

## De financiering van overheidsinvesteringen (II)

In het in *ESB* van 14 juni 1989 opgenomen artikel van de hand van W. Lemstra, getiteld *De financiering van de overheidsinvesteringen in de jaren negentig* staat een aanbeveling tot wijziging van de huidige debudgetteringsregel. Zo'n wijziging zou ruimte creëren voor een eenmalige impuls van gedebudgetteerde uitgaven binnen het bestaande budgettaire kader. Ik geloof hier niet in. Veranderingen in boekhoudkundige verwerkingen plegen geen macro-economische ruimte – het uitgangspunt van ons budgettaire kader – te scheppen.

Ik stel voorop dat mijn bezwaren zich niet richten tegen Lemstra's bespreking van de gulden financieringsregel – het thans alleen voor de lagere overheid geldende begrotingsstelsel van een gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst, waarbij de gewone dienst in evenwicht behoort te zijn. De betere perspectieven die zo'n scheiding voor de investeringsuitgaven van de overheid biedt, liggen bij ongewijzigde lastendruk in het vlak van een verdere terugdringing van de gewone uitgaven. Stelt men met de Studiegroep Begrotingsruimte<sup>1</sup> voor 1988 het tekort van het rijk op de gewone dienst exclusief afschrijvingen op 5% van het netto nationaal inkomen (nni) en de afschrijvingen op globaal 1% nni, dan vraagt toepassing van de gulden financieringsregel een sanering van de gewone dienst van 6% nni, een bedrag in de orde van grootte van f 25 mrd. Het pleidooi van Lemstra voor het op termijn invoeren van de gulden financieringsregel zie ik als een aanbeveling om de extra ruimte die daardoor te zijner tijd beschikbaar komt, te reserveren voor de financiering van overheidsinvesteringen<sup>2</sup>.

Lemstra's opsomming van mogelijkheden voor de particuliere (mede)financiering van maatschappelijk productieve projecten is deels ontleend aan het SER-

advies uit 1987 inzake de economische infrastructuur<sup>3</sup>. Daarin wordt de huidige begrotingsnormering, inclusief gedebudgetteerde uitgaven, geplaatst tegenover het systeem van het in de begroting opnemen van rente en aflossing van gedebudgetteerde uitgaven, waarbij het investeringsbedrag bij de normering buiten beschouwing wordt gelaten. Deze laatste gedraglijn ligt impliciet ten grondslag aan *leasing*. Maar daarbij schrijft Lemstra: "Op deze wijze wordt ruimte gecreëerd voor een eenmalige impuls van gedebudgetteerde uitgaven zonder dat de financieringstekortnorm wordt aange-tast"<sup>4</sup>. Dit citaat is niet terug te vinden in het SER-advies; het voordeel dat de SER vermoedt betreft alleen de betere afweging tussen consumptieve uitgaven en investeringsuitgaven. Bij Lemstra gaat het evenwel om een eenmalige *uitgavenvergroting* op korte termijn.

Wat is de bron van dit verschil van inzicht? Antwoord: Lemstra wil tegelijkertijd twee systemen van boekhoudkundige verwerking hanteren. Men kan mijns inziens niet beginnen met een deel van de investeringen te gaan opvoeren volgens Lemstra's nieuwe debudgetteringsregel en de rest bij het oude laten<sup>5</sup>. Of men relateert het budgetsaldo aan de gebruikelijke norm – inclusief de (gedebudgetteerde) investeringsuitgaven – of men relateert het saldo van de gewone dienst aan de gulden financieringsregel, maar dan moet voor *alle* (ook de gedebudgetteerde) investeringen van het rijk uit het *verleden* een bedrijfseconomisch verantwoord afschrijvingsbedrag worden opgevoerd (thans misschien de genoemde 1% nni).

Enkele jaren geleden vermeldde het rapport van de commissie-Le Blanc dat leasing van kantoorgebouwen door het rijk niet als debudgettering wordt meegeteld bij de bepaling van het financierings-

tekort<sup>6</sup>. Helaas gaat het hier om een schoonheidsfout – vermoedelijk uit de jaren 1984-1985 – met precedentwerking. Beseft moet worden dat (financiële) leasing economisch gezien niets anders is dan het kopen van een goed op *krediet*. Een krediet dat in bedoelde gevallen niet is afgesloten door de minister van Financiën maar door de Rijksgebouwendienst of een departement, waardoor dit (onderhandse) krediet buiten de registratie van de officiële staatsschuld valt. Voor een goed begrip: mijn kritiek slaat niet op de daad van leasing voor rijksgebouwen als dat uit een oogpunt van bedrijfsvoering aantrekkelijk is voor het al dan niet tijdelijk huisvesten van een departement. Mijn kritiek richt zich op de boekhoudkundige c.q. begrotingstechnische verantwoording. Deze dient consistent te zijn met de andere overheidsinvesteringen, tenzij de begrotingsnorm met het bedrag van de bewuste investering(en) wordt aangepast.

Dit laatste kan als volgt worden toegelicht. Herschrijving van debudgetteringsregels verandert niets aan de macro-economische ruimte voor het doen van overheidsuitgaven. De huidige budgetnorm stoelt op het structurele batige saldo van besparingen boven investeringen binnen de private sector. Deze norm komt erop neer dat de overheid dat deel van de particuliere besparingen tot zich kan trekken, dat de particuliere sector zelf niet nodig heeft voor de – voor een bevredigende groei van de nationale economie c.q. werkgelegenheid – noodzakelijke particuliere investeringen en voor de particuliere kapitaalexport uit hoofde van ontwikkelingssamenwerking. Iedere verschuiving van overheidsinvesteringen naar particuliere investeringen, hetzij in de vorm van debudgettering (inclusief leasing), hetzij uit hoofde van overdracht van taken (privatisering) maakt het positieve saldo van besparingen en investeringen in de private sector en daarmee de budgettaire ruimte voor de overheid kleiner<sup>7</sup>. Vanuit die optiek zou Lemstra's nieuwe debudgetteringsregel toe te passen zijn als de begrotingsnorm met hetzelfde bedrag van de extra 'particuliere' investeringen wordt verlaagd. Of dit tot de beoogde extra bezuinigingen in de sfeer van de consumptieve overheidsuitgaven zal leiden, dan

1. Naar gezonde overheidsfinanciën, Achste rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer, 1988-1989, 20 995, nr. 1, paragraaf. 4.4.

2. W. Lemstra, De financiering van de overheidsinvesteringen in de jaren negentig, *ESB*, nr. 3711, 14 juni 1989, blz. 574.

3. *Advies economische infrastructuur*, SER 87/03, blz. 46 en verder.

4. W. Lemstra, op. cit., blz. 575.

5. Overigens is Lemstra's voorstel alleen in de aanloopfase aantrekkelijk, maar als de 'pipeline' van aflossingen is volgelopen is dit voordeel uitgewerkt.

6. Rapport van de commissie-Le Blanc, 1987, blz. 6 en 9.

7. Deze problematiek speelde voor het eerst in de jaren zestig.

wel tot bezuinigingen op de niet-gede- budgetteerde overheidsinvesteringen, moet worden afgewacht.

Ten slotte herinner ik eraan dat de voordelen van de gulden financieringsregel voor de omvang van de overheidsinvesteringen niet moeten worden overschat. Terecht wees H.J. Woltjer erop dat deze regel de begrotingsdiscipline versterkt maar dat een combinatie met een uitgavennorm wenselijk is om de mogelijkheid van een actief bestedingsbeleid via kapitaaluitgaven te blokkeren<sup>8</sup>. In dit verband kan met de Studiegroep Begrotingsruimte worden verwezen naar de in de jaren zestig ingevoerde wettelijke voorziening voor de lagere overheid waar de gulden financieringsregel wel gehanteerd wordt. Hierdoor wordt de regering een instrument geboden om buitensporige kapitaaluitgaven bij de lagere overheid in de hand te houden<sup>9</sup>.

#### A.J. van Straaten

De auteur was tot mei 1987 onderdirecteur van de Nederlandsche Bank en onafhankelijk lid van de commissie economisch structuurbeleid van SER.

8. H.J. Woltjer, De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?, *ESB*, 14 januari 1987.

9. Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., par. 4.2.

#### Naschrift

In mijn artikel heb ik een pleidooi gehouden voor een investeringsstrategie, die zich richt op een betere ruimtelijke kwaliteit van Nederland conform de door het kabinet aanvaarde uitgangspunten van de *Vierde nota ruimtelijke ordening*. Uiteraard dient de overheid hier een bijdrage aan te leveren. Een extra overheidsinspanning alleen is echter niet voldoende. Doorslaggevend voor het wel-slagen van beleid is dat ook de private sector een aanzienlijk deel van de investeringen voor zijn rekening neemt. Daarom moet in aanvulling op de extra overheidsinspanning gezocht worden naar samenwerkingsvormen tussen de overheid en de particuliere sector, binnen de randvoorwaarden van een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën en een solide vermogensbeheer van de institutionele beleggers. Vanuit deze basisfilosofie heb ik een aantal knelpunten gesignaleerd op het terrein van de begrotingsnormering en de private financiering van infrastructurale investeringen en daar vervolgens suggesties voor aangedragen. De beide reacties spitsen zich hierop toe.

Om te beginnen de stelling van Kuipers dat het gaat om een politiek keuze-probleem dat niet kleiner wordt door de begrotingsnormering te wijzigen. Ik zal de eerste zijn om te erkennen dat het hier

inderdaad een politieke keuze betreft. Waar het hier echter om gaat is dat de huidige wijze van begrotingsnormering discrimineert ten nadele van overheidsinvesteringen. Zolang deze investeringsuitgaven, waarvan de nutsprestaties over verscheidene jaren zijn gespreid, rechtstreeks worden afgewogen tegen consumptieve uitgaven die slechts trekking hebben op het lopende jaar, schiet de huidige begrotingsnormering als allocatie-instrument te kort. De politici baseren hun beslissingen derhalve op onjuiste signalen vanuit het budgetmechanisme. Vandaar mijn suggestie om over te stappen op een gescheiden stelsel van gewone dienst en kapitaaldienst, dat de *kosten* van de diverse overheidsactiviteiten tegen elkaar afweegt in plaats van de kasuitgaven. Uit de reactie van Van Straaten trek ik de conclusie dat wij hierover niet van mening verschillen.

Dat een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst gepaard moet gaan met ombuigingen op de consumptieve uitgaven, daarvan heb ik in mijn artikel geen geheim gemaakt. Het was mijn belangrijkste overweging om de overstap op termijn te bepleiten, na verdere reductie van het financieringsstekort in combinatie met een gefaseerde terugdringing van consumptieve uitgaven, zodat de noodzakelijke ombuigingsinspanning vanuit een bestuurlijke optiek bezien minder bezwaren oproept. De suggestie van Kuipers om de extra investeringen slechts af te wegen tegen de extra milieu-uitgaven in het kader van het *Nationaal milieubeleidsplan* en de diverse subsidieregelingen in de woningbouw berust op het misverstand dat de *Vierde nota* slechts betrekking zou hebben op investeringen in het kader van het VROM-beleid. De *Vierde nota* schetst echter als paraplu-nota een kader voor het ruimtelijke beleid waarvan de concretisering plaatsvindt in sectornota's, die niet alleen betrekking hebben op het beleidsterrein van VROM maar ook op die van andere departementen. De *Vierde Nota* bestrijkt daarmee het hele terrein van de overheidsinvesteringen. Een grotere politieke prioriteit voor overheidsinvesteringen dient daarom te worden afgewogen tegen het  *totaal*  van de consumptieve uitgaven op de rijksbegroting.

Wat betreft de door Kuipers gememoreerde tweeslachtigheid het volgende. Ik heb reeds gesteld dat voor een succesvolle investeringsstrategie niet kan worden volstaan met uitsluitend meer overheidsinvesteringen. Ook de private sector dient een aanzienlijk aandeel van de noodzakelijke investeringsinspanning voor zijn rekening te nemen tegen de achtergrond van een toenemende afvloeiing van binnenlandse kapitaalmarkt-middelen naar het buitenland. Mijn suggesties dienaangaande beogen dan ook de particuliere beleggers meer te betrekken bij de financiering van infrastructurale investeringen met een quasi-collectief karakter, in aanvulling op de zuiver collectieve infrastructuur waar de

overheid in eerste instantie verantwoordelijkheid voor draagt. Het gaat derhalve om twee zijden van dezelfde medaille in plaats van dat er sprake zou zijn van tweeslachtigheid.

Daarmee kom ik ten slotte toe aan de kritische kanttekeningen uit beide ingezonden reacties bij mijn suggestie voor een nieuwe budgetteringsregel. Kort gezegd komt de kritiek erop neer dat veranderingen in boekhoudkundige verwerkingen geen macro-economische ruimte creëert. Ter wille van de eenvoud beperk ik mij tot het wat meer analytische betoog van Van Straaten. Van Straaten stelt dat ik met mijn nieuwe budgetteringsregel twee boekhoudsystemen door elkaar hanteer. In strikt theoretische zin denk ik dat hij daar gelijk in heeft. Tegelijkertijd geeft hij evenwel toe dat de lease van kantoorgebouwen door het rijk niet als debudgettering wordt meegeteld bij de bepaling van het financieringsstekort. In het verlengde hiervan ligt het inderdaad voor de hand om voor de overige gede-budgetteerde uitgaven de regel in overeenstemming te brengen met de praktijk die momenteel voor leasing wordt toegepast, zeker in het perspectief van de invoering van de kapitaaldienst. Ik krijg de indruk dat Van Straaten hier geen over-stander van is. Hij doet hierbij een beroep op de filosofie, die ten grondslag ligt aan het structurele begrotingsbeleid. Dit heeft mij verbaasd. Het structurele begrotingsbeleid wordt al sinds jaren niet meer in Nederland toegepast mede omdat vanwege de toenemende liberalisering van het kapitaalverkeer de omvang van het te financieren financieringsstekort niet meer rechtstreeks kan worden afgeleid uit het spaaroverschot van de particuliere sector. Dit overschot kan namelijk, hetgeen feitelijk ook het geval is, gegeven bepaalde rentevoetverschillen in het buitenland worden geïnvesteerd of belegd. Mijn benadering is daarom praktischer van aard. Niet ontkend kan worden dat de huidige wijze van begrotingsnormering uitnodigt tot constructies om budgettaire problemen te omzeilen. Dit is begrotingstechnisch nog aantrekkelijk ook al komen de kosten zuiver bedrijfs-economisch benaderd voor het rijk hoger uit dan bij rechtstreekse financiering via de rijksbegroting. In een aantal gevallen is dit ook aantoonbaar het geval. Dit kan toch niet de bedoeling zijn van de 'koninklijke weg' die Financiën voorstaat. Daarom is een splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst te prefereren omdat deze onzuivere afweging dan niet speelt.

Ik dank Kuipers en Van Straaten voor hun reacties op mijn artikel in dit blad. De noodzaak om onze achterstand in infrastructurale investeringen zo snel mogelijk in te lopen dient volgens mij meer voor het voetlicht te komen. Ik hoop dat deze discussie daaraan een bijdrage zal leveren.

W. Lemstra