

# Overheidsinvesteringen

Het is met de overheidsinvesteringen merkwaardig gesteld. Sinds jaar en dag belijdt de overheid het voornemen om productieve overheidsinvesteringen bij de sanering van de overheidsfinanciën te ontzien. In de regeringsverklaring uit 1982 staat zelfs het voornemen om dit soort investeringen te stimuleren. Maar de cijfers laten zien dat het aandeel van de overheidsinvesteringen in het netto nationaal inkomen juist afneemt: van gemiddeld 5% in de periode 1965-1974, tot 3,8% in 1975-1979 en 3% in 1984. Ook in het totaal van de overheidsuitgaven hebben de investeringen terrein moeten prijsgeven: van gemiddeld 13% in 1955-1974 tot 6% in 1980. De toekomst laat hetzelfde beeld zien. Op stapel staat een bescheiden programma van investeringen, waarvan de hoofdmoot wordt gevormd door een energiebesparingsprogramma van f. 1 mrd. in de kwartaire sector. Van een stimulans voor de economie is zeker geen sprake. Integendeel, de energiebesparingen worden voor 75% op de budgetten van de instellingen in mindering gebracht en komen dus voor het grootste deel ten goede aan het verlagen van het financieringsstekort. Vanwaar dit verschil tussen woord en daad? Misschien dat de onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden nota *Het beleid inzake (overheids)investeringen* wat ophelderend verschaft 1).

Het kan zijn dat de verwachtingen over de effecten van overheidsinvesteringen te hoog gespannen bleken en dat daar nu van wordt teruggekomen. Inderdaad is in de nota te lezen dat de macro-economische effecten van overheidsinvesteringen gering zijn. Een éénmalige verhoging van de overheidsinvesteringen met 0,5% van het nationale inkomen (een stimulans van f. 1,7 mrd.) leidt er toe dat de bestedingen iets toenemen: de productie stijgt na een jaar met 0,5%, maar deze stijging is na vijf jaar weggeëbd; de investeringen in outillage dalen na vijf jaar zelfs met 0,5%; en de werkloosheid neemt na één jaar met 10.000 maar na vijf jaar nog slechts met 5.000 arbeidsjaren af. Het zou kunnen zijn dat de bestedingseffecten weliswaar gering zijn, maar dat het capaciteitseffect van overheidsinvesteringen groot is. De investeringen kunnen immers voor een omgeving zorgen waarin de particuliere productie beter gedijt en op deze manier nieuwe investeringen uitlokken. Maar ook dit uitstralingseffect, zo wordt in de nota geconcludeerd, is klein. Er is wel sprake van „enige positieve invloed” van met name overheidsinvesteringen in de grond-, weg- en waterbouw op de bedrijfsinvesteringen, maar een sterk bewijs is er niet. De berekeningen zijn „nog te tentatief en behaft met interpretatie-problemen” (blz. 8, bijlage 1). Veel grond om tot een algemene stimulering van de overheidsinvesteringen over te gaan is er, zo stelt de nota, niet.

Deze conclusie moet echter worden gezien in het licht van de veronderstellingen van het model — het model voor de middellange termijn Freia — dat aan de berekeningen ten grondslag ligt. Zo wordt bij de calculatie van de bestedingseffecten verondersteld dat de overheidsinvesteringen volledig op de kapitaalmarkt worden gedekt en het financieringstekort dus navenant toeneemt (gecorrigeerd voor inverdieneffecten). Daar valt op af te dingen: er is volledige private financiering mogelijk; het is denkbaar dat reeds voltooide overheidsprojecten worden geprivatiseerd en dat met de gelden een fonds wordt gevormd waaruit nieuwe projecten worden gefinancierd (de z.g. „revolving funds”); er kan subsidie op projecten worden verschaft zodat zij rendabel worden en direct door de particuliere sector worden gefinancierd en geëxploiteerd; en er is samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven mogelijk bij de financiering 2). Bovendien is het mogelijk dat een voltooid project de overheid baten oplevert in de vorm van tolgelden, heffingen (als het profijtbeginsel is toe te passen) of huren en pachten, en er kunnen baten zijn die moeilijk in geld zijn uit te drukken, zoals een schoon milieu, goed en goedkoop openbaar vervoer, de opbouw van technische kennis en expertise enz. Het Freia-model kan met al deze verfijningen natuurlijk geen rekening houden — een model generaliseert — maar het is onjuist om overheidsinvesteringen hoofdzakelijk als kostenposten te zien, die onveranderlijk op het financieringstekort drukken en zelfs de additionele rentelasten niet kunnen goedmaken. Het gevolg is dat de negatieve invloed van deze investeringen op het tekort, en daarmee op de rentestand, wordt overschat.

Maar zelfs als de invloed van overheidsinvesteringen op het tekort wel juist wordt geschat, kan een vraagteken worden gezet bij het veronderstelde rente-opdrijvende effect van het tekort, dat er verantwoordelijk voor is dat de particuliere investeringen worden verdrongen. In een situatie van onderbesteding is het onwaarschijnlijk dat overheidsinvesteringen met particuliere investeringen om de financieringsmiddelen moeten concurreren. Er zal eer-

der sprake zijn van een aanbodoverschot van geld op de kapitaalmarkt dat de rente drukt, terwijl de lage inflatie de vraag naar geld zal temperen. Hoe realistisch is het dan om een stijging van de lange rente (met 0,5 procentpunt na vijf jaar) te veronderstellen als gevolg van een stimulering van investeringen die vooral aan onderbestede sectoren zoals grond-, weg- en waterbouw ten goede komt? Een te sombere schatting van de effecten van overheidsinvesteringen komt een juiste afweging van belangen natuurlijk niet ten goede.

Ook al is een algemene stimulering van de overheidsinvesteringen niet gewenst, dan nog kan een gerichte selectie van projecten haar nut hebben. Het kabinet lijkt in de nota deze weg te willen bewandelen: „Naar de mening van het kabinet dienen de inhoudelijke merites van de projecten zelf de leidraad te geven voor het overheidsinvesteringbeleid in de komende jaren” (blz. 9). Maar tot erg veel concrete plannen leidt dit voornemen niet, omdat de vraag naar nieuwe overheidsinvesteringen, volgens de samenstellers van de nota, nagenoeg verzadigd is. De stagnerende economische bedrijvigheid heeft tot een overvloed aan bedrijfs- en havenreinen geleid, de woning- en fabriekbouw is ingezakt, en daarmee de behoefte aan overheidsinvesteringen in de grond-, weg- en waterbouw, er zijn voldoende scholen, ziekenhuizen en sporthallen, en de Delta-werken zijn bijna voltooid. Maar er zijn ook nieuwe, niet vervulde behoeften en er zijn achterstanden opgelopen op infrastructuureel gebied. Zo heeft een groep deskundigen, in opdracht van de commissie-Wagner, de huidige omvang en kwaliteit van de infrastructuur ten opzichte van ramingen in meerjarenplannen en structuurschema's vergeleken 3). Hun conclusie was dat op infrastructuureel gebied een achterstand van f. 4 mrd. op jaarbasis is opgelopen. Behalve deze „inhaalvraag” is een keur van nieuwe projecten te bedenken die ongetwijfeld tegemoet komen aan behoeften die in de marktsector leven. Te denken is aan bij voorbeeld havenwerken, ruilverkavelingsprojecten, kolenvergassing, het toegankelijker maken van markten, technologiebevordering en -overdracht enz. Waarop stoelt de wijsheid in de nota dat de vraag verzadigd is?

De werkelijke reden voor de terughoudendheid op het gebied van de overheidsinvesteringen is natuurlijk de zorg om het financieringstekort. „De budgettaire krapte noopt tot een optimaal gebruik van de schaarse middelen (...) waardoor bij selectie prioriteit wordt gegeven aan projecten die productief zijn” (blz. 9-10). Die opstelling is legitiem, maar de nota blijft in gebreke bij de invulling van het begrip „productief”. Het gaat met name om de vraag welke tijdshorizon hierbij in acht moet worden genomen. De indruk wordt gevestigd dat gerekend moet worden met een „pay out”-periode van investeringen van één begrotingsjaar en die periode is natuurlijk te kort om een verantwoord investeringsbeleid te kunnen voeren. Ook maatschappelijk renderende investeringen, waarvan de opbrengst niet direct in geld is uit te drukken en over een langere periode is verspreid, verdwijnen zo op voorhand uit het zicht.

Het is teleurstellend dat in de nota geen criteria zijn te vinden voor het investeringsbeleid van de overheid. Want daaraan is behoefte, wil het proces van voortgaande verdringing van productieve overheidsuitgaven door consumptieve uitgaven tot staan worden gebracht. Overheidsinvesteringen nemen immers ten opzichte van consumptieve investeringen een zwakke positie in het politieke besluitvormingsproces in; per project kunnen investeringen worden geschrapt of getemporiseerd. Bezuinigingen zijn hier gemakkelijker te realiseren dan op consumptieve uitgaven, waarvoor zware discussie in het parlement en wetswijzigingen nodig zijn, met het risico van stemmenverlies van de gedupeerden. Maar aan deze problematiek komt de nota niet toe. Het beleidsstuk is doordrongen van het besef dat het financieringstekort omlaag moet en offert daar de overheidsinvesteringen met graagte aan op.

H. Kamps

1) Ministerie van Economische Zaken, *Het beleid inzake (overheids)investeringen*, Tweede Kamer, 1985.

2) M. Bijl, Infrastructuur en economisch herstel, *ESB*, 12 oktober 1983.

3) Zie voor verslag en commentaar: A VBB, Bouwbond FNV en Bouwbond CNV, *De bouw tot het jaar 2000*, 1983.