000 met betrekking tot de EDP-procedure) worden de schulden op de balans geboekt naar rato van hun nominale waarde. Hetzelfde geldt voor de financiële activa, met uitzondering van bepaalde afgeleide producten.
- ▷ De uitgifteverschillen (uitgiftepremies) zijnde het verschil tussen de prijs betaald bij de uitgifte en de nominale waarde van de effecten (a pari) en die het gevolg zijn van het feit dat men het rendement bepaald door de faciale rentevoet wil aanpassen aan de marktomstandigheden, worden volgens het teken geboekt op een actiefrekening voor regularisatie (over te dragen lasten) of op een passiefrekening (over te dragen opbrengsten). Deze rekeningen worden afgelost over de hele levensduur van het instrument aan de hand van een aanrekening onder de vorm van (prorata) interesten. De voorafbetaalde interesten (afgetrokken van het uitgiftebedrag) en kenmerkend voor bepaalde instrumenten op korte termijn (schatkistcertificaten, ВТБ's) en zero-couponleningen, worden op dezelfde manier geboekt.
- ▷ De kosten en commissielonen van tussenpersonen, zoals de commissielonen voor de plaatsing van leningen, worden op het ogenblik dat zij moeten betaald worden "in globo" op de resultatenrekening aangerekend onder de vorm van prestaties van diensten.
- ▷ Om informatieve redenen werd ook beslist om sommige afgeleide producten op de balans te boeken tegen hun marktwaarde (markt to market). Dit is het geval voor de interest rate swaps (IRS), de muntopties en de afgeleide producten op termijn. Het gevolg is dat er op de dag van de betaling (vervaldag) waardeverschillen of wisselkoersverschillen ontstaan of, in het geval van opties en afgeleide producten, kapitaalwinst of -verlies of wisselwinst of -verlies.

(3) Het EDP-protocol laat toe dat men voor afgeleide producten kan afwijken van ESR 95. Dit is het geval voor rentestromen van swaps en FRA's en voor de (prorata) annulatiepremies van renteswaps die volgens ESR 95 beschouwd worden als financiële verrichtingen (dus zonder weerslag op het ESR-tekort) en volgens het EDP-protocol als (prorata) interesten (met weerslag op het EDP-tekort).

- ▶ Naleving van de ESR 95 of EDP regels plus enkele bijzondere punten
  - ▷ De interesten die voor een welbepaalde boekhoudkundige periode aangerekend worden op de resultatenrekening zijn de gelopen interesten over deze periode. Specifieke subrekeningen van de resultatenrekening laten echter toe om de vervallen interesten te identificeren.
  - ▷ De interesten in deviezen worden op de resultatenrekening tegen de gemiddelde wisselkoers van de gelopen periode geboekt.
  - ▷ De interesten betreffende IRS-swaps worden, zoals in de twee vorige punten, aangerekend onder de vorm van interesten.
  - ▷ De uitgifteverschillen worden geproratiseerd over de looptijd van het onderliggend instrument en worden op deze basis aangerekend onder de vorm van interesten.
  - ▷ De regel met betrekking tot de uitgifteverschillen is ook van toepassing op de premies die geïncasseerd of betaald worden bij de annulering van IRS-swaps.
  - ▷ Bij de “forward rate agreements” (forward exchange swaps of FRA) worden de premies die geïncasseerd of betaald worden op de dag van de vereffening of voordien, in globo aangerekend onder de vorm van interesten.
  - ▷ De premies die ontvangen of betaald worden, respectievelijk bij de verkoop of aankoop van opties worden geboekt onder de vorm van kapitaalwinst of -verlies.
  - ▷ Bij de vervroegde terugbetaling van leningen of bij de terugkoop of de aankoop van effecten wordt het verschil tussen de betaalde prijs zonder gelopen interesten en de nominale waarde geboekt onder de vorm van kapitaalwinst of -verlies.
  - ▷ De wisselkoersverschillen op de uitstaande bedragen van schulden, vorderingen in vreemde munt of deviezenswaps (currency swaps) worden bij elke boekhoudkundige afsluiting geboekt op de resultatenrekening. Hetzelfde geldt ook voor wisselkoersverschillen bij de terugbetaling.
  - ▷ Bij rentevervaldagen in deviezen worden de wisselkoersverschillen tussen de gemiddelde wisselkoers van de interestperiode en de wisselkoers gehanteerd bij de betaling (wisselkoers van de dag) aangerekend op de resultatenrekening onder de vorm van kapitaalwinst of -verlies.

- ▷ De deviezenswaps (currency swaps) worden op de balans geboekt in de subklasse van schulden waarop zij betrekking hebben, en dit zowel voor de te ontvangen als te betalen kapitalen.
- ▷ De rentelasten en –opbrengsten van swaps worden geboekt in de subklasse (rente) van de resultatenrekening van de schulden waarop zij betrekking hebben, en dit zowel voor de te ontvangen als te betalen interesten.
- ▷ De gelden opgehaald in het kader van cessies - retrocessies (reverse repo's) worden geboekt als leningen.
- ▷ De gelden geplaatst in het kader van cessies - retrocessies (reverse repo's) worden geboekt als beleggingen.
- ▷ De deposito's van openbare instellingen bij de Schatkist alsook de "collateral" deposito's van financiële instellingen worden geboekt als onderdelen van de schuld.

## 8 Besluit

---

Vergeleken met de bestaande boekhouding, houdt de dubbele boekhouding ontegensprekelijk een meerwaarde in omwille van de financiële informatie die men er kan uithalen. Dit was ook één van de belangrijkste redenen waarom vanaf 2000 onder impuls van de CNOC gestart werd een project (FEDCOM) dat tot doel had de boekhouding te hervormen. Zeker voor het schuldbeheer waar de bedragen zeer omvangrijk zijn en men te maken krijgt met complexe operaties en dito financiële producten, is deze geboden meerwaarde belangrijk. Dit laatste was dan ook een beslissende factor om, conform de wet van 22 mei 2003, door te gaan met de volledige boekhoudkundige hervorming van de verrichtingen gedaan in het kader van het schuldbeheer. Een andere factor van betekenis is ook de hoge mate van automatisering die kan worden bereikt in het genereren van boekhoudkundige schrifturen, dankzij de bestaande financiële databank die de gegevens van de schuld centraliseert en waaraan een dubbele boekhoudmodule zonder bijkomende interface kan gekoppeld worden. Alhoewel er nog veel te doen is, zeker op het vlak van de opmaak van een beginbalans, de boekhoudkundige reporting, en de integratie in FEDCOM, gaat het project de goede richting uit en zou de nieuwe boekhouding voor de schuld begin 2010 operationeel moeten zijn.