

Kapitaaldienst en gulden financieringsregel

Invoering van de kapitaaldienst zou kunnen afspringen op praktische moeilijkheden rond de afbakening van kapitaaluitgaven en de overgangsproblematiek. Het zou echter jammer zijn als daarmee ook de gulden financieringsregel van het toneel zou verdwijnen.

In een vorig nummer van *ESB* hebben Hoogetijling en Vrancken een samenvatting¹ gepresenteerd van het door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven samengestelde rapport over een eventuele invoering van een kapitaaldienst voor de rijksbegroting². Aangezien sommige aspecten in het rapport uiteraard uitvoeriger aan de orde komen, wordt in de volgende reactie zowel op het rapport als op het artikel ingegaan.

Afbakening van uitgaven

Wat de afbakening van de uitgaven op de kapitaaldienst betreft vermelden de auteurs dat bepaalde uitgaven die in strikte zin geen investeringsuitgaven zijn maar wel een duurzaam nut hebben (zoals bepaalde onderwijsuitgaven of personele uitgaven voor bodemsanering), mogelijk op de kapitaaldienst kunnen worden opgenomen, mits een eenduidige en limitatieve opsomming plaats heeft. Hierbij is op te merken dat bij invoering van een kapitaaldienst de afbakening in de praktijk van groot belang is, want door uitgaven van het predikaat 'kapitaaluitgaven' te voorzien mag er bij een kapitaaldienst annex gulden financieringsregel voor worden geleend. Staat men toe dat personele uitgaven voor bodemsanering of bepaalde onderwijsuitgaven op de kapitaaldienst mogen worden opgenomen omdat het nut zich over een langere periode uitstrekt, dan kan de neiging ontstaan steeds meer van dit type uitgaven op de kapitaaldienst op te nemen. Een limitatieve opsomming, ook als die in de wet is vastgelegd, zal een zeker 'oneigenlijk gebruik' niet altijd kunnen voorkomen, aangezien de grenzen in de praktijk vaak moeilijk zijn te trekken. Het is niet uitgesloten dat men dan op een helend vlak komt, waarbij vluchtwegen kunnen worden ingeslagen en de budgetdiscipline verzwakt. Dergelij-

ke uitgaven zouden daarom niet op de kapitaaldienst moeten worden opgenomen. Beter lijkt het om voorlopig een zo beperkt mogelijke definitie van de investeringen te hanteren, bij voorbeeld die uit de Nationale Rekeningen. Voor zover aan bepaalde keuzes niet valt te ontkomen lijkt het niet onverstandig in eerste instantie voor een niet al te ruime afbakening te kiezen en hiermee eerst eens ervaring op te doen.

Begrotingsnormering

Een volgend belangrijk punt is de begrotingsnormering. Om te voorkomen dat de gulden financieringsregel pro-cyclisch werkt, stellen de auteurs voor de regel niet jaarlijks maar 'structureel' toe te passen. Het rapport zelf plaatst bij dit voorstel al de nodige vraagtekens: de structurele economische groei is moeilijk te bepalen, zodat hier uit een oogpunt van budgetdiscipline belangrijke risico's liggen (blz. 9, 34). Hiermee kan men het eens zijn: een berekening van de conjuncturele component in het saldo op de gewone dienst bevat onvermijdelijk arbitraire elementen, wat de mogelijkheid tot het inslaan van vluchtwegen kan vergroten. Immers, in welke mate is een gesignaleerde omslag van een evenwicht op de gewone dienst naar een tekort, aan de conjunctuur toe te schrijven? Een oplossing zou kunnen zijn dat een tekort op de gewone dienst uitsluitend toelaatbaar is voor zover dit aantoonbaar het gevolg is van belastinguitval of van endogene stijging van werkloosheidsuitkeringen, en dit tevoren uitdrukkelijk aan een termijn te binden, maar ook een maximale afwijking af te spreken. Aldus voorkomt men dat tekorten op de gewone dienst al te hoog oplopen en dat het kweken van compenserende overschotten op de lange baan wordt geschoven.

Om te voorkomen dat bij een norm voor de sluitende gewone dienst de

kapitaaluitgaven – en daarmee het financieringstekort – op korte termijn te sterk stijgen, bevelen de auteurs een (aanvullende) tekortnorm voor de kapitaaldienst aan³. Hierbij is op te merken dat bij een volgroeid systeem van een gewone dienst en kapitaaldienst, de rente en afschrijving een beperking vormen voor een te sterke expansie van de kapitaaluitgaven. Ook als de gulden financieringsregel wordt nageleefd zal dit evenwel waarschijnlijk niet voldoende zijn om het totaal der uitgaven (lopende uitgaven en kapitaaluitgaven) te beheersen. Voor het beleid op middellange termijn lijkt het dan verstandig om een aanvullende norm te hanteren, die betrekking heeft op het totaal van de uitgaven of de lasten. Uit een oogpunt van eenvoud en effectiviteit heeft een normering van de totale uitgaven dan de voorkeur. Het voorstel van Hoogetijling en Vrancken voor een tekortnorm voor de kapitaaldienst zou dan zijn te overwegen voor de *overgangsfase* naar een kapitaaldienst, omdat in deze fase de moeilijkheden en risico's groter kunnen blijken dan aanvankelijk is ingeschat, wat via de ene weg of de andere, waarschijnlijk zijn neerslag zal vinden in een oplopen van het financieringstekort. Het aanbrengen van een extra 'zekering' lijkt dan noodzakelijk.

Het rapport stelt ook de mogelijkheid aan de orde de kapitaaldienst voor een beperkt aantal begrotingsonderdelen toe te passen en concludeert dat een dergelijke selectieve toepassing geen criterium voor de begrotingsnormering oplevert zodat een integrale toepassing van de kapitaaldienst is te prefereren. Op dit punt kan men het geheel met het rapport eens zijn, deels overigens om andere redenen. Bij een toepassing op onderdelen is de kans groot dat allerlei financieringsconstructies worden gekozen om aan de budgettaire klem te ontkomen. Wordt voor een bepaald onderdeel van de begroting een kapitaaldienst-structuur toegestaan met financiering op de kapitaalmarkt, dan zal de verleiding

1. J.H. Hoogetijling en P.H.J. Vrancken, De kapitaaldienst gewikt en gewogen, *ESB*, 20 februari 1991.

2. *Wat maakt de dienst uit? Een analyse van argumenten voor en tegen de invoering van een kapitaaldienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 616, nr. 5.

3. In het rapport wordt een tekortnorm voor de totale dienst genoemd (blz. 40). Bij evenwicht op de gewone dienst komt dit op hetzelfde neer.

kunnen ontstaan de desbetreffende uitgaven niet meer onder een norm voor het financieringsstekort te laten vallen. Bij een toepassing van de kapitaaldienst op onderdelen zal men derhalve op zijn minst duidelijk moeten stipuleren dat de desbetreffende kapitaaluitgaven voor het genormeerde financieringsstekort in aanmerking worden genomen. Nog beter lijkt het in het geheel niet aan een selectieve toepassing van de kapitaaldienst te beginnen.

Overgangsproblematiek

Wat betreft de overgangsproblematiek kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat hierover in het artikel en het rapport wat te lichtvaardig wordt gedacht. (Deze problematiek is "overkomelijk", blz. 54 van het rapport). De auteurs geven in overweging alleen nieuwe kapitaaluitgaven op de kapitaaldienst op te nemen, zodat een kapitaaldienst-in-oprichting ontstaat. Hierbij zij echter opgemerkt dat er dan wel het probleem is van de verwerking van de afschrijvingen op deze nieuwe kapitaalgoederen. Omdat men met afschrijven nog moet starten zullen de afschrijvingen pas op het structurele niveau zijn als de gemiddelde afschrijvingstermijn (die enkele decennia lang kan zijn), is verstreken. Door de nauwelijks afschrijvingen vertoont de kapitaaldienst dan langdurig een tekort dat groter is dan het structureel gewenste niveau: de voedingsbron vanuit de afschrijvingen schiet immers nog vele jaren te kort. Men zou dit kunnen oplossen door introductie van een fictieve inhaalafschrijving, dat wil zeggen alsnog afschrijven op de in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Hiermee belast men de gewone dienst-in-oprichting, zodat hierop een voldoende overschot moet zijn gecreëerd, als pendant van het hoger dan structurele tekort op de kapitaaldienst. Op zich moet dit mogelijk zijn, omdat ook op de gewone dienst in oprichting de afschrijvingen het structurele niveau nog niet hebben bereikt.

Een overgangsprobleem van een wat andere aard is dat de gewone dienst niet spoedig sluitend is te maken, omdat de lopende uitgaven de lopende inkomsten nog verre overtreffen. Aldus bemoedigt de huidige structuur van de collectieve uitgaven (relatief hoge lopende uitgaven) de overgang naar een gesplitste begroting. Indien men dan ook tot een gewone dienst/kapitaaldienstsysteem wil overgaan, zal men een over-

gangsfase in acht moeten nemen, waarin een tekort op de gewone dienst voor lief moet worden genomen. Dit zou dan echter wel in strikt 'genormeerde' stappen moeten worden afgebouwd. Een overgangsperiode van circa vijf jaar lijkt niet irrealistisch. Al met al zou de overgangsproblematiek wel eens meer voeten in de aarde kunnen hebben dan nu wordt voorgesteld. In het rapport had men een uitvoeriger analyse en een uitgebreider draaiboek mogen verwachten.

Gulden financieringsregel

In het rapport en het artikel komen de auteurs tot de slotsom dat er goede argumenten zijn voor de invoering van een kapitaaldienst. Met klem wijst men erop dat er bij invoering van een kapitaaldienst aan bepaalde voorwaarden moet zijn voldaan, onder andere eenduidige afbakening van de kapitaaluitgaven en een goede overgangsregeling. Als ook maar aan één van de voorwaarden niet is voldaan, moet invoering van de kapitaaldienst niet plaatsvinden, zo stelt het rapport (blz. 12). Deze conclusie kan worden onderschreven, maar hierbij past een belangrijke kanttekening. Het is mogelijk dat mede op grond van het niet voldoen aan deze voorwaarden de (volgende?) regering besluit dat een formele splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst vooralsnog niet dient plaats te vinden. Dit betekent evenwel nog niet dat daarom ook de achterliggende gedachte van de gulden financieringsregel – namelijk dat men slechts mag lenen voor kapitaaluitgaven – geheel terzijde moet worden geschoven. Integendeel, het is denkbaar de huidige ongesplitste begroting te laten voortbestaan, maar wel de gulden financieringsregel toe te passen zoals ook door de Studiegroep Begrotingsruimte naar voren is gebracht⁴. Men behoeft dan niet over te gaan tot verregaande aanpassingen in de rijksadministratie, wel dient afbakening van de kapitaaluitgaven en vaststelling van de afschrijvingen plaats te vinden. Men verkrijgt dan een anker voor de bepaling van het financieringsstekort. Tevens vindt een betere afweging tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven op macro-niveau plaats, echter niet bovendien op micro-niveau, zoals bij de formeel gesplitste begroting. Ook in het kader van de EMU wordt de gulden financieringsregel als een mogelijk geschikte regel ter voorkoming van excessieve begrotingste-

korten in de afzonderlijke lidstaten genoemd, zonder dat van de nationale overheden wordt verlangd dat zij tevens een splitsing van de begroting doorvoeren.

Het hanteren van de gulden financieringsregel zonder expliciete invoering van een kapitaaldienst zou vergeleken met de hedendaagse begrotingspraktijk al een verbetering betekenen, maar is toch een 'second best'-optie. In feite kan men het hanteren van de gulden financieringsregel bij een nog ongesplitste begroting, als een eerste opstap beschouwen naar een wél gesplitste begroting. Een tweede stap zou dan kunnen zijn dat, binnen de overeengekomen budgettaire normen, een structuurwijziging binnen de collectieve uitgaven wordt aangebracht die zodanig is dat de gewone dienst sluitend is te maken. De derde stap zou dan de overgang naar het systeem van een gewone dienst/kapitaaldienst kunnen zijn.

Besluit

In het rapport en het artikel wordt de gulden financieringsregel al te nadrukkelijk in het kader geplaatst van een expliciete invoering van een kapitaaldienst⁵. Niet uitgesloten is dat het introduceren van de kapitaaldienst vanwege overgangs- en afbakeningsproblemen niet van de grond komt en dat daarmee ook de gulden financieringsregel als structurele begrotingsnorm uit de aandacht verdwijnt. Dat zou zijn te betreuren, want men laat dan de kans voorbijgaan om een anker te verkrijgen voor de begrotingsnormering, juist nu deze regel in het kader van de EMU meer en meer aandacht krijgt. Hantering van de gulden financieringsregel kan ook worden beschouwd als een eerste stap op weg naar een systeem van een gewone dienst/kapitaaldienst op de wat langere termijn.

P. Buitelaar

De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven.

4. Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Achtste rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 995, nr. 1, blz. 5.

5. In het rapport zelf wordt weliswaar een enkele keer (blz. 20/22) de mogelijkheid vermeld van toepassing van een gulden financieringsregel zonder gesplitste begroting, maar bij de uiteindelijke afwegingen en conclusies speelt dit punt geen rol meer.

Het woord aan de politiek

Het commentaar van Buitelaar op onze analyse van argumenten voor en tegen de herinvoering van een kapitaaldienst hebben wij met plezier gelezen. Zijn reactie bestaat voor het merendeel uit behartigenswaardige opmerkingen die ook in ons artikel en/of rapport staan verwoord. Buitelaars commentaar bevat daarnaast enkele politieke stellingnames waarover te discussiëren valt.

Buitelaar wil personele uitgaven die een meerjarig, duurzaam nut hebben "in eerste instantie" niet op de kapitaaldienst plaatsen, omdat hij vreest dat door een dergelijke ruime afbakening van kapitaaluitgaven de budgetdiscipline zou verzwakken. Wij hebben opgemerkt dat uit het oogpunt van een verbetering van de afweging van de overheidsuitgaven een ruime afbakening de voorkeur verdient, maar hebben in ons onderzoek tegelijkertijd de risico's hiervan onderkend. De handhaving van de afbakening van kapitaaluitgaven is naar onze mening uiteindelijk een kwestie van politieke wil. Hoe minder vertrouwen men in wetgeving of regels heeft, des te voorzichtiger men zal moeten zijn; de wetenschap geeft hierover geen uitsluitsel.

Buitelaar onderschrijft onze suggestie voor een aanvullende tekortnorm voor de kapitaaldienst als extra waarborg voor de begrotingsbeheersing, maar hij wil deze norm alleen voor de overgangsfase gebruiken. Voor de middellange termijn bepleit hij een normering van de totale uitgaven. Het toepassen van een uitgavennorm in plaats van een tekortnorm is een politieke keuze. Een tekortnorm voor de kapitaaldienst is een afdoende extra waarborg voor begrotingsbeheersing. Een normering van de totale uitgaven biedt die waarborg eveneens, maar heeft daarnaast als beleidsimplicatie dat er een grens wordt gesteld aan de omvang van de overheidsuitgaven.

Voorts deelt Buitelaar onze opvatting dat de kapitaaldienst niet selectief toegepast zou moeten worden. Hij benadrukt dat de politiek een selectieve kapitaaldienst zal kunnen misbruiken, door de leningfinanciering

voor die onderdelen van de rijksdienst die een kapitaaldienst mogen hanteren, niet bij het financieringstekort op te tellen. Net zoals bij de kwestie van de afbakening merken we op dat de angst voor dit gevaar omgekeerd evenredig is met het vertrouwen in politieke besluitvorming. Hoe minder vertrouwen, des te meer reden om een selectieve kapitaaldienst af te wijzen.

Buitelaar stelt dat wij over het invoeringsvraagstuk van de kapitaaldienst wat te lichtvaardig denken. Als een kapitaaldienst, conform ons voorstel, alleen op nieuwe uitgaven wordt toegepast, zal het enige tijd duren alvorens de afschrijvingen hun structurele niveau bereiken. Er ontstaat daardoor geen extra financiële ruimte op de gewone dienst omdat, zoals Buitelaar terecht opmerkt, aflossing dient plaats te vinden van de in het verleden toegepaste leningfinanciering. Buitelaar stelt daarom voor fictieve inhaalafschrijvingen toe te passen op de in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Wij hebben ons ook rekenschap gegeven van dit overgangsprobleem en komen met dezelfde oplossing. Expliciet wordt door ons gepleit voor een procedure voor de aflossing van de in het verleden opgebouwde schuld. Wij schrijven dat termijnen gesteld zouden moeten worden aan de aflossing hiervan. Dit betekent dat er een overschot gecreëerd zal moeten worden op de gewone dienst gedurende de overgangperiode om langs die weg de aflossingen te bekostigen en te komen tot een sanering van overheidsfinanciën. In wezen komt dit overeen met het voorstel fictieve afschrijvingen te hanteren.

Buitelaar besluit zijn commentaar met de opmerking dat de gulden financieringsregel ook toegepast zou kunnen worden zonder formele invoering van de kapitaaldienst. Deze constatering hebben wij ook in het rapport gedaan. Buitelaar wil dit punt nog eens goed onder de aandacht brengen, omdat hij bang is dat met een mogelijke afwijzing van de kapitaaldienst door de politiek, de

gulden financieringsregel eveneens uit het vizier zou raken. Net als bij de uitgavennorm, heeft Buitelaar natuurlijk het recht om een politiek pleidooi te houden; in dit geval voor een stringente begrotingsnormering. Op basis van ons onderzoek kan het door Buitelaar gewenste draaiboek worden gemaakt voor de herinvoering van de kapitaaldienst op de rijksbegroting. Het opstellen van zo'n draaiboek is vooral een kwestie van het maken van beleidskeuzen: het bepalen van de aflossingstermijnen voor de 'oude schuld', het afbakenen van de kapitaaluitgaven en het vaststellen van een afschrijvingsregime. Vandaar dat wij ons *ESB*-artikel beëindigden met de opmerking dat na de wetenschap nu het woord is aan de politiek.

Jan Hoogteijling
Peter Vrancken