



## Subsidieverslaving

**Auteur(s):**

Moor, A.P.G. de  
*Instituut voor Onderzoek van Overhei*

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4144, pagina 229, 20 maart 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën, publieke, sector

*Op overheidsbegrotingen zou een waarschuwing moeten staan: "subsidies schaden het milieu en hebben een verslavende werking".*

**De economische sleutel voor de integratie van duurzaamheid, armoedebestrijding en economisch beleid is het creëren van een juiste prijsstructuur die het menselijk gedrag stuurt naar meer duurzame productie en consumptie. Wereldwijd zorgen subsidies juist voor het omgekeerde: ze stimuleren milieuvervuilend gedrag.**

Onder subsidies verstaan we alle maatregelen die marktprijzen voor consumenten beneden en voor producenten boven marktniveau houden, of die de kosten voor beide groepen reduceren door directe en indirecte steun.

Niet-verhandelbare goederen kennen geen marktprijzen en dan wordt veelal kostendekkendheid als norm gehanteerd. Van direct naar meer verborgen kunnen we de volgende vormen van subsidiëring onderscheiden:

- » budgettaire subsidies, zowel direct als in de vorm van belastinguitgaven;
- » publieke voorziening van goederen en diensten beneden kostprijs;
- » subsidies die de kosten van kapitaal verlagen;
- » prijs- en andere vormen van marktsteun.

[tabel 1](#) brengt de kosten van subsidiëring voor vier (vervuilende) sectoren in beeld. De subsidies aan energie, wegvervoer, water en landbouw bedragen wereldwijd \$ 700 tot \$ 900 miljard per jaar, dat is meer dan twee keer de omvang van de Nederlandse economie of ruwweg 3 à 4 procent van het mondiale nationaal inkomen.

**Tabel 1. Overheidsverslaving: omvang van subsidies in vier sectoren in miljarden dollars**

	niet-OESO	OESO	totaal
energie	150-200	70-80	220-280
wegvervoer	15	85-200 <sup>a</sup>	100-215
water	42-47 <sup>b</sup>	(30%-50%) <sup>c</sup>	>42-47
landbouw <sup>d</sup>	10	335	345
<b>totaal</b>	<b>217-272</b>	<b>490-615</b>	<b>707-887</b>

- a. Alleen voor de VS, Japan en West-Duitsland.  
 b. Betreft subsidies voor drinkwater en irrigatie.  
 c. Subsidies uitgedrukt als percentage van de totale kosten.  
 d. Uitgezonderd irrigatiesubsidies.

Belangrijker dan de omvang is echter het effect van subsidies. Vaak blijken subsidies averechts uit te werken op de economische ontwikkeling op lange termijn, schadelijk te zijn voor het milieu en tegelijkertijd het beleid te ondermijnen om het overheidstekort terug te dringen. Bovendien komen veel subsidies niet bij de armen, maar juist bij de welgestelde bevolkingsgroepen terecht. Kortom, subsidiëring zet in de meeste gevallen een ontwikkeling in gang die in economisch, ecologisch en sociaal opzicht niet duurzaam is.

Hoe komen deze effecten tot stand? Neem energie. Wereldwijd belopen energiesubsidies zo'n \$ 250 miljard per jaar, waarvan verreweg het grootste deel terecht komt bij de meest vervuilende en gevaarlijke energiebronnen zoals kolen, olie en nucleaire energie. Een markt

voorbeeld is de kolensubsidie in Duitsland, die tot boven de 100.000 D-mark per mijnwerker oploopt. Het zou goedkoper zijn mijnwerkers een bovenmodaal salaris uit te keren om niet te werken, de mijnen te sluiten en de longen van de mijnwerkers en het milieu te sparen. Door deze subsidies is er geen prikkel om energie te besparen, noch om alternatieve bronnen te gebruiken. De tragedie is dat overheden uiteindelijk milieuproblemen zoals luchtvervuiling en het broeikas-effect aan het subsidiëren zijn.

Een ander voorbeeld is de landbouwsector, zwaar gesubsidieerd in OESO-landen. Het grootste deel, zo'n tweederde, wordt verleend door prijs- en marktsteun: hoe meer productie, hoe meer subsidie. Het gevolg is dat boeren worden gestimuleerd hun landbouwproductie op te voeren door het land en het milieu uit te putten en meer inputs zoals bestrijdingsmiddelen en kunstmest te gebruiken. Slechts 20% van de steun komt daadwerkelijk bij de boeren terecht als additioneel inkomen en dan vooral bij de grotere, rijkere boeren. Zelfs leden van de koninklijke familie in het Verenigd Koninkrijk ontvangen subsidie uit de EU-landbouwpot!

## Subsidieverslaving in Nederland

Nederland vormt op het voorgaande geen uitzondering. Als lid van de Europese Unie draait Nederland volop mee in de gigantische agrarische subsidie-carroussel, hoewel het aandeel in de loop der tijd is gedaald. Volgens onderzoek van AIDE Environment gaat de grootste directe subsidie in Nederland naar de landbouwsector: jaarlijks zo'n f 4 miljard oftewel 37% van alle directe milieuschadelijke subsidies [3]>830229\_n3. Dit bedrag lijkt zelfs aan de lage kant in vergelijking met de ruim f 9 miljard aan landbouwsteun die een eerder onderzoek zou hebben aangetoond [2]>830229\_n2. Het grootste deel geschiedt door middel van het Europese landbouwbeleid van prijs- en marktsteun [3]>830229\_n3.

Maar zoals vaker gaat het vooral om het vinden van de meer omvangrijke, verborgen subsidies en hoewel gedegen onderzoek tot nu toe ontbreekt, zijn er verschillende aan te wijzen. De grootste is wellicht de fiscale hypotheekrente-af trek, het heilige huisje in de politiek. Bij een aftrekpost van f 20 miljard (en snel stijgend) belooft de (bruto) subsidie in de orde van grootte van f 10 miljard. Had men wellicht ooit als doel om het eigen woningbezit te stimuleren en mensen met een laag inkomen in staat te stellen een woning te kopen, inmiddels is de maatregel haar doelen voorbijgeschoten en leidt tot verschillende perverse prikkels. Zo is de mogelijkheid van fiscale aftrek een goedkope (lees gesubsidieerde) vorm van lenen voor consumptie, door hypotheeklen te verhogen om een tweede auto of huishoudelijke apparaten aan te schaffen. Sommigen gebruiken het zelfs als een aantrekkelijke beleggingsvorm. Bovendien wordt de prijs van het wonen verlaagd waardoor men in grotere huizen woont en meer energie verstoekt, zoals onderzoek uit de VS laat zien [4]>830229\_n4. Wederom zijn het vooral de werkenden die profiteren, en daarbinnen de hogere inkomens.

Een andere verborgen subsidie zou energie kunnen zijn, in het bijzonder het kostbare aardgas. De binnenlandse prijzen voor deze natuurlijke schat liggen vaak lager dan wat men op exportmarkten zou kunnen verkrijgen. Onderzoek zou de werkelijke omvang van deze subsidie moeten uitwijzen. In elk geval bestaan er subsidies via de belastingen, zoals BTW-vrijstellingen en lagere tarieven. Uiteindelijk zijn het de grootverbruikers die het meest profiteren, en vervuilen.

Ook de luchtvaart is een sector die op verschillende wijzen wordt gesubsidieerd. De directe financiële steun aan de luchtvaartsector als geheel bedroeg in 1990 f 125 miljoen [5]>830229\_n5. Het gaat hierbij om steunverlening aan luchthavens, luchtvaartindustrie en allerlei activiteiten zoals voor luchtvaartbegeleiding en beveiliging. Vooral regionale luchthavens ontvangen omvangrijke subsidies, ter omvang van 60% van hun totale lasten. Per passagier komt dit neer op een subsidie van f 95. Maar wederom blijkt de verborgen indirecte steunverlening veel groter te zijn. Zo ontbreekt een accijnsheffing op kerosine terwijl brandstoffen voor andere vervoersmodaliteiten wel belast zijn. Anderzijds zou men kunnen stellen dat de accijnsvrijstelling van kerosine binnen de luchtvaart een internationaal gegeven is en als iedereen het doet, is er van subsidiëring geen sprake. Een zelfde discussie bestaat over het nultarief voor de BTW op vliegreten en belastingvrije aankopen in vliegtuigen en winkels op luchthavens. De omvang van deze indirecte steun bedraagt ruwweg een half miljard gulden per jaar op basis van de veronderstelling dat deze in Europees verband worden afgeschaft. Dit bedrag groeit naar ruim f 2 miljard in een mondiale variant.

Er kunnen nog meer sectoren zijn waar subsidies uiteindelijk pervers uitwerken (denk aan de visserij of de aluminium-industrie) en het zou goed zijn als er eens inzicht komt in de omvang. Een gedegen onderbouwing van de kwantitatieve implicaties van subsidiebeleid is een eerste vereiste voor verandering.

## Politiek-economische barrières

Er zijn vele nuanceringen op het voorgaande aan te geven; er zijn ook voorbeelden van subsidies die wel goed uitwerken. Echter, de praktijk laat zien dat het merendeel van subsidies in hun huidige vorm een averechts effect hebben. Desondanks zal het moeilijk zijn deze subsidies af te schaffen vanwege diverse barrières. De belangrijkste vloeien voort uit de zogenoemde 'verslaving' die optreedt. Subsidies bevoordelen bepaalde belangen en lokken rent-seeking uit, gedrag waarbij men zich richt op het zoveel mogelijk profiteren van subsidies. Men raakt 'verslaafd' aan subsidies en uiteindelijk kan men (economisch) zelfs niet zonder.

Een voorbeeld is de landbouwsteun waarbij subsidies gekapitaliseerd raken in grondprijzen, waardoor boeren in ernstige financiële problemen kunnen komen bij afschaffing. Een ander voorbeeld, ook herkenbaar in Nederland, is het fiscale voordeel van de hypotheekrente-af trek dat (deels) wordt weerspiegeld in huizenprijzen. Veel huizenbezitters zouden bij afschaffing of beperking van deze subsidie in financiële moeilijkheden komen.

Voor de verstrekker is het geven van subsidie een aantrekkelijk middel om steun of stemmen te winnen. Daarbij komt bovendien dat het voor gever en ontvanger aantrekkelijk is hun verslaving te camoufleren door subsidies verborgen te houden, bijvoorbeeld door de steun te verlenen in de vorm van belastingvrijstellingen, zachte leningen, prijsgaranties of overheidsaankopen. Voor de verstrekker blijven de kosten dan goeddeels verborgen terwijl de baten veel duidelijker zichtbaar zijn; voor de ontvanger is het voordeel dat deze subsidies niet zo snel worden geschrapt bij budgettaire krapte.

Een ander belangrijk obstakel voor subsidiehervorming wordt gevormd door internationale overwegingen. Vaak wordt gesteld dat overheden welwillend tegenover subsidiehervorming staan, maar dat dit alleen niet goed mogelijk is vanwege de aantasting van de concurrentiepositie. Op zich is dit een vreemd argument aangezien subsidies zelf al een bescherming of bevoordeling van de concurrentiepositie impliceren. Zo geldt binnen de 'World Trade Organization' het algemene uitgangspunt dat subsidies niet geoorloofd

zijn en moeten worden afgebouwd. Dat neemt echter niet weg dat de verslavende werking en de onzekerheid over de gevolgen van verandering belangrijke obstakels vormen bij het afschaffen van subsidies.

## Oplossingen?

Niettemin roept dit alles de vraag op wat er aan subsidieverslaving te doen is. Er zijn verschillende strategieën aan te dragen. Een cruciaal onderdeel voor subsidiehervorming is het creëren van meer doorzichtigheid in (subsidie)beleid. Het tonen van de kosten en effecten van subsidiebeleid maakt de afweging tussen voor- en nadelen en daarmee de gemaakte keuzen veel duidelijker. Het verhoogt de (politieke) kosten van inefficiënt en ineffectief beleid, en geeft daarmee een prikkel voor beleidsmakers om verantwoord bezig te zijn.

Een verdergaande, meer formele stap tot een grotere transparantie van beleid is het scheppen van een informatiekader waarin gerapporteerd wordt over de omvang en effecten van subsidies. De overheid zou zichzelf tot zoiets kunnen dan wel moeten verplichten, zoals in Duitsland waar de regering verplicht is elke twee jaar het parlement in te lichten over steunverlening.

Daarbij komen we op een ander essentieel onderdeel: institutionele hervorming. Hieronder valt het opzetten van een informatiesysteem over de kosten en baten van subsidiebeleid zoals hierboven aangegeven, het ontwikkelen en hanteren van een subsidiemonitor, het vastleggen van voorwaarden of het hanteren van standaarden zoals het aangeven van de tijdshorizon waarin de subsidie wordt gegeven en het vermijden van open-einde regelingen.

Ook zou de steun op een andere manier kunnen worden gegeven. In de regel hebben vooral input- en productiegebonden subsidies en markt- en prijssteun een versturende werking. Bovendien zijn deze vormen vrij ineffectief in het bereiken van de doelgroep en treden er aanzienlijke weglekeffecten op. Aangezien directe inkomenssteun efficiënter en effectiever is, verdient deze vorm in de regel de voorkeur.

Een praktische strategie is om winnaars en verliezers van subsidie-hervorming te bepalen en de laatsten op enige manier te compenseren. Deze compensatie zou zelfs zover kunnen gaan dat subsidie-ontvangers worden 'uitgekocht' om een einde aan hun verslaving te maken. Compensatie in geld alleen is niet voldoende, flankerend beleid zoals een afvloeiingsregeling hoort ook bij een implementatiestrategie. Het opzetten van herscholings- en trainingsprogramma's is onmisbaar, zeker voor het creëren van een politiek draagvlak voor hervorming.

Een belangrijk onderdeel is ook de internationale omgeving. Prijsbeleid en subsidiehervorming zijn vaak makkelijker in gezamenlijk verband door te voeren. Een internationaal gecoördineerde actie kan ertoe leiden dat de kosten van aanpassing minimaal zijn en de voordelen maximaal. Binnen zo'n internationale strategie hoort ook het verlenen van wederzijdse bijstand, niet alleen in geld maar ook door het opzetten van een institutioneel kader, administratieve systemen en het opbouwen van de benodigde capaciteit, met name in ontwikkelingslanden en overgangseconomieën.

Kortom, er zijn diverse strategieën om tot een beleid van subsidiehervorming over te gaan en de verslaving te breken. Het doel is ten slotte om beleidsintegratie werkelijk vorm te geven en economische instrumenten een sterker sturende rol te geven in het beïnvloeden van menselijk gedrag en productie- en consumptiepatronen te wijzigen in de richting van duurzaamheid. Het afschaffen van de verkeerde signalen kan daarbij worden beschouwd als de lakmoestest van werkelijke beleidsintegratie.

### 1

B. Romijn, et al., *Inventarisatie milieuschadelijke subsidies in Nederland*, AIDE Environment, 1997.

### 2

Zie ook het artikel van F.J. Sijtsma en D. Strijker, Overheidssteun aan de Nederlandse landbouw, *Openbare Uitgaven*, 1994 nr. 4, blz.144-153.

### 3

Bij de berekening van deze markt- en prijssteun hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van OESO-gegevens en methodologie, in het bijzonder het begrip producer subsidy equivalent. Deze methode roept nog altijd discussie op en de berekende omvang werd later bekritiseerd op haar juistheid, zie H.J.J. Stolwijk De Nederlandse landbouw als werkgelegenheidsproject?, *Openbare Uitgaven*, 1994 nr. 5, blz.198-20.

### 4

OESO, *Reforming energy and transport subsidies*, Parijs, 1997, blz. 86-871

### 5

Dit is een netto bedrag van f 325 miljoen aan uitgaven en f 200 miljoen aan inkomsten. Zie K.L. Bangma. en E. Boneschansker, *Financiële steun aan de luchtvaart*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1993, onderzoeksreeks nr. 46.