

Opnieuw tekort voor decentrale overheden in 2002

Marty Rottman

In 2002 hebben de decentrale overheden, net als in het jaar daarvoor, fors meer uitgegeven dan ze aan inkomsten hebben ontvangen. Het zogenaamde EMU-saldo van de decentrale overheden over 2002 bedroeg 0,7 miljard euro negatief. De gemeenten lieten eenzelfde fors tekort als in 2001 zien. Ook de waterschappen hadden weer een tekort, hoewel dat in vergelijking met 2001 is afgenomen. Het saldo van de politieregio's was negatief, terwijl dat in 2001 nog positief was. Hier tegenover stonden positieve saldi van de provincies en de gemeenschappelijke regelingen. Deze bleken echter niet voldoende om het negatieve saldo van de andere overheidslagen te compenseren.

Inleiding

In januari 2001 is voor decentrale overheden de wet Financiering Decentrale Overheden (wet Fido) in werking getreden. Aanleiding hiervoor waren onder meer de verliezen die de provincie Zuid-Holland leed met het beleggen van geleend geld in aandelen Ceteco. Het uitgangspunt van deze wet is dan ook de bevordering van de solide financiering en kredietwaardigheid van decentrale overheden. Het is daarbij bijvoorbeeld van belang inzicht te krijgen in korte- en langetermijnrisico's in verhouding tot de financiële posities. Dit uit zich concreet in twee criteria waaraan decentrale overheden zich dienen te houden: de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Beide beogen de renterisico's te begrenzen die verbonden zijn aan financiering door respectievelijk korte en lange schuld. De wet Fido bepaalt expliciet dat op verantwoorde wijze met publieke gelden omgegaan dient te worden. Bankieren zoals het bewust aantrekken van gelden om deze uit te lenen met als doel het genereren van inkomen, zoals de provincie Zuid-Holland deed, is verboden.

In het kader van deze wet stelt het CBS elk kwartaal de stand van het EMU-saldo van de decentrale overheden vast. Onder decentrale overheden worden in dit verband verstaan de gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en politieregio's. Het CBS bepaalt voor elke overheidslaag afzonderlijk een EMU-saldo. De decentrale overheid maakt onderdeel uit van de sector lokale overheid. De lokale overheid bestaat verder nog uit het bijzonder onderwijs en de overige instellingen zonder winsttoegmerk (IZW) op lokaal niveau.

Methodiek

Het EMU-saldo geeft grofweg het saldo weer van lopende en kapitaalinkomsten en -uitgaven van de overheid. Omdat volledige kwartaalgegevens van decentrale overheden over de lopende en kapitaaltransacties nog nauwelijks beschikbaar is, bepaalt het CBS het EMU-saldo op basis van de financiële transacties. Het CBS vraagt ieder kwartaal de ultimostanden van de vorderingen en schulden op, uitgesplitst naar een aantal financiële titels die qua terminologie aansluiten op de eigen administraties van de overheden. Bij een volledige en consistente opgave van de posten vormt het saldo van de mutaties in deze vorderingen en schulden een goede benadering van het EMU-saldo.

De respons op de Fido-kwartaalenquête is elk kwartaal hoog. De responspercentages liggen veelal boven de 95%. Voor non-respons corrigeert het CBS.

Tekort bij gemeenten, overschot bij provincies

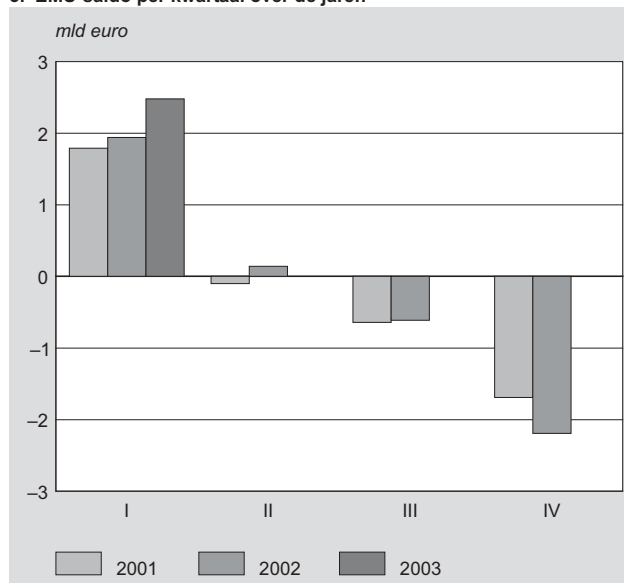
Uit de Fido-cijfers blijkt dat het totale EMU-saldo van de decentrale overheden over het jaar 2002 negatief was, evenals in 2001 (zie tabel 1). Het tekort bedroeg 0,7 miljard euro. Dit is 0,1 miljard euro meer dan in 2001. Net als in 2001 waren het de gemeenten die hierin het grootste aandeel hadden. Hun tekort is zelfs nog iets toegenomen tot 0,9 miljard euro in 2002. Daarentegen hadden de provincies in 2002 een overschot van 0,1 miljard euro, iets meer dan in 2001. Dit overschot kon het tekort van de gemeenten bij lange na niet compenseren.

Het tekort in 2001 (0,6 miljard euro) was opvallend, omdat dit voor het eerst was sinds 1997. In voorgaande jaren was er steeds sprake van een EMU-overschot. Het waren toen ook vooral de gemeenten die hierin een rol speelden. Hadden zij in 2000 nog een gering positief saldo op hun lopende en kapitaalinkomsten en -uitgaven, in 2001 sloeg dat om in een tekort van 0,8 miljard euro.

Verloop over de kwartalen grillig

De ontwikkeling over de kwartalen laat zien dat het eerste kwartaal in de regel een aanzienlijk overschot heeft (zie figuur 1). In de loop van het jaar, en dan vooral in het vierde kwartaal, wordt dit flink gecompenseerd. Uit analyse van de cijfers blijkt dat het relatief hoge niveau van het saldo bij de meeste overheidslagen in het eerste kwartaal samenhangt met de administratieve verwerking door overheden van belangrijke inkomstenbronnen, zoals de

3. EMU-saldo per kwartaal over de jaren



Staat 14
EMU-saldo

	2000	2001	2002	2001				2002				2003
				I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
<i>mld euro</i>												
OVERHEIDSLAAG												
Gemeenten	0,0	-0,8	-0,9	1,1	0,0	-0,7	-1,2	1,2	-0,1	-0,4	-1,7	1,5
Provincies	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,3	0,0	-0,4	0,5 ²⁾
Waterschappen	-0,1	-0,1	0,0	0,5	-0,2	0,0	-0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,2	0,3
Gemeenschappelijke regelingen	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0
Politieregio's	. ¹⁾	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
Totaal	0,1	-0,6	-0,7	1,8	-0,1	-0,6	-1,7	1,9	0,1	-0,6	-2,2	2,5

¹⁾ Geschikte brongegevens ontbreken.

²⁾ Gecorrigeerd voor behaalde boekwinsten.

Staat 15
Vorderingen en schulden van de decentrale overheden

	2001		2001				2002		2002				2003		2003	
	Primo-stand	Mutaties	I	II	III	IV	Primo-stand	Mutaties	I	II	III	IV	Primo-stand	Mutaties		
<i>mld euro</i>																
Verstrekte vaste leningen, w.v.:	28,4	-0,4	0,0	-0,1	-0,5	27,4	-0,4	0,1	-0,4	-0,9	25,8	-0,9				
Effecten en deelnemingen	4,2	0,1	0,1	0,1	0,0	4,5	0,2	0,1	0,0	-0,1	4,7	0,2				
Kapitaalverstrekking aan eigen bedrijfsmatige diensten	20,7	-0,4	-0,1	-0,4	-0,5	19,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,6	17,5	-0,9				
Overige verstrekte langlopende geldleningen	3,5	-0,1	0,0	0,2	0,0	3,7	-0,2	0,4	-0,2	-0,2	3,6	-0,2				
Vlottende vorderingen, w.v.:	16,0	1,5	0,1	-0,6	-0,6	16,5	2,3	-0,2	-1,5	-2,3	14,7	3,8				
Kas- en daggeldleningen en termijndeposito's	4,3	-1,2	0,2	0,2	0,0	3,5	-0,2	0,1	0,1	-0,4	3,0	0,2				
Rekeningcourant tegoed bij niet-financiële instellingen	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,0				
Rekeningcourant tegoed uitgezet bij eigen bedrijfsmatige diensten	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,5	-0,1				
Liquide middelen (kas-, bank- en giroaldi)	2,5	-0,2	0,3	0,2	0,0	2,8	-0,4	0,2	0,2	0,0	2,9	-0,1				
Overlopende activa en overige kortlopende vorderingen	8,8	2,8	-0,5	-0,9	-0,4	9,8	2,7	-0,6	-1,9	-2,0	8,0	3,7				
Totale vorderingen	44,4	1,1	0,1	-0,7	-1,0	43,8	1,9	-0,1	-1,9	-3,2	40,5	2,9				
Langlopende schulden, w.v.:	36,2	-0,5	0,2	-0,3	-0,1	35,5	-0,5	-0,2	-0,4	0,0	34,4	0,5				
Obligatieleningen en Medium Term Notes	3,6	0,1	0,1	0,0	0,0	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,2				
Door derden belegde reserves	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0				
Door eigen bedrijfsmatige diensten belegde reserves	0,7	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0				
Waarborgsommen	0,2	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0				
Overige opgenomen langlopende schulden	31,6	-0,7	0,0	-0,5	0,2	30,6	-0,6	-0,2	-0,4	0,0	29,4	0,3				
Vlottende schulden, w.v.:	14,2	-0,2	0,0	0,2	0,7	15,0	0,5	0,0	-1,0	-1,0	13,5	-0,2				
Kas- en daggeldleningen	2,6	-0,8	0,3	0,3	-0,1	2,4	0,4	-0,1	0,0	0,3	3,1	0,0				
Rekeningcourantschuld bij niet-financiële instellingen	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,2	-0,1				
Rekeningcourantschuld opgenomen bij eigen bedrijfsmatige diensten	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5	-0,4				
Overlopende passiva en overige kortlopende schulden	11,4	0,7	-0,4	-0,2	0,6	12,1	0,2	-0,1	-1,0	-1,6	9,7	0,3				
Totaal schulden	50,4	-0,7	0,2	-0,1	0,7	50,5	0,0	-0,2	-1,3	-1,0	48,0	0,3				

belastingontvangsten en de rijksbijdragen. Een aantal overheden boekt aan het begin van het jaar bijvoorbeeld de waarde van het totaal van de aanslagen als belastingvorderingen op de balans (op de post overlopende activa). In samenhang hiermee wordt op de lopende rekening voor het zelfde bedrag de belastingontvangst geregistreerd. Als in de loop van het jaar de belastingenopbrengsten daadwerkelijk binnenkomen, worden deze afgeboekt van de belastingvordering met als terugboeking de kas- en giroaldi (vlottende vorderingen); dit heeft dus geen invloed op het saldo. Deze registratiewijze leidt daarom tot een hoog positief saldo in het eerste kwartaal.

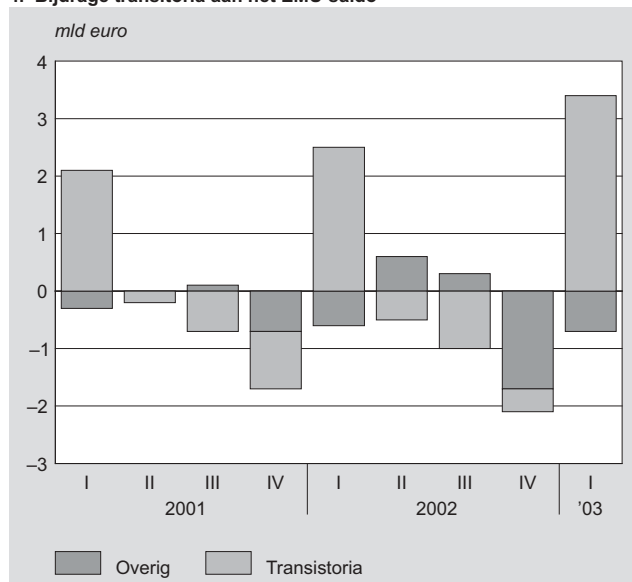
Soms hanteren overheden een kasregistratie. Dat wil zeggen dat het ontstaan van de belastingvordering niet leidt tot een administratieve boeking. Pas bij ontvangst wordt dit geboekt bij de liquide middelen, waardoor het saldo positief wordt beïnvloed. Een eventueel resterende vordering wordt bij het opmaken van de jaarrekening administratief verwerkt. Ook combinaties van deze

registratiemethoden komen voor. Uiteindelijk leiden deze verschillende registraties tot hetzelfde resultaat in de jaarrekening, maar over de kwartalen hebben ze een verschillend effect op het saldo. In de Fido-rapportage is voor de raming van het saldo aangesloten op de door de overheden zelf gekozen administratieve verwerking van deze vorderingen. Hiervoor is gekozen omdat op basis van de aan het CBS verstrekte informatie niet is vast te stellen in welke mate de grote positieve mutaties in de kortlopende vorderingen en overlopende activa betrekking hebben op deze specifieke administratieve boekingen. Figuur 2 laat zien dat de invloed van de overlopende posten (de transitoria) op het saldo erg groot is.

Vorderingen en schulden namen beide af

In tabel 2 zijn de beginstanden en de mutaties van vorderingen en schulden van de vijf decentrale overheden weergegeven. De

4. Bijdrage transitoria aan het EMU-saldo



waarderingen van effecten en aandelen in de tabel zijn volgens de aankoopwaarde zoals de comptabiliteitsvoorschriften bepalen. Wel is er voor de berekening van het EMU-saldo gecorrigeerd voor winsten bij verkopen van effecten en aandelen. Koerswinsten en -verliezen tellen namelijk niet mee in het EMU-saldo. Voorts is bij gemeenten en provincies het onderscheid tussen korte en lange vorderingen en schulden bij 2 jaar gelegd. Dit is in overeenstemming met de comptabiliteitsvoorschriften.

In 2002 zijn zowel de vorderingen als de schulden afgenomen. Hiermee werd de trend van voorgaande jaren doorgezet. De vor-

deringen daalden echter sterker dan de schulden, zodat de netto-schuld toenam.

De kapitaalverstrekking aan bedrijfsmatige diensten blijft gestaag dalen als gevolg van verdergaande privatiseringen van de diensten.

De vlottende vorderingen zijn gedaald van 16,5 tot 14,7 miljard euro. Dit is met name te wijten aan de transitoria. Dezelfde ontwikkeling deed zich voor bij de vlottende schulden. Ook hier zorgden de transitoria ervoor dat de vlottende schulden flink afnamen (15 tot 13,5 miljard euro). De daling van de langlopende schulden met 1,6 miljard euro tot 28,5 miljard euro is vooral een gevolg van een flinke daling van de overige opgenomen langlopende schulden.

In de tabellen 3a t/m 3e zijn de vorderingen en schulden per overheidslaag weergegeven, verbijzonderd naar lang en kort. Gemeenten en waterschappen hebben vooral lange schulden en lange vorderingen, terwijl de andere overheidslagen juist meer vlottende schulden en vlottende vorderingen bezitten.

Ontwikkeling eerste kwartaal 2003

Het EMU-saldo in het eerste kwartaal van 2003 is hoger in vergelijking tot de eerste kwartalen in de voorgaande jaren. De transitoria zijn gestegen in vergelijking met de overeenkomstige kwartalen. De overige posten komen daarentegen zelfs iets lager uit. Het overschot is (nog) geen indicatie voor een negatief of positief EMU-saldo over 2003. In 2002 was het overschot in het eerste kwartaal inclusief transitoria weliswaar iets groter dan in de overeenkomstige periode in 2001. Het resulterende EMU-tekort over 2002 was echter hoger dan in 2001.

Opvallend is de stijging van de langlopende schulden in het eerste kwartaal van 2003 (+0,5 miljard euro). Daar tegenover stond een daling van de vlottende schulden (-0,2 miljard euro). De verstrekte vaste leningen daarentegen zijn gedaald met 0,9 miljard euro. Hier tegenover stond een forse toename van 3,8 miljard euro van de vlottende vorderingen.