

EMU-tekort ondanks begrotings-evenwicht van decentrale overheden

Het EMU-tekort is in 2003 de kritische grens van 3% gepasseerd. De decentrale overheden zijn hier voor een deel debet aan, ondanks het feit dat zij hun lopende rekening minimaal in evenwicht (moeten) hebben. Met de opstelling van kwartaal-sectorrekeningen – op basis van de IV3-matrix van de decentrale overheden – wordt het inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldo verbeterd.

Het EMU-saldo is enkele jaren geleden met de toetreding van Nederland tot de EMU een cruciale grootte geworden in de overheidsfinanciën. Een tekort van meer dan 3% is volgens het Stabiliteitspact niet toegestaan, en overheden zouden moeten streven naar een begroting in evenwicht of met een overschot. De matige economische ontwikkeling heeft er toe geleid dat het overschot in 2000 is omgeslagen in een oplopend EMU-tekort in de daarop volgende jaren. In 2003 is het tekort opgelopen tot boven de 3%, waarmee de kritische grens uit het Stabiliteitspact is gepasseerd.

Tabel 1 laat de ontwikkeling van het saldo van de overheid in de afgelopen jaren zien. De overheid bestaat uit drie sectoren: de centrale overheid, de wettelijke sociale verzekering en de lokale overheid. Naast de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) omvat de sector lokale overheid ook een aantal (groepen van) lokale instellingen zonder winstoogmerk (zoals scholen voor bijzonder onderwijs, politieregio's, culturele instellingen e.d.).

De tabel laat zien dat de invloed van de sector lokale overheid op het EMU-saldo tot en met 2001 meestal licht positief was. Mede door de sterke ontwikkeling van het gemeentefonds en provinciefonds kenden de decentrale overheden een gunstige budgettaire positie. Deze resulteerde ook in een sterke oploop in het eigen vermogen van € 20,2 mld. in 1999 tot € 27,8 mld. in 2002.¹ De toename van het eigen vermogen werd ook veroorzaakt door boekwinsten bij de verkoop van deelnemingen en grondverkoop.

Net als de andere twee andere sectoren, liet ook de sector lokale overheid in 2002 een tekort zien, van 0,5% BBP, bij een tekort voor de gehele overheid van 1,9%. In 2003 is het te-

kort voor de gehele overheid vooralsnog uitgekomen op 3,2%. Dit cijfer kan later nog wijzigen doordat nadere informatie beschikbaar komt over voornamelijk de decentrale overheden. De verdeling van het EMU-tekort over de sectoren wordt in 2003 eenmalig vertekend door de invoering van het BTW-compensatiefonds. Zou hiervoor gecorrigeerd worden, komt het tekort van de centrale overheid uit op -2,6% en dat van de lokale overheid op -0,6%.

Voor 2004 wordt een EMU-tekort geraamd van 2,9%, maar daarbij wordt er van uitgegaan dat het tekort van de sector lokale overheid uitkomt op 0,3% BBP. In de *Voorjaarsnota* wordt aangegeven dat voor deze daling beleidsinspanningen door de decentrale overheden nodig zijn, bijvoorbeeld door het temporiseren van investeringen of grondaankopen. Het is echter de vraag in hoeverre de decentrale overheden zich hierdoor laten leiden omdat het EMU-saldo voor hen geen sturingsgrootte is.

Decentrale overheden zijn bij wet verplicht hun begroting en rekening minimaal in evenwicht te hebben.² Dit houdt in dat de exploitatielasten niet hoger mogen zijn dan de gepresenteerde baten, waarbij in de begroting en rekening uitgegaan is van de wettelijke vereisten rond bijvoorbeeld afschrijvingstermijnen. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft daarvoor voor de gemeenten en provincies de instructies.

De uitkomsten van tabel 1 laten zien dat decentrale overheden – ondanks het voorgeschreven evenwicht op de exploitatierekening – toch een negatief EMU-saldo kunnen hebben. Schema 1 toont daarvoor de verklaring. Het laat het rekeningoverzicht van de overheid zien dat relevant is voor de berekening van het EMU-saldo. In het overzicht is een onderscheid

Tabel 1 Ontwikkeling EMU-saldo, in % BBP

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Centrale overheid	-1,5	-2,1	-1,1	-0,7	0,5	0,0	-1,0	-3,0	-2,8
Wettelijke sociale verzekering	-0,6	0,0	0,3	1,2	1,6	0,1	-0,4	0,0	0,2
lokale overheid	0,2	1,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,5	-0,2	-0,3
totaal	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	0,0	-1,9	-3,2	-2,9

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (tot en met 2003), *Voorjaarsnota 2004* (2004).

gemaakt tussen de lopende rekening, de kapitaalrekening en de financiële rekening. Het overzicht toont de reële en financiële stromen binnen een overheid, die uiteraard (volgens de principes van dubbelboekhouden) met elkaar in evenwicht moeten zijn. Bijvoorbeeld, een uitkering uit het gemeentefonds van het Rijk aan een gemeente is zichtbaar op de lopende rekening (middenzijde) als inkomensoverdracht van het Rijk en op de financiële rekening als mutatie in chartaal geld en deposito's (mutatie van vorderingen). Bij de besteding van de uitkering aan bijvoorbeeld salarissen van ambtenaren is er een tegengestelde mutatie in de categorie chartaal geld en deposito's en is er op de lopende rekening een boeking op de post beloning van medewerkers (bestedingszijde). Bij investeringen komt de kapitaalrekening in beeld, waarop de transacties voorkomen die effect hebben op het (materiële) vermogen. Bouwt een gemeente een school, dan wordt dit geboekt onder de post investeringen in vaste activa op de kapitaalrekening en is er tegelijkertijd (bijvoorbeeld) een negatieve mutatie in de post chartaal geld en deposito's. In de volgende jaren schrijft de gemeente op de school af, waarbij de post afschrijvingen zowel op de lopende rekening als op de kapitaalrekening zichtbaar zijn.

EMU-saldo

De eis van evenwicht op de begroting en rekening voor een decentrale overheid geldt slechts voor de lopende rekening. Dit houdt in dat bestedingen, inclusief de afschrijvingen op investeringsgoederen, gedekt moeten worden uit de beschikbare baten. Als een gemeente een investeringsgoed aanschaf, beïnvloedt dat slechts de lopende rekening voor zover er in dat jaar op het activum wordt afgeschreven c.q. rente wordt betaald over de opgenomen lening, noodzakelijk voor de fi-

Schema 1 Rekeningenoverzicht decentrale overheden

Lopende rekening

Bestedingen

Beloning van werknemers
Intermediair verbruik
Afschrijvingen
Rente
Pacht en concessierechten
Subsidies producenten
Belastingen op inkomen / vermogen
Sociale uitkeringen in geld
Sociale overdrachten in natura
Overige inkomensoverdrachten

Saldo lopende rekening (besparingen)

Totaal lopende rekening

Kapitaalrekening

Investeringen in vaste activa
Aankopen – verkopen grond
Kapitaaloverdrachten

Saldo kapitaalrekening

Totaal kapitaalrekening

EMU-saldo (saldo lopende rekening en kapitaalrekening)

Financiële rekening

mutatie vorderingen
Chartaal geld en deposito's
Kortlopende effecten m.u.v. aandelen
Langlopende effecten m.u.v. aandelen
Financiële derivaten
Kortlopende leningen u/g
Langlopende leningen u/g
Aandelen en deelnemingen
Transitorische activa

Totaal financiële rekening

Middelen

Opbrengst uit verkopen
Investeringen in eigen beheer
Inkomsten uit vermogen
Belastingen op productie
Niet-product gebonden subsidies
Belastingen op inkomen/vermogen
Toegerekende sociale premies
Overige inkomensoverdrachten

Totaal lopende rekening

Afschrijvingen
Vermogensheffingen
Kapitaaloverdrachten

Totaal kapitaalrekening

Mutatie schulden

Chartaal geld en deposito's
Kortlopende effecten m.u.v. aandelen
Langlopende effecten m.u.v. aandelen
Financiële derivaten
Kortlopende leningen o/g
Langlopende leningen o/g
Aandelen en deelnemingen
Transitorische activa

EMU-saldo (saldo financiële rekening)

Totaal financiële rekening

nanciering van de investering.

Het EMU-saldo is gedefinieerd als het vorderingensaldo van de niet-marktgerichte activiteiten van de overheid. Het saldo geeft daarmee het saldo weer van de financiële rekening, dat wil zeggen het saldo van de mutaties van de financiële activa (verstrekke leningen, effecten en deelnemingen, liquide middelen en overlopende acti-

va) en passiva (opgenomen leningen, obligaties, overlopende activa). Volgens het systeem van dubbelboekhouden is het EMU-saldo ook te berekenen als het saldo van de lopende rekening en de kapitaalrekening tezamen (zie ook het rekeningschema). Daardoor beïnvloeden investeringen ook de ontwikkeling van het EMU-saldo. In het geval decentrale overhe-



Bij de bepaling van het EMU-saldo worden marktactiviteiten (zoals het havenbedrijf of een gemeentelijk vervoerbedrijf) buiten beschouwing gelaten

den investeringsgoederen of grond aanschaffen zonder dat daar ontvangsten in de vorm van investeringsbijdragen van bijvoorbeeld het Rijk tegenover staan, ontstaat een tekort op de kapitaalrekening. De ontwikkelingen op de kapitaalrekening zijn dus een belangrijke oorzaak van het verschil tussen de resultaten van de eigen exploitatierekening van de decentrale overheden en het EMU-saldo.

Een andere oorzaak voor het verschil tussen beide saldi is het feit dat het EMU-saldo alleen bepaald wordt over de overheidsactiviteiten van de overheden. Bij de bepaling van het EMU-saldo worden marktactiviteiten (zoals het havenbedrijf of een gemeentelijk vervoerbedrijf) buiten beschouwing gelaten. Wanneer bijvoorbeeld de marktactiviteiten een positief saldo genereren zal bij deconsolidatie het saldo van de resterende overheidsactiviteiten slechter zijn dan het saldo van de totale, geconsolideerde overheid. Enkele jaren geleden is de Wet FIDO – Wet financiering decentrale overhe-

den – ingevoerd, waarin een aantal maatregelen werden genomen om de ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden te volgen en eventueel daar op in te grijpen. Om de ontwikkeling van het EMU-saldo te monitoren, wordt vanaf 2001 elk kwartaal de FIDO-enquête uitgevoerd onder de belangrijkste onderdelen van de sector lokale overheid. Het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt voor het Ministerie van Financiën deze gegevens.³ Hiertoe worden elk kwartaal de kernvariabelen van de financiële balans opgevraagd. De mutaties in deze posten van de financiële balans vormen de transacties op de financiële rekening in het rekeningenoverzicht. Het saldo van de veranderingen in de vorderingen en de schulden op de financiële rekening is gelijk aan het EMU-saldo. Op basis van deze enquête ontstaat idealiter na afloop van elk kwartaal een goed inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldo voor dit deel van de overheid.

Inmiddels wordt de FIDO-enquête

ruim drie jaar uitgevoerd. De uitkomsten voor vier achtereenvolgende kwartalen leveren een (voorlopig) jaarcijfer op voor de berekening van het EMU-saldo. Het jaarcijfer wordt daarnaast na afloop van het jaar door het CBS bepaald op basis van de analyse van de balansen uit de definitieve jaarrekeningen van de decentrale overheden. De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat er duidelijk nog een verschil bestaat tussen de uitkomsten van de FIDO-enquête en de balansanalyse. Zo werd op basis van de kwartaalenquête voor 2002 een tekort verwacht van 0,2% van het BBP, terwijl de definitieve jaaranalyse een tekort opleverde van 0,5% BBP. Dit kan verklaard worden door de kwaliteit van de enquêtegegevens. In de praktijk blijken de FIDO-gegevens over het 4^e kwartaal – waarmee de voorlopige jaarraming kan worden samengesteld – niet altijd een volledig en consistent beeld te geven van de financiële positie van de betreffende overheid. Dit komt voornamelijk doordat ten tijde van de aanlevering aan het CBS van deze FIDO-gegevens het verwerkingsproces voor de totstandkoming van de definitieve jaarrekening nog niet is afgerond. Zo vinden de dotaties en onttrekkingen aan de reserves en voorziening, de kapitaalverstrekking aan diensten, de concernconsolidatie met marktactiviteiten, definitieve vaststelling behoedzaamheidsreserve, de boeking van gegevens van de bestuurscommissies e.d. veelal pas plaats na de oplevering van de FIDO-gegevens over het 4^e kwartaal.

Naast dat de Wet FIDO de monitoring van het EMU-saldo regelt, bevat het ook de mogelijkheid voor het Rijk om in te grijpen in de financiële huishouding van de decentrale overheden wanneer de ontwikkeling van het EMU-saldo daar aanleiding toe geeft. De wijze waarop het Rijk dan mag ingrijpen, is niet nader ingevuld. In de *Voorjaarnota 2004* is aangegeven dat het Rijk en de VNG hebben afgesproken dat samen met het CBS en de decentrale overheden onderzocht wordt welke maatregelen genomen kunnen worden om informatievoorziening te verbeteren en te versnellen. Doel is verassingen zoals in 2004 te voorkomen, waarbij ramingen over afgesloten jaren moesten worden bijgesteld. Daarnaast worden voorstellen uitgewerkt voor een verbeterde beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden.⁴

Europese informatieplicht

Vanuit de wens van de Europese Unie tot een beter en actueler inzicht in de ontwikkeling van de nationale economieën, vloeit de verplichting voort in de nabije toekomst kwartaalsectorrekeningen op te stellen. Deze sectorrekeningen geven een macro-economische beschrijving van de verschillende sectoren van de economie, waaronder de overheid. Met deze kwartaalsectorrekeningen wordt het beter mogelijk de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën (bijvoorbeeld het EMU-saldo en de EMU-schuld) en de achterliggende ontwikkelingen te volgen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft – als nationaal statistisch bureau – de verplichting deze rekeningen op te stellen. Mede daarom is in het Besluit Begroting en Verantwoording – aan decentrale overheden de verplichting opgelegd om elk kwartaal een overzicht op te leveren van de voor de opstelling van de kwartaalsectorrekeningen benodigde gegevens.⁵ Dit overzicht – de zogeheten IV3 (informatie voor derden) matrix en een balansstanden overzicht – moet met ingang van dit jaar worden opgesteld. Ter vergelijking, de gegevensvraag omvat de totale rekening van de overheden, dus zowel de lopende, de kapitaal, als de financiële rekening – uit *schema 1*. Bovendien moeten de standen van vorderingen en schulden per kwartaal aan de EU worden geleverd.

Hoewel de op te leveren matrix en het balansstandenoverzicht een groot aantal gegevens bevatten, sluit de informatievraag nauw aan bij de financiële administratie zoals decentrale overheden die volgens het BBV verplicht zijn te voeren. Door een aantal ICT-faciliteiten wordt de administratieve last voor de overheden zoveel mogelijk beperkt. Vanwege de hoge eisen die de Europese Commissie aan de uitkomsten stelt, wordt de opgave van elke overheid onderworpen aan een plausibiliteitstoets waarover het CBS terugrapporteert.⁶ Wanneer een overheid heeft laten zien de IV3-matrix op een juiste wijze aan te leveren, vervalt de verplichting de FIDO-enquête in te zenden.

De matrix omvat immers ook de gegevens die in de FIDO-enquête gevraagd worden.

Met deze matrix ontstaat een schat aan financiële gegevens over de decentrale overheden. Zoals de naam van de matrix – informatie voor derden – al sug-

gereert kunnen ook andere partijen – zoals de toezichhouders – gebruik maken van deze informatie. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre de verantwoording van specifieke uitkeringen aan departementen via deze matrix kan verlopen. De VNG heeft zich hier al een groot voorstander van getoond. Het voornemen is de belangrijkste gegevens uit de matrix, voorzover relevant, ook via internet beschikbaar te stellen. Gemeenten en provincies zouden deze informatie kunnen benutten voor onderlinge benchmarking van prestaties.

Noten

- 1 Bron: CBS, StatLine.
- 2 Artikel 189 van de Gemeentewet, artikel 193 van de Provinciewet en artikel 99 van de Waterschapswet.
- 3 M. Rottman, G. van der Werf, De Wet FIDO en de rol daarin van het CBS, november 2002.
- 4 *Voorjaarsnota 2004*, Tweede Kamer, 2003 – 2004, 29 542, nr. 1.
- 5 A.M. Bouman, E.Gerards, 'Besluit begroting en verantwoording en de rol van het CBS', in *B&G*, april 2003.
- 6 Zie voor nadere informatie www.cbs.nl/kredo

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan Dick van Tongeren voor nuttig commentaar bij een eerdere versie.