

Publiek-private samenwerking schaadt fiscale houdbaarheid

Het Stelsel van Nationale Rekeningen creëert ook bij publiek-private samenwerking (PPS) transparantie en internationale vergelijkbaarheid over de financiële betrokkenheid van de overheid. Doordat de risico's in PPS ten dele in de private sector liggen, vallen PPS-projecten buiten de Nationale Rekeningen. De eis van partiële risico-overdracht naar de private sector faciliteert dat de overheid vrijwel altijd het vraagrisico behoudt. Dit tast het zicht op de fiscale houdbaarheid van de overheidsfinanciën aan doordat het vraagrisico een beroep op de toekomstige fiscale capaciteit legt.

PIET DE VRIES

Voormalig onderzoeker aan de Universiteit Twente en senior research fellow aan de Technische Universiteit Delft

Publiek-private samenwerking (PPS) betreft in veel gevallen grote infrastructurele werken. Deze samenwerking voor omvangrijke investeringsprojecten vormt een contractuele relatie tussen publieke en private partijen met een gespecificeerde risicoverdeling. Het is de gebundelde prestatie door de private partij van investering, exploitatie en dienstverlening voor een lange periode volgend op de investering, die PPS onderscheidt van aan- en uitbesteding. Het op deze wijze ondernemen van overheidsinvesteringen wint in Nederland, maar ook internationaal, nog steeds terrein (Lloyd, 2011). Politici hebben ten minste twee redenen om deze ontwikkeling te omarmen. Ten eerste kan de inzet van de private sector leiden tot een efficiënte aanpak die uiteindelijk de belastingbetaler toegevoegde waarde levert. Ten tweede kan PPS door private financiering van grote werken de budgettaire noden van de overheid lenigen zonder afbreuk te doen aan het niveau van de overheidsvoorzieningen. Vooral van

deze kant van PPS gaat op politici grote aantrekkingskracht uit. Echter, tegelijkertijd levert de vermenging van private met publieke middelen een direct gevaar op voor de transparantie van de openbare financiën. Nationaal, maar zeker ook in internationaal verband, is helderheid over de overheidsfinanciën van groot belang, zo is wel gebleken. Internationale standaarden voor het Stelsel van Nationale Rekeningen bewaken deze transparantie en daarmee de internationale vergelijkbaarheid van overheidsfinanciën. Aan het 'mengsel' van private en publieke middelen in PPS-verband besteden deze standaarden dan ook expliciete aandacht. Volgens de nationale-rekeningenstandaard voor PPS valt een PPS-project door de overdracht van risico's naar de private sector budgettair gezien buiten de publieke sector.

In het verlengde van internationale vergelijkbaarheid beogen de nationale-rekeningenstandaarden uiteindelijk dienstbaar te zijn aan een betrouwbaar beeld van de overheidsfinanciën. De Nationale Rekeningen leveren de data over de fiscale houdbaarheid van de overheidsfinanciën; data zoals begrotingstekort en overheidsschuld in procenten van het bruto binnenlands product (bbp). Maar hier dient zich een probleem aan. De specifieke internationale standaard voor de behandeling van private-financieringsconstructies maakt de internationale vergelijking weliswaar mogelijk, maar toepassing van deze PPS-standaard resulteert in onzekerheid over de implicaties van PPS-constructies in termen van fiscale houdbaarheid. Het criterium van overdracht van risico's biedt onvoldoende garanties tegen repercussies van private financiering op de overheidsschuld (De Vries, 2013).

RISICO EN BELONINGSCRITERIUM

Het Stelsel van Nationale Rekeningen (SNA) is tot stand gekomen onder auspiciën van de Verenigde Naties, de Europese Commissie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Het vormt het internationale kader voor nationale rekeningen. SNA 2008, een geactualiseerde

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

versie van SNA 1993, geeft voor het eerst expliciete richtlijnen voor de behandeling van PPS. Hierbij is gekozen voor het risico-en-beloningscriterium ter classificatie van PPS-kapitaalgoederen, overeenkomstig de behandeling van financiële-leaseconstructies. Daarmee hanteert SNA economisch eigendom als classificatiecriterium, en houdt daarmee de lijn aan van SNA 1993. De partij die de risico's draagt van het PPS-kapitaalgoed is de economische eigenaar, en dient het in termen van bezit en financiering te verantwoorden.

SNA vormt ook het kader voor het Europese Stelsel van Nationale Rekeningen (ESA95). ESA95 sluit aldus aan bij eigendom als criterium voor het classificeren van PPS-kapitaalgoederen als publiek dan wel als privaat. Ook ESA95 gaat daarbij uit van economisch eigendom, in plaats van de juridische variant; risico en beloning zijn bepalend.

Risico als criterium is niet eenduidig en bij toepassing in PPS-context blijkt nadere analyse van de risicoverdeling bij elk PPS-contract noodzakelijk

Risico als criterium is niet eenduidig en bij toepassing in PPS-context blijkt nadere analyse van de risicoverdeling bij elk PPS-contract noodzakelijk, doordat niet steeds alle risico's door één partij worden gedragen. Door interpretatieverschillen blijkt enige willekeur in de classificatie onvermijdelijk (Eurostat, 2010). Verder versterken impliciete overheids garanties voor infrastructurele werken die te belangrijk zijn om te laten mislukken de vaagheid van risico als criterium.

PPS-kapitaalgoederen dienen volgens Eurostat als niet-overheidsgoederen geïnclassificeerd te worden, en derhalve niet te worden opgevoerd op de overheidsbalans, indien aan twee condities is voldaan: ten eerste, de private partij draagt het constructierisico, en ten tweede, de private partij draagt ten minste het beschikbaarheidsrisico, dan wel het vraagrisico (Eurostat, 2004).

Het beschikbaarheidsrisico betreft die gevallen in de operationele fase van het kapitaalgoed waarin niveau en kwaliteit van de dienstverlening niet aan de contractstandaarden voldoen. Het vraagrisico betreft de variatie in de vraag naar de dienstverlening die samenhangt met factoren zoals conjunctuur, nieuwe marktontwikkelingen en veranderde preferenties (Eurostat, 2010).

Uit deze restrictieve toepassing van het risico-en-beloningscriterium vanuit de PPS-praktijk is gebleken dat een overdracht van alle risico's een ongeschikte test is (Eurostat, 2010). Eurostat stelt als uiteindelijk classificatiecriterium dat de partij die de meerderheid van de risico's draagt, eigenaar is. In elk geval biedt het Eurostat Handboek hierdoor ruimte voor interpretatieverschillen, die door politici dankbaar zullen worden benut (Akitoby *et al.*, 2007). De wijze waarop Eurostat PPS-kapitaalgoederen behandelt, is in lijn met het welhaast mondiaal onderschreven criterium van eigendom ter markering van wat tot de publieke sector hoort, en wat privaat is (SNA, 2008).

OVERHEDEN EN FISCALIE HOUDBAARHEID

Het budget van de publieke sector bestaat uit belastinginkomsten en andere heffingen. De fiscale capaciteit is begrensd door het ontbreken van de band tussen betaling en prestatie.

Fiscale houdbaarheid betekent dat de overheid het bestaande belasting- en uitgavenbeleid op de lange termijn kan handhaven zonder dat zij daardoor haar solvabiliteit aantast, en tegelijkertijd zekerheid kan bieden over het nakomen van toekomstige verplichtingen. Kort gezegd, de overheid moet haar fiscale capaciteit niet overvragen. Hieruit resulteert een opmerkelijk verschil met de eigendomsbenadering van de overheid. De eigendomsbenadering formuleert positieve, objectieve criteria, zoals het risico-en-beloningscriterium. De overheid als fiscale entiteit brengt een normatieve dimensie met zich mee. Het betreft normen voor fiscale houdbaarheid waarvan het basisbegrip begrenzing van het overheidsbudget betekent. In het Verdrag van Maastricht weerspiegelt Artikel 104c deze budgetbeperking door het stellen van referentiewaarden voor overheidstekort en -schuld (EC, 1992). Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) heeft deze waarden vastgesteld op respectievelijk 3 en 60 procent van het bbp, bij een nominale groei van het bbp van 5 procent, met 2 procent inflatie. De relevantie van deze normen is inmiddels evident. Het zich er niet aan houden, laat zien wat met fiscale houdbaarheid wordt bedoeld.

BUDGETNORMERING

De nationale-rekeningenstandaard schrijft voor dat wanneer een (substantieel) deel van de risico's van een PPS-project is overgedragen aan de private partij, de investering een private aangelegenheid is en dan de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid niet verandert. De financiering van de investering behoeft dan ook niet als een overheidslening te worden erkend. Volgens de Eurostat-normering is de overdracht van bouw- en beschikbaarheidsrisico reeds voldoende reden om een project als privaat te beschouwen en de financiering ervan als irrelevant voor het saldo van de overheidsschuld. Kortom, de SNA-, en zeker de Eurostat-standaard geven ruim baan aan private financiering van publieke voorzieningen zonder dat de overheidsschuld daarbij in het geding is. De beoogde transparantie in de Nationale Rekeningen is daardoor weliswaar gewaarborgd, maar de fiscale houdbaarheid kan wel degelijk in het geding zijn. In dit verband is een scherp onderscheid tussen financiering en bekostiging relevant. Financiering betreft het aantrekken van vermogen, eigen of vreemd, ter betaling van een te verwerven bezit, bijvoorbeeld een investering. Bekostiging betreft de dekking van de gemaakte kosten door verkoop van producten of exploitatievergoeding over een periode. De fiscale houdbaarheid komt onder druk te staan indien de private financiering gecombineerd is met publieke bekostiging. Publieke bekostiging is het geval wanneer het vraagrisico van de investering door de overheid wordt afgedekt doordat zij voor de beschikbaarheid van het project de private partij periodiek vergoedt. Door de publieke bekostiging van het PPS-project komen de toekomstige verplichtingen die uit de private financiering voortvloeien rechtstreeks bij de overheid terecht; er ontstaat een directe claim op de (toekomstige) fiscale capaciteit. Dit betekent dat de private investering van een PPS-project dat publiek wordt bekostigd, relevant is voor de fiscale houdbaarheid, en de gemoeide

financiering een toename van overheidstekort en -schuld impliceert. Dit negatieve effect op de fiscale houdbaarheid geldt ook indien de overheid de private financiering faciliteert door het geven van expliciete of impliciete garanties voor een toereikende bekostiging. Aldus heeft het geval van private financiering gecombineerd met publieke bekostiging directe betekenis voor de (SGP-)begrotingsnormen. Echter, de nationale-rekeningenstandaard van SNA, waaronder ook de Eurostat-normering valt, voorkomt registratie van de financiering als overheidsschuld. Hierdoor blijkt de nationale-rekeningenstandaard niet bij te dragen aan een ultiem doel ervan, te weten: inzicht in de fiscale houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

VRAAGRISICO EN FISCALE HOUDBAARHEID

De Eurostat-normering met de zeer beperkte risico-overdrachttoets heeft een direct negatief effect op de betrouwbaarheid van de Eurostat-data over de SGP-begrotingsnormen omdat de Eurostat-normering niet vereist het vraagrisico aan de private sector over te dragen om de investering en financiering als privaats te beschouwen. Het is juist het weglaten van de overdracht van het vraagrisico als vereiste dat ruim baan geeft aan PPS-constructies die de fiscale houdbaarheid aantasten zonder dat die aantasting wordt geregistreerd. Het weglaten van het vraagrisico is niet zonder reden. Privaats marktrisico zou de private financiering te zeer belemmeren.

Voor grote (infrastructurele) investeringsprojecten resulteert een PPS in een projectmaatschappij, een *special purpose vehicle*, al dan niet gevormd door een consortium van bedrijven en soms ook met deelname van de overheid. Projectfinanciering scheidt de projectrisico's af van andere financiële bronnen van de participanten. Een ander kenmerk van projectfinanciering is de hoge verhouding vreemd ten opzichte van eigen vermogen, variërend van 70 tot 90 procent vreemd vermogen van het totale (Yescombe, 2002). Vervolgens doet zich hier de aard van infrastructuurwerken gelden. De kapitaalgoederen waartoe de investering leidt, zijn in hoge mate specifiek voor het gebruik waarvoor deze zijn gemaakt, en kunnen niet alternatief worden aangewend. Deze specificiteit van de infrastructuur kapitaalgoederen maakt ze ongeschikt als onderpand voor het vreemde vermogen. Dat betekent dat de toekomstige kasstroom de (vreemd)kapitaalverschaffers de garantie voor de verplichtingen moet bieden (*cash available for debt service*). De kasstroom is op zijn beurt afhankelijk van het risicoprofiel van het project. De vreemdvermogensverschaffers eisen dan ook dat de projectmaatschappij zo ongeveer risicovrij is.

De vermogensverschaffers zullen erop toezien dat de projectmaatschappij in de contracten met onderaannemers de niet-marktrisico's van ontwerp, bouw, onderhoud en beheer doorschuift, dan wel verzekert. Voor het vraagrisico van infrastructuurwerken zal de projectmaatschappij die garantie doorgaans niet kunnen geven. Garanties van de overheidspartij zijn dan ook de aangewezen route om de financiering van PPS-projecten voor infrastructuur rond te krijgen. Zelden heeft de PPS voor infrastructuur de concessievorm, waarin het marktrisico bij de private partij ligt. Het vraagrisico van infrastructuur blijkt meestal te groot voor de private financiers, zo de bekostiging van infrastructuur al via de markt mogelijk is. Via schaduwtoelofte of garanties, de *jure* of de *facto*,

neemt dan de overheid het marktrisico voor haar rekening. Private financiering van infrastructuur in PPS-verband betekent indirecte of rechtstreekse, al dan niet partiële publieke bekostiging (EPEC, 2011). Aldus resulteert private financiering welhaast onontkoombaar in publieke bekostiging; private financiering in PPS-constructies legt beslag op toekomstige fiscale capaciteit. De Eurostat-normering verhult deze consequentie.

CONCLUSIE

De aard van veel PPS-projecten voert onvermijdelijk tot een inbreuk op de fiscale houdbaarheid, in weerwil van de specifieke nationale-rekeningenstandaard die deze projecten als irrelevant voor een transparant beeld van de overheidsfinanciën verklaart. De kasuitgaven en de verplichtingen voor deze diensten komen in de begroting, en daarmee is de transactie volgens het Systeem van Nationale Rekeningen budgettair verantwoord. Probleem is dat deze zienswijze voorbij gaat aan de invloed op fiscale capaciteit. Zoals staatsobligaties een vorm van uitgestelde belastingen zijn, zo is ook private financiering van PPS-projecten die publiek worden bekostigd een toekomstige belastingverplichting. Keuze voor zo'n PPS-project zou tot uitdrukking moeten komen in de kengetallen van de SGP-begrotingsnormen.

LITERATUUR

- Akitoby B., R. Hemming en G. Schwartz (2007) *Public investment and public-private partnerships*. Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds.
- EC (1992) *The Maastricht Treaty*. Brussel: Europese Commissie.
- EPEC (2010) *Eurostat treatment of public-private partnership*. Luxemburg: EPEC.
- EPEC (2011) *State guarantees in PPPs*. Luxemburg: EPEC.
- Eurostat (2004) *News release*. Nieuwsbericht op epp.eurostat.ec.europa.eu, 11 februari.
- Eurostat (2010) *Manual on government deficit and debt*. Luxemburg: Publications Office of the European Communities.
- Lloyd, C. (2011) Presentatie gehouden tijdens de '4th OECD meeting on PPP', maart.
- SNA (2008) *System of National Accounts*. Publicatie op unstats.un.org.
- Vries, P. de (2013) *Public budget norms en PPP: an anomaly*. In: De Vries, P. en E.B. Yehoue (red.) *The Routledge companion to public private partnerships*, Londen: Routledge, 301-322.
- Yescombe, E.R. (2002) *Principles of project finance*. Londen: Academic Press.