

# IS HET ONDERSCHIED TUSSEN EEN EXPLOITATIE- (GEWONE-) EN EEN KAPITAALREKENING BIJ DE OVERHEIDSHUISHOUDING VAN FUNDAMENTEEL BELANG?

door Dr D. B. J. Schouten

In het jongste Januari-nummer van dit tijdschrift heb ik zeer in het kort enige argumenten naar voren gebracht waarom het m.i. niet nodig is de afschrijvingen op het overheidsbezit op basis van vervangingswaarde te calculeren en waarom het eveneens overbodige moeite (= verspilling) is een vermogensbalans voor de overheidshuishouding, afgezien van de overheidsbedrijven, op te stellen. Een van de argumenten daarbij was, dat ook voor een doelmatige organisatie van de verschillende overheidsdiensten een calculatie van de desbetreffende afschrijvingen overbodig is.

Natuurlijk kan het zijn nut hebben het waardeverbruik van de diverse diensten „gelijktijdelijk en volgtijdelijk”<sup>1)</sup> in onderlinge verhouding te bezien. Voor een bewaking van de efficiency van deze diensten is het echter m.i. niet noodzakelijk de desbetreffende afschrijvingen met elkaar te vergelijken. In feite wordt dit dan ook niet gedaan. Wel worden de gespecificeerde uitgaven, m.n. de uitgaven voor lonen en salarissen, de algemene uitgaven, de bijdragen in diensten van derden, de specifieke uitgaven, de overdrachten aan derden etc., met elkaar vergeleken, waarbij voor de efficiencybewaking vooral de eerste twee soorten van uitgaven van belang zijn. Echter de slijtage van hetgeen vroeger werd verworven heeft men nauwelijks in de hand, kan men dus niet taakstellend controleren met behulp van het calculeren van afschrijvingen. Voor het uitoefenen van de *interne* bestuursfunctie hebben dan ook de overheidsafschrijvingen, praktisch gesproken, geen enkele betekenis.

Prof. A. Mey beweert nu o.m. in zijn jongste artikel, dat de bestuurder ook zorg moet dragen de vereiste productiemiddelen te kunnen vervangen en uit dezen hoofde dus de afschrijvingen op basis van vervangingswaarde dient te calculeren. „Zo men dit in publieke bedrijven en diensten veronachtzaamt, belast men het nageslacht met kosten van verbruik der huidige jaarlagen van de bevolking”. Deze stelling, welke de kern van de kwestie aanraakt, wordt jammer genoeg niet verder uitgewerkt. Men verlaat hier kennelijk het terrein van een al te eenzijdige bedrijfseconomie en komt men op het gebied van de algemene economie. Vanwege het belang van deze m.i. onjuiste stelling voor de algemene economische en financiële politiek van de overheid moge ik terzake nog enige fundamentele beschouwingen geven.

In tegenstelling met de these van Prof. A. Mey zou ik de stelling willen poneren, dat *de gewone dienst — ook over de gehele conjunctuurcyclus genomen — niet uit belastingen en de kapitaaldienst niet uit leningen behoeft te worden gefinancierd*. Iedere regel, welke dit wel normeert, is in het licht van de moderne economische theorie onhoudbaar. Terloops wijs ik er op, dat mijn stelling niet in tegenspraak is met wat de toenmalige Minister van Financiën in de Millioenennota 1949 heeft gezegd, n.l. dat het saldo van de kapitaaldienst „bij definitie ..... door leningsgelden mag worden gedekt”. Het mag dus kennelijk ook anders, bijvoorbeeld door belastingen, alleen is dan de definitie nogal inhoudsloos geworden.

1) Terminologie van Prof. Dr A. Mey.

Indien deze interpretatie van de uitspraak van de toenmalige Minister van Financiën en in het algemeen het door mij geponeerde juist is, dan kan men logischerwijze uit een oogpunt van financiering het gehele onderscheid tussen de exploitatie- en de kapitaalrekening van de overheid laten vallen. Een en ander impliceert, dat dan alle kosten gemaakt voor de berekening van de afschrijvingen op het overheidsbezit en voor het opstellen van een vermogensbalans van de overheid als verspillingen moeten worden aangemerkt, tenzij men om een politieke reden wil weten hoe het staat met het overheidsvermogen. Het is duidelijk, dat, als de politici dit willen weten, de overheidsadministratie de desbetreffende gegevens dient te verschaffen. Zuiver wetenschappelijk redenerend kunnen wij een dergelijke veronderstelling echter beter buiten beschouwing laten.

Waar komt eigenlijk de „orthodoxe” regel van de openbare financiën om slechts de kapitaalsuitgaven met leningen te financieren, of met andere woorden om het overheidsvermogen koste wat het koste in stand te houden, vandaan?

Wel, het was een uitvloeisel van de klassieke theorie op basis van het beginsel, dat de baten en lasten van de overheidshuishouding op gelijkmatige wijze over de tijd dienen te worden verdeeld. De huidige generatie mag geen voordelen genieten ten laste van het nageslacht en omgekeerd: de huidige generatie mag niet gebukt gaan onder offers, welke niet vrijwillig ten bate van het nageslacht worden gebracht.

In welke vorm komen de vrijwillige offers van het heden ten gunste van de toekomst steeds tot uitdrukking? Het klassieke antwoord hierop luidt: in de vorm van uitgestelde consumptie van het inkomen, welke men vrijwillige besparingen pleegt te noemen. Wat heden wordt bespaard kan slechts in de toekomst worden geconsumeerd, bevredigt dus eerst in de toekomst de behoeften van ons of onze kinderen, ook al wordt het reeds in het heden voortgebracht.

Nu stelt de klassieke economie, dat de vrijwillige besparingen van een volkshuishouding tevens de optimale genoemd kunnen worden, optimaal met het oog op de volkswelvaart. Het vrije spel van economische krachten van vraag en aanbod zorgt er immers voor, dat niemand meer of minder op zij legt voor de toekomst dan in overeenstemming is met ieders individuele welvaartssituatie. En zegt het klassiek-economische liberalisme niet, dat, wanneer de individuele welvaart maximaal is, ook de som daarvan, d.i. in deze gedachtengang de volkswelvaart, het hoogst is?

De consequenties van deze uitgangspunten voor de financiële gesties van de overheid zijn op zich zelf logisch. De overheid mag mee-concurreren om de beschikkingsmacht te verkrijgen over de vrijwillig gevormde besparingen. Zij moet dan echter ook de gangbare rente betalen en ervoor zorgen, dat de door haar tot standgebrachte investeringen eenzelfde nut afwerpen in de toekomst als de particuliere investeringen zouden hebben gedaan, die anders tot stand zouden zijn gekomen, indien en voorzover de overheid geen leningen had opgenomen.

Zou de overheid besparingen absorberen voor consumptieve in plaats van productieve investeringsdoeleinden, dan zou zij het optimale welvaartsevenwicht verstoren. Zij zou dan in de toekomst niet die *waarden* kunnen opbrengen die de spaarder verwacht heeft bij het overdragen van de beschikkingsmacht over zijn besparingen, m.a.w. de overheid zou zonder meer, zonder verhoging van de belastingdruk, in de toekomst niet kunnen voldoen aan haar rente- en aflossingsverplichtingen. Een verhoging van de belastingdruk in de toekomst ter financiering van consump-

tieve uitgaven in het heden betekent echter, dat men een ongemotiveerde last legt op het nageslacht ten bate van de huidige generatie.

Het omgekeerde geldt, indien men overheidsinvesteringen financiert uit belastingen. Hogere belastingen drukken immers niet alleen de particuliere besparingen doch ook de particuliere consumptie. Vermindert de overheid deze laatste zonder daarvoor in het heden andere gelijkwaardige consumptieve diensten in de plaats te stellen, doordat zij de belastingmiddelen gebruikt voor investeringen, dan wordt wederom het vrijwillige welvaartsevenwicht verstoord. De volkshuishouding zal het onder deze omstandigheden tegen de wil van de economische individuen met minder consumptie in het heden moeten doen, ten bate van het nageslacht. Eventueel zal dan in de toekomst de belastingdruk kunnen worden verlaagd, omdat dan bij gebrek aan overheidsschulden geen rente- en aflossingsverplichtingen van de kant van de overheid openstaan. Het *belastingniveau* zal in dat geval lager kunnen zijn dan het *waardeniveau* van het overheidsverbruik. Tegenover het verbruik van kapitaalgoederen, d.z. de afschrijvingen, staan immers in een dergelijke situatie geen aflossingsverplichtingen, zodat deze dan niet uit belastingen behoeven te worden gefinancierd.

Resumerend: financiering van de overheidsconsumptie door middel van leningen benadeelt de *toekomst* ten gunste van het heden en omgekeerd financiering van de overheidsinvesteringen door middel van belastingen benadeelt *het heden* ten gunste van de toekomst. Derhalve: om geen enkel tijdvak te benadelen, noch te bevoordelen dient de overheid de gewone uitgaven met belastingen te dekken en de kapitaalsuitgaven met leningen. Zo ongeveer luidt de redenering, die wel klassiek doch desniet-tengestaande verouderd is.

In het bovenstaande klassieke betoog werd n.l. verondersteld, dat het evenwicht tussen besparingen en investeringen via de evenwichtsschepende functie van de rentevoet steeds tot stand komt. Niets is echter bij de huidige institutionele structuur van onze volkshuishouding minder waar. Hier te lande zijn zowel de vraag naar als het aanbod van leenkapitaal van geheel andere factoren afhankelijk dan de rentevoet, zodat het zuiver toeval genoemd moet worden wanneer het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van leenkapitaal bereikt wordt.

Gaat men bijvoorbeeld na hoe dit „evenwicht” in 1952 werd bereikt dan kan men de volgende opstelling maken: (zie de volgende pagina).

De weergegeven cijfers, welke deels op eigen schattingen en deels op gegevens uit het jaarverslag van de Nederlandsche Bank <sup>1)</sup> zijn gebaseerd hebben uiteraard slechts een indicatieve waarde, doch zijn voor ons doel voldoende nauwkeurig. Er blijkt n.l., dat verreweg het grootste gedeelte van het aanbod van leenkapitaal afkomstig is uit het spaaraccres van de institutionele beleggers en uit de tengevolge van de overheidsaflossingen vrij gekomen gelden, waarbij de institutionele beleggers ongetwijfeld wederom de grootste rol gespeeld zullen hebben, gezien het feit dat het langlopend overheidspapier grotendeels in hun handen is. Van de andere kant blijkt overduidelijk, dat het bedrijfsleven practisch geen betekenis heeft bij de vraag naar leenkapitaal. Slechts de woningbouwers en de overheid treden hier als belangrijke vragers op.

Welke rol kan bij de geconstateerde verhoudingen nu de rentevoet spelen bij het tot stand komen van het evenwicht tussen vraag en aan-

<sup>1)</sup> Blz. 80 e.v. en blz. 54.

Aanbod van leenkapitaal uit:

Vraag naar leenkapitaal door:

(in mln. glds.; afgeronde bedragen).

Spaaracres van pensioen en verz. fondsen <sup>3)</sup> .....	740	Particuliere woningbouw	140 <sup>2)</sup>
id. van gezinnen via spaarbanken .....	260	Rijk .....	—
id. van gezinnen rechtstreeks in de vorm van leenkapitaal .....	150 <sup>2)</sup>	Lagere publ. rechtelijke lichamen .....	1.480 <sup>1)</sup>
Aflossingen van het Rijk en de lagere publiekrechtelijke lichamen .....	370	Bedrijven (sluitpost) ...	50
Kapitaalimport in de vorm van leenkapitaal .....	170		
Voorfinanciering door het bankwezen .....	70		
Vermindering van liquiditeiten bij institutionele beleggers <sup>3)</sup> .....	40		
id. bij spaarbanken .....	130		
Totaal aanbod .....	<u>1670</u>	Totale vraag .....	<u>1670</u>

1) Hiervan werd o.a. f 750 mln. aangewend voor de verbetering van de liquiditeitspositie van de L.P.L., zodat de normale vraag van deze lichamen op ruim 700 mln. gesteld moet worden.

2) Eigen schattingen; excl. zelffinanciering van particuliere woningen.

3) Excl. werkloosheid- en wachtgeldfonds.

bod? Zal met andere woorden een stijgende rentevoet in geval van schaarste aan leenkapitaal het aanbod daarvan vergroten en de vraag daarnaar verkleinen, zodat het evenwicht weer hersteld zal kunnen worden? M.i. niet. Immers het aanbod van de pensioen- en verzekeringsfondsen zal bij een stijgende rentevoet eerder kleiner dan groter worden, indien dientengevolge de premies worden verlaagd. Op korte termijn zal men, indien een verdergaande rentestijging wordt verwacht, zelfs het spaaracres tijdelijk in liquide vorm aanhouden. Het omgekeerde is het geval bij een dalende rentevoet. Dit is mede een der oorzaken geweest waarom de institutionele beleggers in 1952 hun liquiditeiten hebben verminderd. Aangezien voorts de geldscheppende instellingen en het bedrijfsleven hier te lande niet duurzaam langlopende schuldpapieren aanhouden (vandaar dat in mijn cijferopstelling slechts van een voorfinanciering door het bankwezen wordt gesproken) moet men concluderen, dat slechts de gezinnen en het buitenland eventueel positief met hun aanbod op een renteverhoging zullen reageren. Deze groep van beleggers is echter kwantitatief van betrekkelijk ondergeschikt belang.

De vraag naar leenkapitaal is m.i. eveneens weinig rentegevoelig. Op de eerste plaats speelt het particuliere bedrijfsleven hier zoals uit de cijfers en uit theoretische overwegingen blijkt nauwelijks een rol. Op de tweede plaats wordt thans de omvang van de woningbouw, welke een zeer groot gedeelte van het beschikbare kapitaal absorbeert, door andere fac-

toren dan de rentekosten bepaald en tenslotte worden eveneens de overheidsinvesteringen volgens de maatstaf van hun sociaal-economische urgentie vastgesteld, zeker bij het Rijk en voor het grootste gedeelte, bijv. bij de woningwetbouw, ook bij de gemeenten.

Wij kunnen dus concluderen, dat het niet juist is, dat op den duur elk aanbod van leenkapitaal zal worden geabsorbeerd door de vraag via de evenwichtsscheppende functie van de rentevoet: *er kunnen derhalve duurzame structurele tekorten of overschotten van leenkapitaal ontstaan.*

Onder deze omstandigheden kan slechts een welbewuste leningspolitiek van de kant van de overheid het noodzakelijke evenwicht, dat niet automatisch tot stand komt, tot stand brengen.

In geval van een structureel overschot — dat overigens momenteel reeds actueel schijnt ondanks de enorme behoeften van de woningbouw en de lagere overheidsorganen — dient de centrale overheid dit overschot te absorberen, hetgeen kan geschieden door het saldo van de *gehele* dienst van het Rijk af te stemmen op de desbetreffende situatie van de nationale economie. Doet men dit niet, dan zal een gedeelte van het verdiende inkomen niet worden besteed, of met andere woorden een gedeelte van de nationale productie niet worden afgezet, waardoor er een *structurele* stagnatie zal intreden en tijdelijk een overbodig betalingsbalansoverschot zal ontstaan.

Ter voorkoming van een dergelijke stagnatie dient het door de overheid geabsorbeerde spaaroverschot dus in elk geval te worden besteed, doch het staat bij voorbaat in het geheel niet vast, dat deze leningsbedragen ook moeten worden bestemd voor kapitaalsuitgaven.

Dit is zonder meer duidelijk als men bedenkt, dat de omvang van de productieve overheidsinvesteringen aan zeer nauwe grenzen gebonden is. Op een goed moment levert het n.l. geen nut meer op om nog meer wegen of bruggen aan te leggen. Bestaat er *dan* toch nog een structureel spaaroverschot in de particuliere sector, dan dient de overheid de belastingen te reduceren of haar collectieve *consumptie* uit te breiden en met leningen te financieren ter voorkoming van een duurzame depressie. Het nageslacht wordt door een dergelijke financieringswijze zeker niet benadeeld, want hierdoor wordt het totale investeringsniveau niet beperkt. Integendeel! Voorkoming van een structurele depressie door een juiste financiële politiek betekent een handhaving van een gunstig investeringsklimaat, betekent dus ook een voordeel voor de toekomstige generatie. Immers hoe hoger de investeringsbedrijvigheid is, des te meer profijt men er in de toekomst van heeft.

Bij de hier beschreven situatie, welke vooral in de moderne literatuur de aandacht heeft getrokken, omdat men heeft geconstateerd, dat de kapitaalmarkt niet zo functionneert als de klassieke theorie ons leerde, is dus geen sprake, dat een afwijking van de orthodoxe evenwichtsregel voor de openbare financiën b.v. een structurele tekortenpolitiek, een ongemotiveerde last legt op de toekomst ten bate van het heden. Beide tijdvakken hebben voordeel van een juiste financiële overheidspolitiek, welke op tijd additionele leningen aanwendt voor additionele verbruiksuitgaven of — indien dit urgenter wordt geacht — voor additionele belastingreducties. De extra overheidsleningen *vermindere*n de particuliere investeringen *niet* omdat er een *spaaroverschot* bestaat, de extra belastingreducties of extra overheidsconsumpties *vermeerder*en deze hoogstwaarschijnlijk *wel*, zodat hierdoor zowel het consumptie- als het investeringspeil hoger komt te liggen. Er is dus geen sprake van dat men slechts óf

kan consumeren in het heden of kan investeren ten bate van de toekomstige consumptie, zoals de klassieke theorie beweert; men kan integendeel zowel de consumptie als de investeringen op een hoger peil brengen in geval van een structureel spaaroverschot. Resumerend wordt de nieuwe regel voor de openbare financiën: *leen zoveel totdat het structurele spaaroverschot geheel is geabsorbeerd en verlaag dienovereenkomstig de belastingen resp. verhoog de consumptieve of investeringsuitgaven al naargelang van wat het meest urgent wordt geacht.*

De aandachtige lezer zal mij nu voor de voeten kunnen werpen: maar hoe komt u erbij heden-ten-dage nog te spreken over een structureel spaaroverschot, terwijl wij hier te lande overal spreken van een fundamenteel kapitaaltekort? Voor onze woningbouw, voor onze openbare nutsbedrijven, voor onze waterstaatswerken, kerken, scholen, etc. etc. hebben wij zoveel besparingen nodig, dat wij, mede gezien onze bevolkingsgroei, de eerste decennia geenszins te maken zullen hebben met een spaaroverschot doch integendeel met een ernstig tekort. Wat doet u nu met uw moderne theorie, die misschien vóór de oorlog opging, maar thans al weer verouderd is?

Het antwoord op een dergelijke strikvraag is eenvoudig; het luidt: pas mijn stelling toe op een situatie van een *spartekort*, d.i. wiskundig gesproken een *negatief spaaroverschot*; m.a.w. verwissel slechts de tekens zonder de zin van het geponeerde beginsel aan te tasten.

Dus in concreto moet men ingeval van een *spartekort* de volgende regel toepassen: *leen minder en verhoog dienovereenkomstig de belastingen resp. verlaag de consumptieve of investeringsuitgaven van de overheid al naar gelang van wat het meest urgent wordt geacht.*

Het is best mogelijk, dat op deze wijze niet alleen een duurzaam overschot op de gewone dienst zal moeten worden gekweekt, doch zelfs een allround kasoverschot zal dienen te worden gerealiseerd, wil er een structurele inflatie met alle gevolgen van dien worden voorkomen.

En bedenk wel, het structurele monetaire evenwicht, dat volledige inschakeling van alle productie-krachten impliceert, is niet zo maar een doel, evenals alle andere doeleinden, waarvan men de voor- en nadelen moet afwegen om tenslotte de beste combinatie te kunnen kiezen; het is een *voorwaarde*, zonder dewelke het kapitalistische stelsel onherroepelijk ten ondergang gedoemd is. Natuurlijk kan er tijdelijk om conjuncturele redenen wel eens afgeweken worden van het hierbedoelde evenwicht, zoals hier te lande geschied is. Op lange termijn dient het echter te worden gehandhaafd, anders zal men een algehele economische chaos niet tegen kunnen houden.

Waar het dus structureel op aankomt is het vaststellen van een zodanige financiële politiek, dat noch een structureel kapitaaloverschot, noch een duurzaam kapitaaltekort blijft bestaan.

In concreto betekent dit, dat men eerst vaststelt welk gedeelte van de nationale productiekracht bestemd mag worden voor collectieve doeleinden gezien de urgentie van de verschillende projecten. Voorts geldt logisch, dat in totaal de som van de belastingopbrengst plus de leningen gelijk moet zijn aan de totale overheidsuitgaven, zodat, als deze laatste gekozen zijn, nog slechts de som van belasting- en leningbedragen vaststaat, doch nog niet de onderlinge verhouding daarvan. Deze verhouding nu hangt op haar beurt af van de besproken structurele situatie op de kapitaalmarkt: hoe hoger het structurele spaaroverschot des te meer leningen moeten er opgenomen worden en hoe hoger het structurele spartekort des te meer belastingen moeten er geheven worden.

Beoordeelt men vanuit dit standpunt de Nederlandse openbare financiën, dan ziet het er naar uit, dat èn de overheidsuitgaven èn de belastingen op een te hoog niveau liggen, terwijl het nog niet geheel duidelijk is of het overheidsvermogen zal moeten afnemen dan wel zal moeten toenemen.

En nu komt de praktische vraag: als er toch geen rechtstreeks verband is tussen de soorten van uitgaven (gewone en kapitaalsuitgaven) en de soorten van ontvangsten (belastingen en leningen) waarom moeten dan nog moeizaam de overheidsafschrijvingen worden berekend; de afschrijvingen, welke alleen betekenis hebben, als men de vervangingswaarde van het overheidsverbruik of de mutatie in het overheidsvermogen wil weten.

Ons antwoord moet voor de tweede keer luiden: het is niet nodig, zodat de vervangingswaardetheorie praktisch geen betekenis heeft voor de overheidshuishouding, al geef ik gaarne toe, dat het niet direct verkeerd is haar wel bij de overheidsadministratie toe te passen. Het is alleen overbodig. Wil men echter de mutatie in het overheidsvermogen leren kennen — onze politici schijnen daarin nu eenmaal zeer veel belang te stellen — dan moet men haar hier uiteraard wel toepassen. Aan deze politici dient evenwel met nadruk gezegd te worden, dat het streven naar een gelijkblijvend, een toenemend of zelfs een afnemend overheidsvermogen een zuiver apriorisme, doch zeker geen wetenschappelijke norm is voor de te voeren financiële politiek.