

# Nederlands overheidstekort- en schuld in Europees perspectief

G.J. Eding, L.P.A. Haakman en M.N. Koymans

Twee belangrijke pijlers van het Europese monetaire beleid zijn het overheidstekort en de overheidsschuld. In het Groei- en Stabiliteitspact zijn hiervoor normen opgesteld die niet overschreden mogen worden. Nederland overtrad in 2003 één van de normen. Het overheidstekort kwam toen uit op 3,2 procent van het BBP; boven de gestelde norm van 3 procent. De beoordeling van het tekort door de Europese Commissie leidde tot het opstarten van een 'excessieve-tekortenprocedure' tegen Nederland. Deze procedure houdt onder andere een strenger financieel toezicht van de Commissie in. Als reactie hierop formuleerde Nederland in 2004 het terugdringen van het tekort als een belangrijke beleidsdoelstelling. Besparingen op de overheidsuitgaven waren het gevolg. Daarnaast leidde de groei van het BBP in 2004 (1,4 procent) tot hogere belastingontvangsten. Het tekort over 2004 liet daardoor een stevige daling zien en is volgens voorlopige cijfers van het CBS uitgekomen op 2,3 procent.

In dit artikel worden de Nederlandse cijfers in Europees perspectief geplaatst. Nederland blijkt wat betreft het tekort en de schuldquote tot de middengroep te behoren. Het zijn vooral de grote landen die tekorten en schuldquotes hebben die boven de Europese normen liggen. Juist deze landen hebben de afgelopen jaren aangedrongen op soepele toepassing van de tekortenprocedure. Dit heeft ertoe geleid dat onlangs de spelregels iets gewijzigd zijn. Aan het slot van het artikel wordt hierop ingegaan.

## Groei- en Stabiliteitspact

Het afgelopen jaar heeft het Groei- en Stabiliteitspact volop in de belangstelling gestaan. In dit Pact zijn regels vastgesteld die de groei van de Europese economie, de monetaire eenwording en stabiliteit moeten bevorderen. Twee basisregels uit het Pact betreffen het overheidstekort en de overheidsschuld. Het jaarlijkse overheidstekort moet beneden de 3 procent van het BBP liggen en de overheidsschuld mag niet hoger zijn dan 60 procent van het BBP. Beide normen waren bepalend bij de beslissing welke landen mochten toetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU) en welke nieuwe lidstaten tot de EU mogen toetreden. Vooral de norm voor het overheidssaldo weegt zwaar. De norm voor de schuld was bij de totstandkoming van de EMU voor veel landen een te grote barrière; deze norm werd daarom destijds afgezwakt tot de voorwaarde dat de schuldquote een afnemende trend moest laten zien zodat op termijn de schuld onder de 60 procent kan uitkomen. Als een land na opname in de EU de norm voor het overheidstekort overschrijdt, kan de Europese Commissie maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat een lidstaat weer spoedig aan de norm voldoet. Deze maatregelen staan ook wel bekend als de excessieve-tekortenprocedure (in het Engels afgekort tot EDP). De maatregelen variëren van versterkt toezicht van de Commissie op de

overheidsfinanciën tot uiteindelijk het opleggen van boetes bij meervoudige overtreding van het Pact.

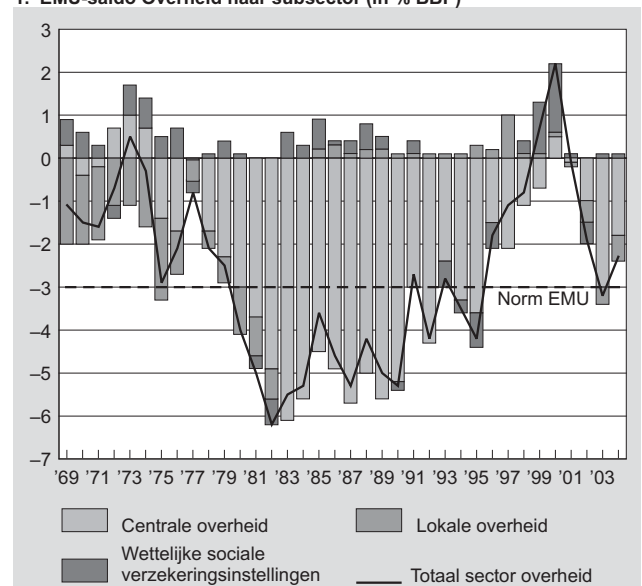
## Tekort Nederland in 2004 afgenomen, schuldquote toegenomen

Nederland overschreed in 2003 de tekortnorm van 3 procent. Het overheidssaldo kwam toen uit op een tekort van 3,2 procent van het BBP. Dit tekort werd door de Commissie beoordeeld als niet-incidenteel. Aangezien er voor Nederland op dat moment, conform het Pact, ook geen andere verzachtende omstandigheden golden, kwam Nederland in de tekortenprocedure. Nederland werd daarmee vanuit Europa verplicht om maatregelen te treffen om het tekort terug te dringen. Uiterlijk in 2006 moest het tekort van Nederland weer onder de 3 procent liggen. Onder minister Zalm werden in 2004 forse bezuinigingen doorgevoerd. Daarnaast was het een meevaller voor Zalm dat de economie aantrok. De opbrengsten uit de BTW stegen daardoor afgelopen jaar sterk. Het overheidstekort in 2004 kwam mede daardoor uit op 2,3 procent van het BBP.

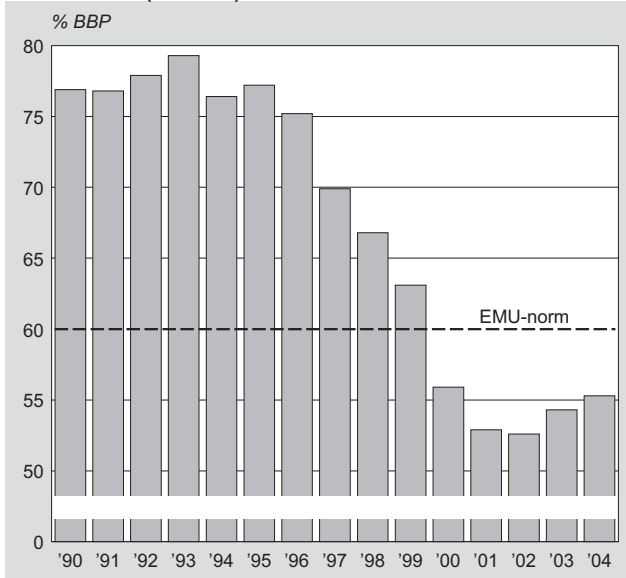
Het tekort bedroeg in 2004 10,7 miljard euro tegen 14,7 miljard in 2003. De centrale overheid, voornamelijk het Rijk, nam hiervan 8,4 miljard voor zijn rekening. De lokale overheden als gemeenten, provincies en waterschappen lieten een tekort van 2,8 miljard euro zien. De sociale fondsen ten slotte hadden een overschot van 0,5 miljard euro.

In figuur 1 is te zien hoe het saldo zich vanaf 1969 heeft ontwikkeld. Te zien is dat er begin jaren zeventig sprake is van lage tekorten. Ondanks de oliecrisis midden jaren zeventig bleef het tekort onder de EMU-norm. De conjuncturele terugval in de jaren '80 is goed zichtbaar. De tekort-

1. EMU-saldo Overheid naar subsector (in % BBP)



## 2. EMU-schuld (in % BBP)



ten liepen snel op en lagen continu boven de 3 procent. Pas in de tweede helft van de jaren negentig kreeg de overheid haar uitgaven meer onder controle. Dit viel samen met de voorbereidingen op de EMU en de instelling van het Pact in december 1996. In 1999 en 2000 was er voor het eerst weer sprake van een overschot. Het hoge overschot van 2000 hangt mede samen met de opbrengst van de UMTS-veiling, die de staat destijds ruim 2,8 miljard euro aan extra inkomsten opleverde.

De drie overheidslagen laten over de jaren ieder een ander patroon zien. De sociale fondsen hebben incidenteel een tekort gekend. De lokale overheden hadden in de moeilijke jaren tachtig een overschot. In de jaren zeventig hadden zij tekorten die een aanzienlijk deel van het totale overheids-tekort uitmaakten. Ook sinds 2001 bevindt de lokale overheid zich weer in het rood. Dit vindt mede zijn oorzaak in hoge investeringen en tegenvallende opbrengsten van grondverkoop bij de lagere overheden.

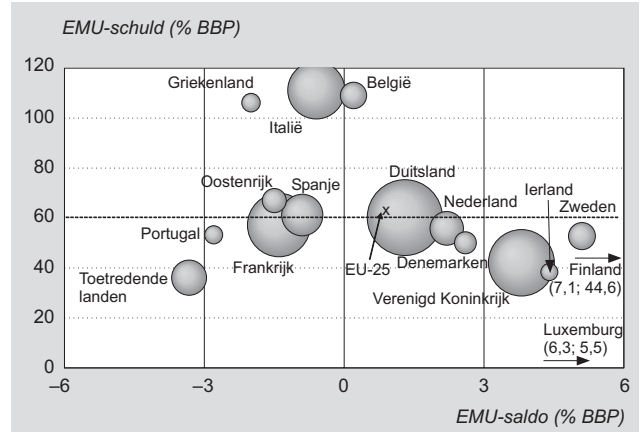
De overheidsschuldquote is in tegenstelling tot het overheidstekort wel verslechterd in 2004. De schuld kwam uit op 55,2 procent van het BBP. In 2003 bedroeg het nog 54,3 procent. De schuld nam toe met 10,8 miljard euro tot 257,3 miljard euro. Tot 1999 bevond het tekort zich nog boven de norm van 60 procent. Pas in 2000 werd voldaan aan de EMU-norm.

## Internationale vergelijking

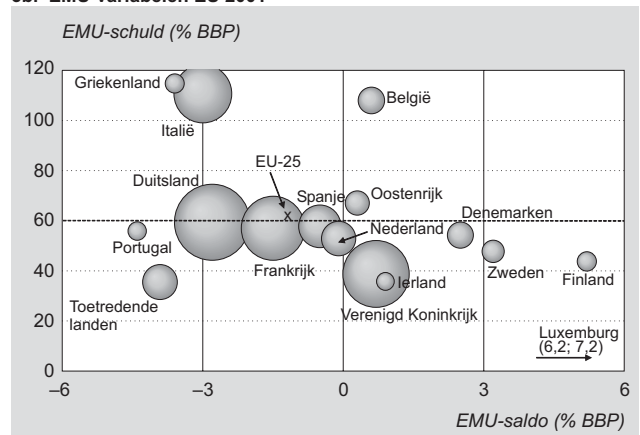
Nederland beweegt zich wat betreft het overheidstekort en de overheidsschuld rond het Europese gemiddelde van de huidige 25 lidstaten (EU-25). Dit is te zien in de figuren 3a-e. De oppervlakte van de cirkels is een maat voor de hoogte van het BBP van een land. Het gemiddelde<sup>1)</sup> van de 25 EU-landen is als een kruis weergegeven.

In 2000 hadden de huidige 25 EU-landen samen nog een overschot van 0,8 procent van het BBP. Dit veranderde in 2001 in een tekort van 1,1 procent. Ook de volgende jaren

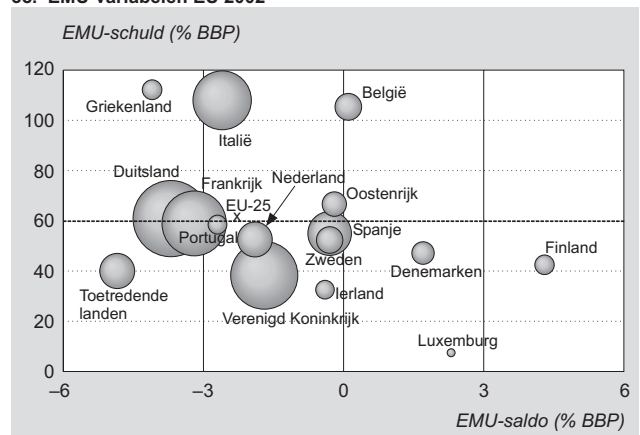
## 3a. EMU-variabelen EU 2000\*



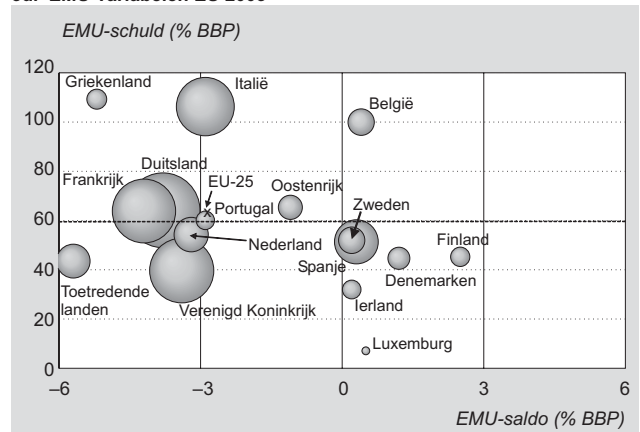
## 3b. EMU-variabelen EU 2001\*



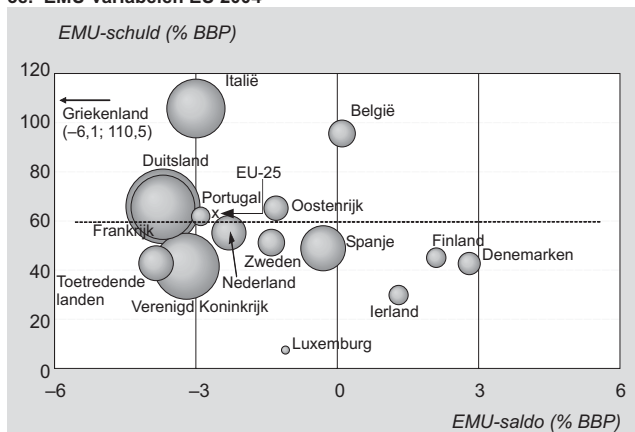
## 3c. EMU-variabelen EU 2002\*



## 3d. EMU-variabelen EU 2003\*



### 3e. EMU-variabelen EU 2004\*



\* De oppervlakte van de cirkels is een maat voor de hoogte van het BBP van een land.

had de EU als geheel een tekort. In 2004 is het tekort weer iets verminderd, van 2,9 procent van het BBP in 2003 naar 2,6 in 2004. Nederland heeft dezelfde ontwikkeling gevolgd, zij het dat in 2000 en 2001 het overheidssaldo meer dan 1 procent hoger lag dan het EU-gemiddelde en in 2003 wel door de 3 procent-tekortnorm dook. De schuldquote van de EU bevond zich de laatste jaren iets boven de 60 procent.

Van de oude 15 EU-landen zijn Griekenland en Italië de afgelopen jaren de grootste overtreders van de EU-normen. Beide hebben niet alleen te maken met een relatief zeer hoge schuld, maar ook de tekorten zijn hoog. Waar het tekort van Italië de laatste jaren rond de 3 procent schommelt, is het tekort van Griekenland de laatste jaren sterk toegenomen, van 2,0 procent in 2000 tot 6,1 procent in 2004.

Een andere situatie doet zich voor bij de grote landen Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen voldeden in 2000 nog aan beide EU-normen. Het overheidssaldo is sindsdien echter snel verslechterd. Frankrijk en Duitsland overtreden nu al drie jaar de 3 procent-norm, terwijl ook hun schuld boven de 60 procent is uitgekomen. Het Verenigd Koninkrijk had alleen de laatste twee jaar een te hoog tekort. In tegenstelling tot de andere twee landen heeft het de schuldquote wel weten te beteugelen. Deze schuld behoort tot de laagste in Europa; in 2004 bedroeg die 42,1 procent van het BBP. Alleen Luxemburg en Ierland, uitgezonderd enkele nieuwe lidstaten, hebben een lagere schuldquote.

Een bijzonder geval is België. Naast Griekenland en Italië heeft zij in de gehele EU de hoogste schuldquote. Het tekort dat zich al jaren rond de 0 procent beweegt, voldoet echter ruim aan de norm. Hierdoor is België in staat geweest de overheidsschuld langzaam te verminderen. Ook Oostenrijk heeft al jaren een te hoge schuldquote, al ligt deze maar iets boven de 60 procent. Doordat zij de afgelopen jaren echter veelvuldig een tekort (nog wel ruim binnen de norm) had, heeft Oostenrijk de schuldquote niet weten te verlagen.

Er zijn ook landen die de laatste jaren ruim voldeden aan de EU-normen: Denemarken, Finland, Zweden, Ierland, Luxemburg en Spanje. Van deze landen overtrad alleen

Spanje de laatste vijf jaar eenmaal de normen; in 2000 was de schuldquote iets te hoog, inmiddels ligt die ruim onder de 60 procent. Als Nederland in 2003 niet het tekort had laten oplopen, had het ook in deze kopgroep gezeten.

Als laatste van de 15 oude EU-landen rest nog Portugal. Zowel qua tekort als schuld bevindt het zich sinds 2000 rond de 3 procent-tekortnorm en 60 procent-schuldnorm.

De nieuwe EU-landen die sinds 2004 bij de EU zijn gekomen<sup>2)</sup>, hebben gezamenlijk sinds 2000 steeds een tekort boven de EU-norm gekend. Individueel voldeden vanaf 2002 alleen de Baltische landen en Slovenië aan het 3 procent-criterium. De gezamenlijke schuld bevond zich wel steeds onder de EU-norm van 60 procent. Alleen Malta en Cyprus overschreden deze norm.

Samenvattend kan gezegd worden dat de laatste jaren wat betreft de schuld zes landen de 60 procent-grens overschreden; België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Oostenrijk. In 2004 voegde ook Portugal zich hierbij. De landen die de tekortnorm meermaals hebben overschreden zijn Duitsland, Frankrijk, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk. In 2003 behoorde Nederland eenmalig tot deze groep.

### Recente ontwikkelingen

Naar aanleiding van het overtreden van de EDP-normen door een aantal lidstaten werden vragen gezet bij de (te) strikte toepassing van de regels van het Pact, met name in situaties van economische krimp en uitzonderlijke omstandigheden in lidstaten. Daarnaast is er de afgelopen jaren vanuit de Europese Commissie meer aandacht gekomen voor de (monitoring van de) kwaliteit van de overheidscijfers van lidstaten. Er wordt meer en meer belang gehecht aan de betrouwbaarheid van en de verantwoording over de samenstelling van de overheidscijfers door lidstaten. De perikelen met de bijstellingen van het Griekse EMU-saldo, dat voor enkele jaren uiteindelijk veel hoger blijkt te zijn dan eerder aan de Commissie was gerapporteerd, gaven hier aanleiding toe.

De internationale discussies hebben ertoe geleid dat op 20 maart 2005 tijdens een extra vergadering van de Europese ministers van Financiën een akkoord bereikt is over de herziening van het Groei- en Stabiliteitspact. De Europese Raad heeft dit akkoord in haar vergadering van 22 en 23 maart 2005 bekrachtigd. In het nieuwe Pact committeren lidstaten zich aan een sterkere tekortreductie in economisch goede tijden. Het structurele overheidssaldo<sup>3)</sup> dient in goede tijden groter te zijn dan 0,5 procent van het BBP en lidstaten dienen onverwachte inkomstenmeevallers te gebruiken voor tekort- en schuldreductie.

Verder komt in het Pact meer nadruk te liggen op de hoogte en de ontwikkeling van de EMU-schuld. Lidstaten met een hoge schuld (meer dan 60 procent van het BBP) moeten aansturen op een structureel evenwicht of overschot op de begroting, teneinde de schuldquote naar beneden te brengen. Een lidstaat die onvoldoende vaart maakt met de reductie van de schuldquote, kan sinds de herzie-

ning van het Pact ook in de excessieve-tekortenprocedure komen, zelfs als het overheidstekort niet boven de 3 procent uitkomt. Landen met lagere schuld mogen daarentegen nu een structureel overheidstekort van maximaal 1 procent van het BBP hebben.

### **Belangstelling actuele gegevens over de overheid neemt toe**

Naast de groeiende belangstelling voor de kwaliteit van de overheidscijfers en het verscherpte toezicht daarop, groeit binnen Europa ook de vraag naar actuele gegevens over de overheidsfinanciën. De Europese Commissie heeft daartoe de lidstaten opdracht gegeven de gegevens over de overheidsfinanciën ook op kwartaalbasis samen te stellen. Deze verplichting is gefaseerd ingevoerd. Vanaf 2005 moet echter een volledige rekening voor de sector overheid samengesteld worden die voldoet aan door de Commissie gestelde kwaliteitseisen. In 2007 geldt de verplichting een stelsel voor de gehele economie samen te stellen.

Sinds enkele jaren stelt het CBS een rekeningenstelsel voor de overheid op kwartaalbasis samen. Deze gegevens worden drie maanden na afloop van een kwartaal aan Eurostat gerapporteerd. De cijfers worden onder andere door de Europese Centrale Bank gebruikt in de voorbereiding van haar monetair beleid. Het CBS publiceert elk kwartaal alleen de belasting- en premieinkomsten en de Rijksbalans. Verder wordt sinds 2003 de eerste raming door het CBS van het overheidssaldo en de overheidsschuld eind maart gepubliceerd. Brede verspreiding door het CBS, onder meer via publicatie op de website (Statline), is in de loop van 2005 voorzien.

Tegenover deze twee aanscherpingen staan ook enkele versoepelingen. Zo kunnen de termijnen voor het verminderen van een te hoog tekort in een land onder voorwaarden worden verlengd met één of twee jaar. De termijn in het oude Pact was maximaal drie jaar na het jaar waarin het buitensporige tekort werd geconstateerd.

Daarnaast biedt het nieuwe Pact ook wat meer flexibiliteit in slechte tijden. In het Pact wordt het tekort van een lidstaat niet als excessief aangemerkt als er sprake is van een economische krimp in een lidstaat. De oude definitie van krimp was daarbij een volumedaling van het BBP van meer dan 2 procent. Krimp tussen 0,75 procent en 2 procent kon in het oude Pact als verzachtende omstandigheid worden aangemerkt. In het nieuwe Pact wordt de definitie voor economische krimp: 'alle volumedalingen van het BBP'.

Er is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van de overheidscijfers van lidstaten. Dit heeft geleid tot een aantal voorstellen van de Europese Commissie, die uiteindelijk in aanvullende wetgeving moeten worden vastgelegd. Belangrijke aspecten in deze voorstellen zijn een grote en onafhankelijke rol van het Europese statistische bureau (Eurostat) en het vast-

stellen van minimum vereisten voor de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoording door de nationale statistische bureaus. In de (nabije) toekomst zullen lidstaten meer en betere verantwoording aan de Europese commissie moeten afleggen over de samenstelling en kwaliteit van hun overheidscijfers. Momenteel zijn lidstaten al verplicht een methodebeschrijving over de samenstelling van de EMU-cijfers voor juli 2005 aan Eurostat te leveren en brengt de Europese Commissie regelmatig bezoeken aan de lidstaten om de EMU-cijfers en methodes voor samenstelling door te spreken. Deze bezoeken worden eens in de twee à drie jaar gehouden. Nieuw in de voorstellen is dat er naast deze korte bezoeken ook op initiatief van de Commissie uitgebreide missies naar een lidstaat gezonden kunnen worden. Deze voorstellen gaan zelfs zover dat de Commissie in dergelijke gevallen toegang moet krijgen tot alle gegevens die door lidstaten worden gebruikt bij de samenstelling van de EMU-cijfers voor het Groeien Stabiliteitspact, c.q. de excessieve-tekortenprocedure.

Een derde versoepeling is de uitbreiding van de lijst van uitzonderingen. Er wordt geen excessieve-tekortenprocedure ingesteld wanneer er sprake is van een kleine en tijdelijke overschrijding van de 3 procent-tekortnorm. Toegevoegd aan de lijst van 'bijzonder overwegingen' in het nieuwe Pact zijn onder meer:

- Bijzondere uitgaven voor structurele hervormingen in een lidstaat, die op lange termijn kostenbesparend werken en/of de economische groei stimuleren. Hieronder vallen specifiek ook uitgaven voor hervormingen in de pensioenvoorzieningen in verband met de aankomende vergrijzing.
- De uitgaven die lidstaten doen voor het vergroten of handhaven van internationale solidariteit en/of het bereiken van Europese beleidsdoelstellingen, met name de eenwording van Europa. Dit is van toepassing op de Duitse situatie waar de hereniging hoge kosten met zich meebrengt.

De invloed van deze wijzingen op de thans lopende excessieve-tekortenprocedures in Europa (Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Nederland en Italië) is zeer beperkt. De grenzen voor het EMU-tekort (3 procent van het BBP) en de EMU-schuld (60 procent van het BBP) blijven van kracht, het 'rules based'-karakter van het huidige systeem blijft gehandhaafd en de Commissie behoudt haar sleutelrol. Zouden de voorstellen van het nieuwe Pact met terugwerkende kracht zijn toegepast op de lidstaten die nu in de excessieve-tekortenprocedure zitten, dan zouden de meeste hiervan nog steeds in de tekortenprocedure zijn terechtgekomen. Er was immers ten tijde van de constatering van het buitensporige tekort geen sprake van een tijdelijke overschrijding van de 3 procent-norm, economische krimp en/of andere zwaarwegende bijzondere overwegingen.

Voor Nederland had de beslissing van de commissie echter wel anders kunnen uitvallen, aangezien het tekort van 3,2 procent van het BBP in 2003 gepaard ging met een daling van het BBP van 0,9 procent.

## Noten in de tekst

- <sup>1)</sup> Wanneer in dit artikel sprake is van een gemiddelde van landen gaat het steeds om een gewogen gemiddelde. Dit geldt dus ook voor het gemiddelde van de nieuwe toetreders.
- <sup>2)</sup> Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië.
- <sup>3)</sup> Dit is het overheidssaldo gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden.