

Begrotingsnormering en de Nationale Rekeningen

De Nationale Rekeningen kunnen worden gezien als een overzichtelijk denkkader voor het kiezen van normen voor de overheidsfinanciën. De begrippen en indelingen uit de NR zijn economisch relevant, operationeel, ongevoelig voor druk vanuit de nationale politiek en internationaal vergelijkbaar.

In diverse *ESB*-artikelen is recentelijk gepleit voor een wederinvoering van de kapitaaldienst op de rijksbegroting en een bijbehorende normering van de begroting¹. De relatie met de beschrijving van de overheidsfinanciën in de Nationale Rekeningen (NR) is echter slechts in zeer beperkte mate aan de orde gekomen. In deze bijdrage zal kort worden weergegeven waarom bij het kiezen van begrotingsnormen het leggen van een relatie met de NR van belang is².

Ten eerste biedt het systeem van Nationale Rekeningen een overzichtelijk en relevant denkkader dat zeer geschikt is om fundamentele keuzemogelijkheden bij begrotingsnormering aan te geven. De classificaties in sectoren, rekeningen, transacties en diverse saldi zijn algemeen bruikbaar. In de NR wordt bij voorbeeld al een onderscheid gemaakt tussen lopende en kapitaaluitgaven op basis van internationaal vastgelegde afspraken. Een ander onderscheid uit de NR dat van belang zou kunnen zijn is dat tussen het Rijk en overheidsbedrijven. Een begrotingsnormering hoeft namelijk niet per se betrekking te hebben op het Rijk in administratieve zin. Voor overheidsbedrijven zouden bij voorbeeld de financieringsnormen uit de particuliere sector van toepassing kunnen worden verklaard.

Ten tweede zijn de begrippen en indelingen in de NR niet alleen economisch relevant, maar ook volledig operationeel. De richtlijnen voor de NR van de Verenigde Naties³ en Europese Gemeenschap⁴ kunnen worden gezien als woordenboeken van de empirische macro- en meso-economie. De begrippen in de NR hebben een lange traditie, zijn in internationaal overleg vastgesteld en worden in binnen- en buitenland gebruikt voor vele typen van toegepaste economische analyse. Bij de keu-

ze en afbakening van de begrippen is rekening gehouden met de wensen van analyse en beleid en met overwegingen van meetbaarheid. Een norm voor de overheidsfinanciën moet enerzijds economisch relevant en anderzijds controleerbaar zijn. Het laatste kan worden geïnterpreteerd als een eis met betrekking tot de meetbaarheid van de norm. De uitgangspunten voor het formuleren van begrippen in de NR en het kiezen van een norm voor de overheidsfinanciën komen dus in belangrijke mate overeen. Op het moment komt dit reeds tot uiting in het gebruik van de 'economische classificatie' (een NR-classificatie) in de Miljoenennota. Het betekent ook dat het kapitaalbeprijp uit de NR moet worden beschouwd als een belangrijke optie bij het normeren op basis van een kapitaaldienst.

Ten derde zijn NR-begrippen nauwelijks gevoelig voor druk vanuit de nationale politiek, omdat de NR-begrippen zoals het kapitaalbeprijp gebaseerd zijn op internationale afspraken die voor lange perioden vastliggen. De huidige handleiding van de VN dateert bij voorbeeld uit 1968.

Ten vierde is het gebruik van NR-begrippen belangrijk voor de internationale vergelijkbaarheid van begrotingsnormen. Internationale vergelijkbaarheid van een begrotingsnorm is een voordeel, omdat voor het beoordelen van de overheidsfinanciën ook de situatie van de overheidsfinanciën in andere landen van belang is⁵. Vaak komt bij voorbeeld ter sprake of het Nederlandse tekort en de overheids-schuld hoog zijn ten opzichte van de andere OESO-landen. Internationale vergelijkbaarheid van politieke normen is ook essentieel voor een goede internationale afstemming van (EG-)beleid. De komst van een monetaire unie maakt een uniformering van normen nog belangrijker. Gelet op het

overwegend internationale karakter van de financiële markten kunnen in een model voor het analyseren van de monetaire gevolgen van een bepaald tekort ook variabelen van andere landen worden opgenomen. Voorbeelden zijn saldi op de lopende rekening en overheidstekorten van Duitsland en de Verenigde Staten. Als vijfde reden voor het leggen van een relatie tussen de NR en begrotingsnormen kan worden genoemd dat alleen in de NR een kwantitatieve beschrijving van de gehele Nederlandse economie wordt gegeven. Dit betekent dat in principe alleen normen die aansluiten op de NR op een consistente wijze kunnen worden gerelateerd aan het Nationaal Inkomen en andere macro-economische cijfers. Voor een evaluatie van het financieringstekort en de collectieve lasten is dit van groot belang. Ook voor een model van de Nederlandse economie waarin de gevolgen van een bepaalde normering worden doorgerekend is een dergelijke consistentie van evident belang. Illustratief in dit verband is dat in de modellen van het CPB de definitievergelijkingen uit de NR worden gebruikt. Concluderend kan worden gesteld dat aan een aantal voor begrotingsnormering essentiële eisen, zoals internationale vergelijkbaarheid, politieke neutraliteit en consistentie met macro-economische cijfers, slechts kan worden voldaan als wordt aangesloten bij het systeem van de Nationale Rekeningen.

Frits Bos

De auteur is werkzaam bij de Studiedienst Nationale Rekeningen van het CBS. Hij dankt Cor Gorter en Steven Keuning voor nuttig commentaar. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1. Zie bij voorbeeld J.H. Hoogteijling en P.H.J. Vrancken, De kapitaaldienst gewikt en gewogen, *ESB*, 20 februari 1991.

2. Een uitgebreide versie van dit artikel, getiteld *Normen voor de overheidsfinanciën en de Nationale Rekeningen*, is op aanvraag bij de auteur te verkrijgen.

3. VN, *A system of national accounts, studies in methods*, Series F, nr. 2, rev. 3, Statistical Office of the United Nations, New York, 1968.

4. Eurostat, *Europees stelsel van economische rekeningen*, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1985.

5. Zie ook A.T.L. Yap, Kwantitatieve budgetindicatoren, *ESB*, 8 augustus 1990, blz. 720-723, die – ten behoeve van een internationale vergelijking – het vorderings-saldo verkiest boven het in de Miljoenennota gehanteerde financieringstekort.