

6. Inkomsten en uitgaven van de overheid: de begroting.

6.1. Eerst beleid, dan begroting

Wat is een begroting?

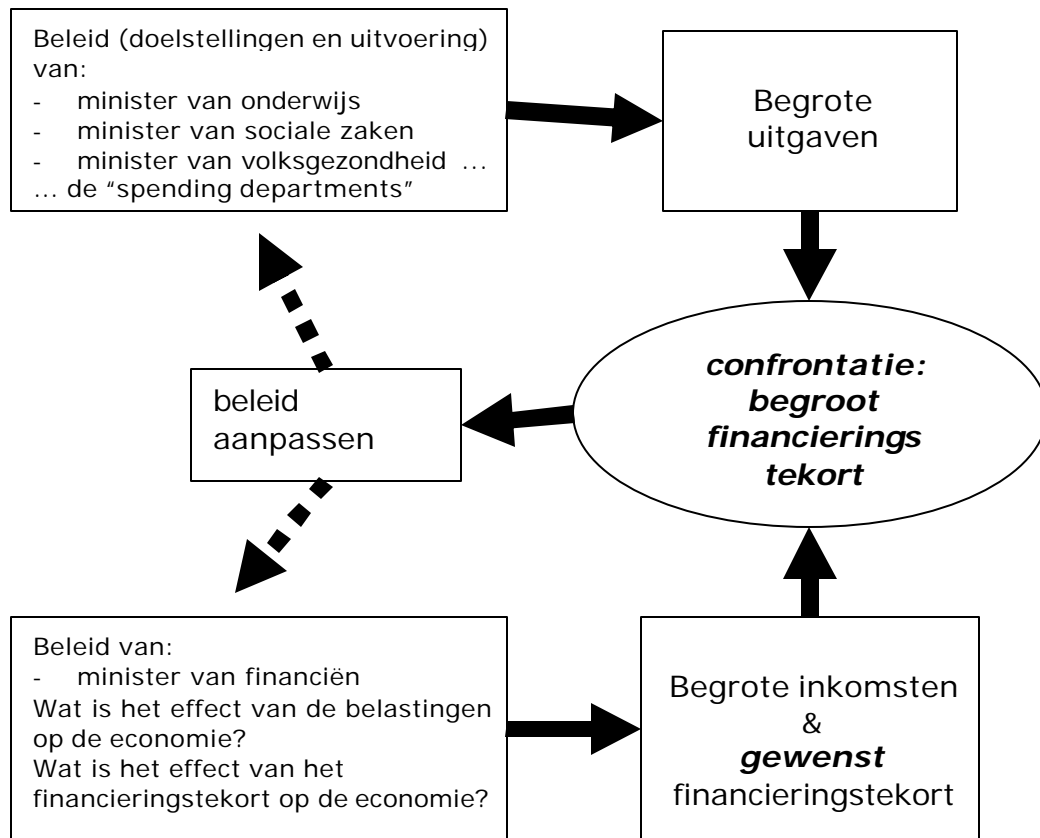
Elke begroting is per definitie een geheel van doelstellingen, met een schatting van de benodigde middelen om die doelen te bereiken, en een schatting van de resultaten van de inzet van die middelen. Bij die middelen gaat het meestal over geld. Op een lager niveau wordt een begroting gespecificeerd in budgetten, die bij een bepaalde deeltaak horen. Een begroting is dus niet zomaar een financieel overzicht. Je moet eerst weten wat je wilt doen en wat je wilt bereiken, voordat een schatting van de kosten betekenis krijgt. Deze regels gelden zowel voor een bedrijf als voor een overheid.

Beleid van de ministers: tegengestelde doelen

De begroting van het Land is te zien als een optelsom van het beleid van de verschillende ministeries en de kosten daarvan. Zo simpel is het echter niet: alle kosten moeten ook worden gedekt door inkomsten. Dit laatste is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Deze minister staat dus altijd tegenover zijn collega's: alle andere ministers besturen "spending departments", ministeries die geld kosten maar nauwelijks geld opleveren. Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor de belastingheffing en de financiering van het tekort als de opbrengsten onvoldoende zijn.

De totstandkoming van de begroting is dan ook een touwtrekken tussen de vakministers, die ieder voor hun beleid het nodige geld uit het vuur willen slepen, en de Minister van Financiën, die de totale uitgaven wil beperken en het tekort beheersbaar moet houden. Als het goed is vindt de samenstelling van de begroting plaats in verschillende rondes. Elke minister zet natuurlijk in met zijn maximale wensen en zal zich daarbij baseren op afspraken uit regeerakkoord of regeerprogramma. De som van die wensen wordt geconfronteerd met het financiële kader van de Minister van Financiën. Dit financiële kader is, als het goed is, in het zelfde regeerakkoord vastgelegd. Het resultaat is meestal een te groot tekort, zodat iedere minister zijn beleid zal moeten aanpassen. Het resultaat van deze onderhandelingsrondes leidt uiteindelijk tot een ontwerpbegroting, een wetsvoorstel dat aan de Staten kan worden aangeboden.

Figuur 6.1 *Beleid en begroting; financiën en spending departments*



De begroting als machtigingsinstrument; tijdigheid

De begroting van een overheid, zoals het Land Aruba, heeft tot doel de plannen te laten zien die de regering voor ogen heeft, de kosten die daaraan verbonden zijn, en de opbrengsten van de belastingen en andere middelen. Het sluitstuk is het bedrag dat het Land moet lenen om de begroting rond te krijgen. De begroting is een wet. Wanneer de regering de begroting indient bij de Staten, vraagt de regering daarmee dus toestemming voor bepaalde doelen bepaalde bedragen uit te geven.

Natuurlijk moet de begroting op tijd bij de Staten worden ingediend; er moet tijd zijn de begroting te beoordelen en te debatteren; als de Staten wijzigingen aanbrengen moet de regering bovendien tijd hebben haar beleid aan te passen. In Aruba hanteert de wet de datum van 1 september vóórafgaand aan het begrotingsjaar. In Nederland is dat de 3^e dinsdag in september (prinsjesdag).

6.2. Begrotingscyclus; tijdige machtiging vooraf, tijdige afrekening achteraf

De begroting is een machtigingsinstrument. Door de begroting goed te keuren machtigt het parlement de regering een beleid te voeren en daar zekere bedragen voor uit te geven en te lenen. Dat heeft natuurlijk alleen zin, als er achteraf een evaluatie plaats vindt van het werkelijke beleid, de werkelijke uitgaven en de werkelijke inkomsten ten opzichte van de begroting.

Het Ministerie van Financiën houdt de boekhouding bij, die aan het eind van het jaar de jaarrekening oplevert. De jaarrekening wordt door de Centrale Accountantsdienst, een dienst die onder de Minister van Financiën valt, gecontroleerd op juistheid. De CAD kijkt dus vooral of de jaarrekening een juiste financiële weergave is van de werkelijkheid. De Rekenkamer is een onafhankelijk orgaan, dat niet onder controle van de regering staat. De Rekenkamer toetst doelmatigheid; is er niet teveel geld verspild om de doelstellingen te bereiken, en rechtmatigheid; is alle geld besteed volgens de bepalingen van de begroting, en zijn daarbij alle andere wettelijke regels gevolgd. De belangrijkste wet is de Comptabiliteitsverordening, die onder andere regels geeft over *hoe* het geld mag worden uitgegeven. De jaarrekening gaat na controle door de Rekenkamer terug naar de Minister van Financiën, die de jaarrekening weer aan zou moeten bieden aan de Staten. Daarmee is de begrotingscyclus (bijna) rond; de Staten hebben immers machtiging gegeven tot het doen van de uitgaven; achteraf moeten zij beoordelen of de regering haar werk goed heeft gedaan. Als dat niet zo is, moeten de Staten daar de Minister van Financiën en de betrokken vakministers aanspreken. De uiteindelijke consequentie kan zijn dat het parlement de regering op de vingers tikt of zelfs naar huis stuurt.

Aruba: de cyclus komt niet rond

Tijdigheid is hier opnieuw het sleutelwoord. Het heeft alleen nut de regering aan te spreken op de uitvoering van de begroting als het zelfde kabinet er nog zit. In Aruba is het nog nooit gelukt de jaarrekening gecontroleerd te krijgen terwijl de verantwoordelijke regering er nog zat. Sterker nog; sinds de Status Aparte is nog geen enkele jaarrekening aan de Staten aangeboden door de minister.

In veel landen houdt men de regel aan dat de jaarrekening vóór het eind van het volgende jaar door het parlement moet zijn beoordeeld. Dan is het vrijwel altijd nog mogelijk de betrokken ministers ter verantwoording te roepen.

6.3. Uitgaven tegenover inkomsten van de overheid

Soorten uitgaven

Om een idee te krijgen van de soorten kosten en de soorten inkomsten die de Arubaanse overheid heeft, nemen we de begroting van 2005 als voorbeeld. Het Land zou in dat jaar ongeveer Afl. 1,2 miljard uitgeven. In figuur 6.3 is te zien hoe dit bedrag is verdeeld over de verschillende soorten kosten. Het grootste deel gaat naar ambtenarensalarissen en de bijbehorende werkgeverslasten en pensioenpremies. De tweede grote post is goederen en diensten. Dit zijn alle aankopen van de overheid. Hierbinnen zijn de grootste posten; de huur van gebouwen, "deskundig advies" (consultants) en de toerismepromotie in het buitenland. Subsidies is ook een groot bedrag, omdat hier alle kosten van niet-openbare scholen en alle sociale stichtingen zoals Casa Cuna zijn opgenomen. In de rubriek AZV/DOW vinden we de bijdragen aan de instellingen en landsbedrijven, waarbinnen de AZV en DOW de grootste zijn. Ook de uitgaven aan de Staten en de rekenkamer vallen hieronder. Een groeiend bedrag wordt uitgegeven aan rente. Ten slotte moet het Land in 2005 Afl. 166 miljoen aan aflossingen op bestaande schulden betalen, in binnen- en buitenland.

Soorten inkomsten, begrotingstekort, financieringstekort

De soorten inkomsten zijn vooral de eerder besproken belastingen. De totale inkomsten dekken maar voor 80% de uitgaven. De rest moet worden geleend; de "financieringsbehoefte" ook wel begrotingstekort genoemd. Dit bedrag wordt apart genoemd in de wetstekst van de begroting; het is het bedrag waarvoor de regering toestemming vraagt aan de Staten om te lenen (Afl. 238 miljoen).

Financieringsbehoefte = begrotingstekort

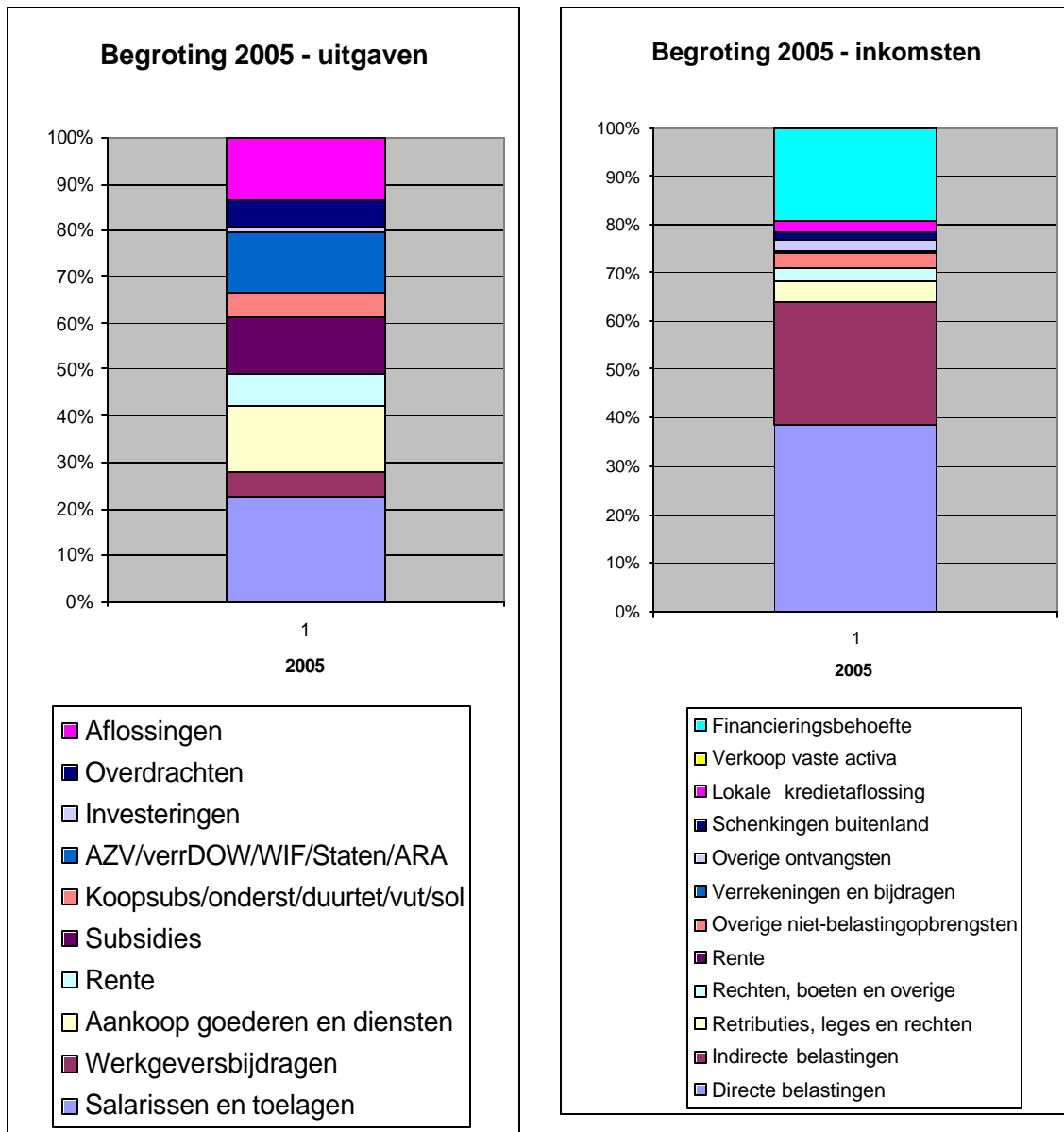
Het verschil tussen de totale inkomsten en de totale uitgaven is het begrotingstekort (als het negatief is). Dit bedrag moet de overheid lenen, en noemen we ook wel de financieringsbehoefte.

De term begrotingstekort wordt eigenlijk niet vaak gebruikt. Dat komt omdat we een deel van het bedrag dat we lenen, meteen gebruiken om oude schulden af te lossen. Volgens de begroting van 2005 zou Aruba Afl. 238 miljoen lenen en daarmee Afl. 166 miljoen aflossen op oude schulden. Per saldo stijgt de schuld van het land dus met $238 - 166 =$ Afl. 72 miljoen. Dit is het financieringstekort.

Financieringstekort = toename staatsschuld

Als we van het begrotingstekort aftrekken het bedrag dat we voor aflossingen gebruiken, houden we het financieringstekort over. Dit bedrag is gelijk aan de toename van de staatsschuld.

Figuur 6.3. Soorten inkomsten en uitgaven volgens begroting 2005

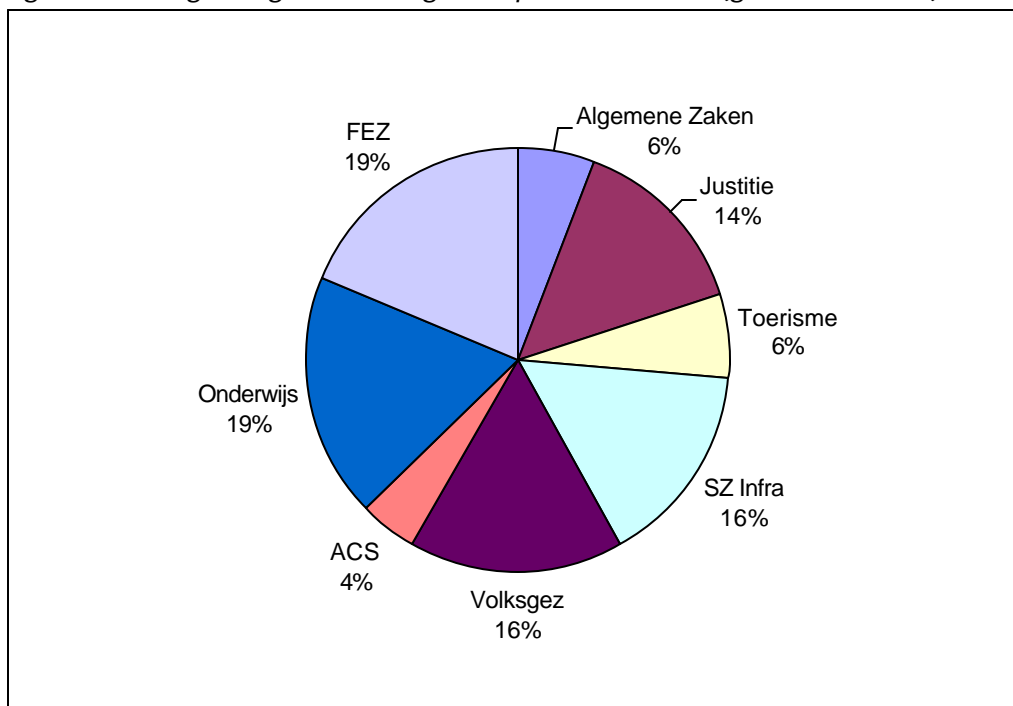


Het bovenste gedeelte van het rechter staafdiagram laat de financieringsbehoefte (het begrotingstekort) zien. Trekken we daar het bovenste gedeelte van het linker staafdiagram (de aflossingen) van af, dan resteert het financieringstekort. De hoogte van het financieringstekort is in werkelijkheid niet altijd gelijk aan de begroting. De belastinginkomsten worden wel eens te hoog ingeschat; bepaalde uitgaven worden wel eens lager voorgesteld dan zij in werkelijkheid zijn, of helemaal "vergeten". Het Land kan echter niet meer geld lenen dan in de begroting staat. Het gevolg is dat de overheid geld tekort komt en kasproblemen krijgt; dan moet er plotseling bezuinigd worden; of bepaalde rekeningen worden niet betaald.

Uitgaven per ministerie

Hierboven hebben we enig inzicht gekregen in de uitgaven per kostensoort; hoeveel geven we uit aan ambtenaren, aan subsidies, aan rente, en dergelijke. Het is ook interessant om te zien welke ministeries de grootste "spending departments" zijn.

Figuur 6.4 Begroting 2005; uitgaven per ministerie (gewone dienst)



Onderwijs, Volksgezondheid en Sociale Zaken en infrastructuur zijn grote posten, wat geen verrassing is. Onderwijs is hier inclusief "Administratieve Zaken" wat het aandeel van onderwijs in de begroting enigszins flatteert. Toerisme lijkt met 6% eigenlijk wat aan de lage kant. Justitie heeft van alle ministeries verreweg de hoogste (ambtenaren) salariskosten, vanwege brandweer, politie en dergelijke, inclusief overwerk. De onderwijssalarissen zijn op de begroting te vinden via de subsidies aan de onderwijsstichtingen.

Bijzonder is wel, dat Financiën en Economische Zaken zelf – ogenschijnlijk- het meeste geld kost (Afl. 188 miljoen). Dat heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats heeft FEZ relatief veel ambtenaren in dienst. Echt hoog wordt de post door de Afl. 80 miljoen rente op de staatsschuld. Verder bevat de begroting van financiën Afl. 26 miljoen "duurtetoeslag" voor de pensioenen, en een kleine Afl. 9 miljoen voor het solidariteitsfonds Nederlandse Antillen. Die laatste twee posten horen niet echt bij financiën thuis.

Bijlage 6.1 Inkomsten en uitgaven volgens de begroting 2005

Begroting 2005 - inkomsten en uitgaven					
Salarissen en toelagen	276.934.500	22%	Directe belastingen	481.100.000	39%
Werkgeversbijdragen	72.221.400	6%	Indirecte belastingen	309.400.000	25%
Aankoop goederen en diensten	176.240.600	14%	Retributies, leges en rechten	57.141.400	5%
Rente	80.466.900	6%	Rechten, boeten en overige	32.666.200	3%
Subsidies	157.356.400	13%	Rente	1.554.000	0%
Koopsubs/onderst/duurtet/vut/sol	64.922.700	5%	Overige niet-belastingopbrengsten	35.416.100	3%
AZV/verrDOW/WIF/Staten/ARA	155.540.200	13%	Verrekeningen en bijdragen	8.743.500	1%
Investeringen	20.977.000	2%	Overige ontvangsten	27.040.800	2%
Overdrachten	68.836.500	6%	Schenkeningen buitenland	21.440.000	2%
Aflossingen	165.761.300	13%	Lokale kredietaflossing	25.295.000	2%
			Verkoop vaste activa	1.820.000	0%
			Financieringsbehoefte	237.640.500	19%
TOTAAL	1.239.257.500	100%		1.239.257.500	100%

N.B. de termen "inkomsten" en "uitgaven" zijn hier strikt genomen niet helemaal juist. De begroting wordt opgemaakt op basis van het verplichtingenstelsel, dat wil zeggen; elke verplichting die de overheid in het begrotingsjaar denkt aan te gaan, moet worden vermeld. Dit betekent niet dat de overheid het betrokken bedrag ook echt in dat jaar betaalt, dus de uitgave ook echt (al in dit jaar) doet.

Het omgekeerde geldt ook; als de overheid in 2005 crediteuren of achterstanden uit 2004 betaalt, zijn dat wel uitgaven, maar geen verplichtingen van 2005. Deze uitgaven staan dan ook niet op de begroting van 2005.

De inkomsten worden in de praktijk wel op kasbasis begroot. We kunnen er immers niet vanuit gaan dat alle verstuurd belastingaanslagen ook echt tot inkomsten voor de overheid leiden. Men doet voor de begroting een schatting van de belasting die er dat jaar werkelijk zal binnenkomen.

Ook de afschrijvingen worden in de begroting opgenomen. Deze zijn hier weggelaten, want het zijn wel kosten maar geen uitgaven en ze hebben dus geen effect op het financieringstekort.

Bijlage 6.2 Recapitulatie van de (ontwerp) begrotingen 2002 t/m 2005

Omschrijving debet	2002 incl NVW	2003 incl NVW	Ontwerp 2004	Ontwerp 2005	Omschrijving credit	2002 incl NVW	2003 incl NVW	Ontwerp 2004	Ontwerp 2005
Kosten					Middelen				
Salarissen en toelagen	248.390.175	257.203.600	263.754.500	276.934.500	Directe belastingen	387.650.100	400.133.400	430.000.000	481.100.000
Werkgeversbijdragen	62.604.375	65.032.700	67.694.300	72.221.400	Indirecte belastingen	260.725.000	298.683.600	307.900.000	309.400.000
Aankoop goederen en diensten	168.366.375	182.387.000	171.892.300	176.240.600	Retributies, leges en rechten	29.378.825	33.700.600	46.821.400	57.141.400
Rente	46.065.325	50.970.200	61.550.600	80.466.900	Rechten, boeten en overige	28.006.875	48.267.700	38.446.500	32.666.200
Subsidies	158.266.550	158.111.700	149.104.700	157.356.400	Rente	4.512.400	3.850.000	2.580.000	1.554.000
Koopsubs/onderst/duurtet/vut/sol	72.817.225	70.589.300	67.891.100	64.922.700	Overige niet-belastingopbrengste	79.876.000	48.488.200	36.249.400	35.416.100
Afshrijvingen	22.488.800	25.470.600	25.096.700	22.294.900	Verrekeningen en bijdragen	7.239.700	6.492.200	8.613.600	8.743.500
AZV/verrDOW/WIF/Staten/ARA	139.390.675	143.598.000	148.219.000	155.540.200	Overige ontvangsten	26.542.250	21.025.500	26.408.500	27.040.800
					<i>Totale ontvangsten</i>	<i>823.931.150</i>	<i>860.641.200</i>	<i>897.019.400</i>	<i>953.062.000</i>
Saldo gewone dienst (pos)					Saldo gewone dienst (neg)	94.458.350	92.721.900	58.183.800	52.915.600
Totaal gewone dienst	918.389.500	953.363.100	955.203.200	1.005.977.600	Totaal	918.389.500	953.363.100	955.203.200	1.005.977.600
Investerings/kapitaaluitgaven					Financieringsmiddelen				
Investerings	33.103.600	26.100.000	25.269.000	20.977.000	Schenkeningen buitenland	25.000.400	24.000.000	27.636.000	21.440.000
Lokale vermogensoverdrachten	28.334.000	37.500.000	42.636.000	48.836.500	Lokale kredietaflossing	12.998.500	10.301.300	10.301.300	25.295.000
Vermogensoverdrachten buitenland	500.000		0		Schatkistpromessen	48.000.000	48.000.000	48.000.000	48.000.000
Lokale kredietverl (bushi/pv/dutch)	13.251.925	16.075.000	15.000.000	20.000.000	Door afschrijving vrijgekomen	22.485.800	25.470.600	25.096.700	22.294.900
Aflossing in lokale valuta	5.982.400	17.354.300	10.505.800	32.738.800	Verkoop vaste activa	2.620.000	22.000.000	1.825.000	1.820.000
Aflossing obligatieleningen	30.437.000	24.634.000	14.661.000	30.000.000	Obligatieleningen				
Aflossing in vreemde valuta	12.244.900	25.077.000	20.333.000	103.022.500	Buitenlandse Leningen	152.082.100	103.665.300	121.729.600	
Aflossing schatkistpromessen	48.000.000	48.000.000	48.000.000	48.000.000	Lokale Leningen		54.000.000		237.640.500
Saldo gewone dienst (neg)	94.458.350	92.721.900	58.183.800	52.915.600	Tekort	3.125.375			
Totaal kapitaaldienst	266.312.175	287.462.200	234.588.600	356.490.400	Totaal kapitaaldienst	266.312.175	287.437.200	234.588.600	356.490.400