

Overheidsfinanciën en ondernemingen

Een impressie van het 43e congres van het IIPF

Het 43e congres van het International Institute of Public Finance, dat van 24-28 augustus 1987 in Parijs is gehouden, stond in het teken van de relatie tussen overheidsfinanciën en ondernemingsresultaten (Public finance and the performance of enterprises). Om tweeërlei reden was het een denkwaardig congres. In de eerste plaats omdat het plaatsvond precies 50 jaar na de oprichting van het instituut 1). En in de tweede plaats omdat met Halberstadt voor de tweede keer in het bestaan van het instituut een Nederlander als president in functie trad 2).

Afgezien van de plenaire openingsslotzitting was het programma – zoals gebruikelijk – opgebouwd uit drie simultane werkgroepen met als onderwerpen overheidsfinanciën en particuliere ondernemingen, industriepolitiek en overheidsfinanciën en overheidsfinanciën en overheidsbedrijven. Deze onderwerpen bleken zo ruim geformuleerd dat veel auteurs onbelemmerd hun stokpaard konden berijden, met als gevolg een geringere samenhang tussen de papers dan men voor wenselijk kan houden.

Gezien de plaats waar het congres zich afspeelde is het opmerkelijk dat het Frans als voertaal nog meer terrein heeft moeten prijsgeven ten gunste van het Engels. Slechts 8 papers zijn in het Frans gesteld. De overige 38 zijn alle in het Engels gesteld, zodat het Duits – de derde officiële taal van het IIPF – inmiddels geheel heeft afgedaan als voertaal. Een overzicht van de papers is te vinden in de appendix.

Privatisering

Aan privatisering is ruimschoots aandacht besteed. Hirsch gaat met name in op de keuze die overheden bij tal van voorzieningen moeten maken tussen zelf produceren en uitbesteden. Het voordeel van uitbesteden is volgens Hirsch een functie van vier factoren, te weten de continuïteit van de voorziening, de kwaliteit, de doelmatigheid en de rechtvaardigheid. Hier-

mee voegt deze auteur m.i. nauwelijks iets toe aan wat in de literatuur over privatisering al was te vinden. Zijn stelling dat hij een *algemeen* kader biedt waarbinnen de afweging van uitbesteden tegen zelf produceren moet plaatshebben, lijkt overtrokken. In zijn paper laat hij zich duidelijk inspireren door ervaringen van gemeenten in Californië, terwijl privatisering in Europa veel meer omvat. Aan deze kant van de oceaan vormen grote ondernemingen – in Nederland DSM, in het Verenigd Koninkrijk British Airways van British Telecom, om maar enkele voorbeelden te noemen – evenzeer onderwerp van de privatiseringsdiscussie als veel kleinere organisaties op gemeentelijk niveau, zoals vuilophalddiensten.

Interessanter is het paper van Kay, dat een overzicht bevat van de slingerbeweging in de politieke opvattingen met betrekking tot privatisering, zoals die zich in het Verenigd Koninkrijk heeft voorgedaan. Daar is die beweging overigens veel heftiger geweest dan in de meeste andere landen als gevolg van het Britse twee-partijensysteem 3). Naast privatisering zijn ook deregulering en belastinghervorming onderwerpen die wereldwijd sterk in de belangstelling zijn komen te staan. Kay wijst erop dat zulke internationale tendenties niet simpel kunnen worden toegeschreven aan een politieke ruk naar rechts. In Australië en Nieuw-Zeeland hebben socialistische regeringen zich tot de actiefste voorstanders van deregulering en belastinghervorming ontpopt, terwijl de conservatieve regering van de Duitse Bondsrepubliek niet naar deregulering streeft en zich ook al weinig enthousiast betoont met betrekking tot privatisering.

Uit de door Kay beschreven Britse ervaringen met nationalisatie en privatisering blijkt dat het streven naar nationalisatie niet erg succesvol is geweest en het streven naar privatisering al evenmin. Het feitelijke gedrag van genationaliseerde industrieën is volgens Kay nauwelijks beïnvloed door de hun door de Britse regering opgelegde regels om prijzen vast te stellen op het niveau van de marginale kosten op lan-

ge termijn en om investeringsrendementen te calculeren tegen een bepaalde discontovoet. Bovendien blijkt privatisering in de praktijk niet samen te gaan met liberalisatie, meer concurrentie en een verbetering van de marktwerking. De privatisering van British Telecom bij voorbeeld ging in feite samen met regulering, doordat de exploitatie van ieder telecommunicatiesysteem voortaan onderworpen werd aan goedkeuring door de regering. Wel heeft privatisering bijgedragen aan het verminderen van de overheids-schuld.

Tegen dit laatste liet Barre een forse waarschuwing horen in de openingssitzing. Terecht wees hij erop dat de verkoop van staatsbedrijven weliswaar middelen in de overheidskas doet vloeien, maar dat men dan lopende uitgaven bekostigt door intering op het vermogen. Deze waarschuwing mag het kabinet-Lubbers zich aantrekken. Ook in Nederland is verkoop van staatseigendommen immers één van de wegen waarlangs het kabinet het financieringstekort probeert terug te dringen 4). In navolging van een aantal burgers eet de overheid haar eigen huis op. Als iets potverteren kan worden genoemd, is dat het wel.

Heald wijst erop dat de privatiseringsdiscussie wordt gekenmerkt door de afwezigheid van een samenhangende economische theorie van het overheidsbedrijf. Een belangrijke vraag is in dit verband waarom men een overheidsbedrijf als instrument zou verkiezen boven regulering of fiscale instrumenten. Heald wijst trouwens op nog meer onduidelijkheden. Wat nu eigenlijk onder een overheidsbedrijf moet worden verstaan, staat niet ondubbelzinnig vast. En hoe moet de prestatie van een overheidsbedrijf worden gemeten? Financiële resultaten zijn belangrijk, maar zeggen lang niet alles. Vooral indien een overheidsbedrijf monopolist is, moeten finan-

1) Dat het dit jaar gehouden congres niet het 50e, maar het 43e is, komt doordat tijdens de oorlogsjaren geen congressen zijn gehouden.
2) Schendstok was de eerste Nederlander die als president fungeerde, te weten van 1962-1965.

3) In Griekenland beweegt de privatiseringsslinger tegen de internationale trend in. Uit het paper van Georgakopoulos blijkt dat de genationaliseerde sector in dit land juist groeit.
4) Zie uit de Heroverweging 1985 het deelrapport nr. 80, *Verkoop Staatsdeelnemingen*, Den Haag, 19 juli 1985. Een samenvatting hiervan is gepubliceerd in het samenvattend eindrapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 16 625, nr. 86, blz. 59-67.

cieel-economische criteria worden aangevuld met andere criteria die veelal 'zacht' zijn en moeilijk te interpreteren.

Hoe moeilijk de prestaties van monopolistische overheidsbedrijven zijn te meten, blijkt wel uit het paper van *Perelman* en *Pestieau*, die op basis van internationale data de technische efficiëntie proberen te schatten van twee typische overheidsmonopolies (spoorwegen en postdiensten). Tussen overheidsmonopolies in verschillende landen blijken verschillen in technische efficiëntie te bestaan, maar dit zegt weinig – nog afgezien van de twijfels met betrekking tot de betrouwbaarheid van de resultaten – over de totale prestatie van de betreffende ondernemingen. Die moet immers worden beoordeeld aan de hand van de doelstelling(en), terwijl Heald er al op wijst dat politici hun uiteindelijke doelstellingen niet graag op een zodanige wijze onthullen dat ze vatbaar zijn voor kwantitatieve toetsing.

Overigens is het meten van de prestaties van niet-monopolistische overheidsbedrijven ook niet eenvoudig. *Boorsma* en *Künneke* waarschuwen tegen het vergelijken van 'de' particuliere onderneming met 'het' overheidsbedrijf. Zo'n benadering is niet zorgvuldig genoeg, omdat zich zowel in de particuliere als in de collectieve sector verschillende organisatievormen kunnen voordoen die bovendien in verschillende marktposities verkeren. Een vergelijking van 'de' particuliere onderneming met 'het' overheidsbedrijf gaat dus voorbij aan verschillen binnen zowel de particuliere als de collectieve sector. Om dit te vermijden presenteren *Boorsma* en *Künneke* een classificatie van verschillende typen organisaties die ze vervolgens aanvullen met andere elementen, zoals de mate van financiële zelfstandigheid, de aard van het productieproces en de marktstructuur.

Industriepolitiek

Uit de papers blijkt dat de term industriepolitiek wel zeer breed kan worden opgevat, waardoor regionale politiek en milieubeleid er ook onder vallen. Wat het laatste betreft is het paper van *Tietenberg* interessant. Hij beschrijft en evalueert het Amerikaanse *Emissions trading program*, dat is gebaseerd op de conceptie van verhandelbare lozingsvergunningen ('marketable emission permits'). Het interessante van dit programma is dat het milieuvervuiling, die toch een gevolg is van marktimperfections, door gebruikmaking van het marktmechanisme wil tegengaan. Brengt een onderneming de uitstoot van milieuvervuilende stoffen verder terug dan volgens de door de overheid vastgestelde norm is vereist, dan komt dit bedrijf in aanmerking voor een 'emission reduction credit'. Dit krediet kan worden gebruikt om

overschrijdingen van de norm bij andere emissiebronnen te compenseren, maar het kan ook worden verkocht. Onder deze omstandigheden streeft een kostenminimaliserende onderneming ernaar de som van de kosten van lozingsvergunningen in de vorm van 'credits' en van lozingsreductie te minimaliseren. Volgens *Tietenberg* lijdt het weinig twijfel dat het *Emissions trading program* een verbetering is geweest ten opzichte van het eerder gehanteerde systeem van rigide lozingsnormen, doordat het tot kostenbesparingen en meer flexibiliteit heeft geleid.

Tot de industriepolitiek in engere zin kan ook het overheidsaanschaffingsbeleid worden gerekend. Over dit onderwerp zijn enkele papers gepresenteerd die uiteenlopen van tamelijk nietszeggend (Van Rhijn over de communautaire benadering binnen de EG) tot uiterst boeiend (Burnett en Kovacic over het aanschaffingsbeleid van het Amerikaanse ministerie van Defensie). *Burnett* en *Kovacic* beschrijven hoe de Amerikaanse overheid het in de *Competition in Contracting Act* neergelegde beginsel van concurrentie bij wapenaankopen probeert te handhaven. Verstrekt de overheid een opdracht voor het ontwikkelen en/of produceren van een wapensysteem, dan is de betrokken producent verplicht de concurrentie onder zijn toeleveranciers eveneens te handhaven. Als uitgangspunt geldt hierbij dat ten minste twee producenten in staat moeten zijn de benodigde subsystemen te produceren en dat dus ook ten minste twee offertes dienen te worden gevraagd.

Een andere strategie is 'teaming': de overheid vormt per aanschaffingsproject verschillend samengestelde teams van producenten. Hierdoor werken bepaalde wapenproducenten samen in het ene project, terwijl ze elkaars concurrent kunnen zijn bij een ander project. Dit kan uiteraard tot belangenconflicten leiden, bij voorbeeld doordat wapenproducenten die bij een bepaald project elkaars concurrent zijn geen gevoelige informatie willen uitwisselen, hoewel dat nodig kan zijn omdat ze in een ander project samenwerken. Deze strategie kan kostenvoordelen met zich brengen, maar dat hoeft niet (met name als schaalvoordelen door 'teaming' buiten bereik blijven). Naarmate grotere schaalvoordelen mogelijk zijn, zal het kostenaspect zwaarder wegen en kan de concurrentiestrategie in mindere mate door kostenvoordelen worden gerechtvaardigd. Dit geldt vooral wapensystemen die toch al kleine aantallen omvatten, zoals de Stealth bommenwerper (132 stuks) en de MX-raket (100 stuks). Volgens *Burnett* en *Kovacic* heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie dit onvoldoende in zijn overwegingen betrokken en heeft het om die reden de 'teaming'-strategie te zwaar benadrukt.

De grens tussen overheidsaanschaffingen en overheidssteun is niet scherp. *Peacock*, die de vraag behan-

delt waarom individuele bedrijfssteun zo vaak catastrofaal afloopt, benadrukt dat de bureaucratie er belang bij kan hebben die grens verder te vervagen. Alsof hij volledig op de hoogte is van de RSV-enquête wijst hij erop dat het achteraf voor publiek en parlement niet of nauwelijks mogelijk is te achterhalen wat er bij steun aan individuele bedrijven is misgegaan. Ook *Tullock* benadrukt de invloed van politieke factoren op de gehanteerde technologie. Als voorbeeld noemt hij een staalproducent, die indifferent is met betrekking tot de keuze tussen technische verbeteringen van hoogovens en lobbyen bij het Congres voor importquota's op Japans staal 5). In beide gevallen weegt hij kosten en opbrengsten tegen elkaar af. Een ander voorbeeld dat *Tullock* noemt, is de landbouwsteun die in zijn huidige vorm veel duurder en inefficiënter is dan wanneer die steun in de vorm van directe toeslagen aan de boeren zou worden gegeven. De landbouwlobby is echter fel tegen directe inkomenstoelagen gekant, omdat de steun aan de boeren dan veel zichtbaarder wordt en door de kiezers niet lang meer zou worden geduld.

Ook bij overheidsuitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk is sprake van vage grenzen. Die uitgaven kunnen ten dele een steunkarakter hebben zonder dat dit altijd aantoonbaar is. *Odagiri* wijst er op dat de Japanse overheid minder aan speur- en ontwikkelingswerk uitgeeft dan de overheid in de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, terwijl de Japanse industrie er juist meer aan uitgeeft dan de industrie in de genoemde landen. Volgens *Odagiri* speelt het verschil in management hierbij een belangrijke rol. In Japan hebben zowel de managers als de werknemers vooral het ondernemingsbelang op lange termijn voor ogen als gevolg van het feit dat hun gehele carrière zich veelal binnen één en dezelfde onderneming afspeelt. Amerikaanse managers daarentegen komen vaak van buiten de onderneming en richten zich ter handhaving van hun posities vooral op de winstgevendheid op korte termijn. Opvallend is volgens *Odagiri* dat Amerikaanse ondernemingen die bekend staan als innovatief, zoals IBM, tevens bekend staan om een managementcultuur die is gebaseerd op een carrière binnen de onderneming. Verder wijst *Odagiri* op een verschil in trouwheid van het topmanagement met de technische kant van het pro-

5) Het betoog van *Raga* sluit hier in zekere zin bij aan. Hij wijst er namelijk op dat ondernemers die zich van andere economische subjecten onderscheiden door hun vermogen winstmogelijkheden op te sporen geleidelijk uitsterven door overheidsinterventie. Ze maken plaats voor managers die niet zo zeer oog hebben voor de markt als wel voor het politieke proces. Ze onderscheiden zich dan ook van andere economische subjecten door hun vermogen goed te kunnen onderhandelen met de overheid.

duktieproces. In Japan heeft 50-70% van de topmanagers een technische en 5-19% een financieel-administratieve achtergrond. In de Verenigde Staten zijn er drie keer zo veel topmanagers met een administratieve of juridische achtergrond dan met een technische achtergrond. Deze constatering is overigens niet nieuw. Thurow heeft in 1985 voor de Verenigde Staten ook al gewezen op de nadelen van een te grote mobiliteit en op het in vergelijking met Japan geringe aantal managers met een technische achtergrond (6).

Macro-economische politiek

Eisner herinnert aan de lessen van Keynes. Hij toont zich sceptisch ten aanzien van de aanbodeconomie, omdat belastingverlaging niet zonder meer positieve effecten heeft op besparingen en investeringen (7). Als een belastingverlaging gepaard gaat met de verwachting dat die in de toekomst zal worden gevolgd door een belastingverhoging, leidt de lastenverlichting volgens Eisner tot uitstel van investeringen. Aftrekposten (inclusief afschrijvingen) ontstaan dan namelijk ook pas later, als de belasting weer is verhoogd. Een begrotingstekort heeft volgens Eisner geen negatief effect op de investeringen. In de periode 1967-1984 ging in de Verenigde Staten ieder procentpunt stijging van het tekort gepaard met een stijging van de investeringsquote met 1,4 procentpunt. Er was dus geen sprake van 'crowding out', maar van 'crowding in'. Een hoger begrotingstekort ging samen met meer consumptie en meer investeringen. Eisner wijst er ook op dat het niet maken van onderscheid tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven een vertekend beeld van de werkelijkheid geeft. Zou men dit onderscheid in de Verenigde Staten wel maken, dan zou het begrotingstekort met een derde tot de helft kleiner worden. Als de particuliere sector ook zou verzuimen dit onderscheid te maken, zou men daar volgens Eisner bloeiende ondernemingen met 'tekorten' kunnen aantreffen.

Voor het macro-economisch beleid is de produktiviteit van groot belang. Over het raadsel van de produktiviteitsdaling sinds het begin van de jaren zeventig is inmiddels veel geschreven. Een overzicht van de in de literatuur genoemde oorzaken van de produktiviteitsdaling is te vinden in het paper van Haveman en Norsworthy. Hierin geven ze tevens een indruk van de kwantitatieve betekenis van die oorzaken, maar dat blijven – noodgedwongen – vage, met veel onzekerheden omgeven schattingen. Ondanks de grote onzekerheidsmarge lijkt de hoeveelheid kapitaal per hoofd van de beroepsbevolking een kwantitatief belangrijke factor, maar intuïtief was dat ook wel

aan te voelen. Opvallend is overigens dat de factor menselijk kapitaal niet expliciet wordt genoemd.

In het paper van Ritzen staat het menselijk kapitaal juist centraal. Hij suggereert een verband tussen de produktiviteitsdaling en de hoeveelheid menselijk kapitaal door erop te wijzen dat de overheidsuitgaven aan de produktie van menselijk kapitaal zijn gedaald. Ook politici beweren dat het menselijk kapitaal van belang is voor de technische ontwikkeling en dus voor de economische groei. Die bewering staat haaks op de geconstateerde daling van overheidsuitgaven aan de produktie van menselijk kapitaal. Ritzen meent die tegenstrijdigheid te kunnen verklaren uit vertragingen die zich voordoen bij de aanpassing van de vraag naar arbeid aan het optimale niveau. Daarom dient het beleid zich volgens hem te richten op verdere groei van het menselijk kapitaal en op vermindering van de institutionele belemmeringen die de genoemde vertragingen in de hand werken. Hoewel hij dit niet nader toelicht, zou hier wel eens een forse politieke adder in het gras kunnen schuilen. Want meer concreet zou het dan waarschijnlijk gaan om zaken die politiek buitengewoon moeilijk liggen, zoals een versoepeling van de ontslagwetgeving.

Besluit

Zoals gezegd ontbreekt het hier eu daar aan voldoende samenhang tussen de papers. Overigens kan het berijden van stokpaarden tot interessante papers leiden, ook al staan die dan min of meer op zich zelf. Het onderwerp dat het beste uit de verf kwam en de meeste samenhang vertoonde, is m.i. 'Public finance and public enterprise', door mij onder het kopje privatisering besproken. Al met al kan het congres m.i. als geslaagd worden beschouwd en zullen de discussies tot verbeterde versies van de gepresenteerde papers kunnen leiden.

Het 44e congres van het IIPF wordt voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van Vito Tanzi. Dit congres heeft als onderwerp 'Public finance, international trade and development' en zal van 22-26 augustus 1988 aan de Marmara Universiteit in Istanboel worden gehouden.

M.P. van der Hoek

* De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

6) Lester C. Thurow, *The zero-sum solution*, New York, 1985, blz. 149 e.v.

7) Bohnet en Beck kijken anders tegen belastingheffing aan dan Eisner. Zij menen dat een belastingverhoging resulteert in verminderde inspanning van de werknemers en dus tot meer X-inefficiëncy. Hiermee lijken ze voorbij te gaan aan de empirische onzekerheid met betrekking tot de relatieve omvang van het inkomens- en substitutie-effect.

Appendix

Papers gepresenteerd tijdens het 43e IIPF-congres, gehouden van 24-28 augustus 1987 in Parijs:

1. Bela Balassa, *Public enterprise in developing countries: issues of privatization*;
2. Raymond Barre, *La politique budgétaire et la combinaison des instruments de politique économique dans la gestion des économies modernes*;
3. David M. Betson en David Greenberg, *A simulation study of the efficiency and distributional effects of cash transfers, public sector employment and private sector earnings subsidies paid to workers*;
4. Richard M. Bird, *Tax harmonization in federations and common markets*;
5. Armin Bohnet en Martin Beck, *The impact of the income tax on work effort and X-inefficiency in enterprises*;
6. B. Boldyrev en S. Lushin, *Relations of governmental enterprises with the budget in conditions of centralized planning*.
7. Peter B. Boorsma en Rolf W. Künneke, *Relative efficiency of various public organizations: terra incognita?*;
8. László Borbély, *COMECON efforts to promote technological change*;
9. Dieter Bös, *Privatization of public firms: a government-trade union-private shareholder cooperative game*;
10. William B. Burnett en William E. Kovacic, *United States Department of Defense weapons acquisition policy: teaming agreements and dual sourcing*;
11. Kwang Choi, *Tax policy and corporate financial structure in Korea*;
12. R.S. Eckaus, *Liberalization and development*;
13. Robert Eisner, *Taxes, budget deficits and capital formation*;
14. Joachim Genosko, *The impact of regional policy on location decisions of firms: an evaluation of the German case*;
15. Theodore Georgakopoulos, Kyprianos Prodromides en Ioannis Loizides, *Public enterprises in Greece*;
16. Maria Gintowt-Jankowicz, *De la régulation des finances des entreprises publiques des pays socialistes – vers la décentralisation*;
17. Robert Haveman en John R. Norsworthy, *Public regulations and productivity growth: an assessment*;
18. David Heald, *Performance measurement of public enterprises: resolving conceptual issues*;
19. Peter S. Heller, *Demographic developments and medical expenditures in the major industrialized countries, 1980-2025*;
20. Daniel P. Hewitt, *Tax competition between local governments: a review*;
21. Werner S. Hirsch, *Production by government vs. contracting out to private firms*;
22. Richard A. Ippolito, *Labor unions and underfunded pension plans*;
23. Claude Jessua, *Les privatisations: le cas de la France*;
24. Milan Jurceka en Vladimír Kyzlink, *Experience with the enterprises' instruments of financing environmental protection in Czechoslovakia*;
25. J.A. Kay, *The state and the market: the UK experience of privatisation*;
26. Erhart Knauth, *The relations between enterprises and the state budget in a system of socialist planned economy*;
27. István Kollarik, *Regional policy in Hungary*;
28. Michel Manuel, *Macroeconomic evaluation of financing environmental regulations: the case of France*;

-
29. Tetsuya Nosse, *The effects of corporation tax expenditures on the rate of return and investment*;
 30. Hiroyuki Odagiri, *Government policies on industrial R&D: an assessment of the need and efficiency*;
 31. Alan Peacock en Martin Ricketts, *Economic analysis of problems of government selective aid*;
 32. Sergio Perelman en Pierre Pestieau, *The performance of public enterprises: a comparative efficiency study of railways and postal services*;
 33. G. Petrov en Poriazov, *Autofinancement et régulation budgétaire des entreprises d'état*;
 34. Cyrille Piatecki, *Impôts, cotisations sociales et emploi*;
 35. André Piatier, *Les transferts de technologies vers l'entreprise, venant du secteur public ou financés pour lui*;
 36. José T. Raga, *Government intervention and the entrepreneur's behaviour*;
 37. Ari van Rhijn, *Public procurement in the civil sector*;
 38. Jozef M.M. Ritzen, *Human capital and private sector performance*;
 39. Jeanette Roskamp, *Public policy and the performance of the hospital industry in the United States*;
 40. Friedrich Schneider en Markus Hofreither, *The effects of a changing shadow economy on the official economy: first results with a small econometric model*;
 41. J.-Matthias Graf von der Schulenberg, *The effects of governmental regulation on the regional market structure of physician services*;
 42. Hirofumi Shibata, *On the bilateral control of externalities (pollution)*;
 43. Hans-Werner Sinn, *The policy of tax-cut-cum-base-broadening: implications for international capital movements*;
 44. Alfred Steinherr en Daniel Weiserbs, *Unemployment policies under constrained growth*;
 45. T.H. Tietenberg, *Marketable permits in the United States: a decade of experience*;
 46. Gordon Tullock, *Rents, ignorance and ideology*.