

Financiering van Bosbouw en Houtindustrie

[676]

H. A. VAN DER MEIDEN en J. T. WASSINK

Het getuigt van een realistische kijk op de zaken dat een Wereldbosbouwcongres, dat zich bezig houdt met de betekenis van de bosbouw in een veranderende wereldeconomie, het moeilijke probleem van de financiering van bosbouw en houtindustrie niet uit de weg gaat. Integendeel, aan dit onderwerp was één van de vier plenaire zittingen gewijd. Terecht, omdat het achterwege laten van een discussie over de financieringsmogelijkheden de zin aan elke discussie over ideeën en voorstellen over de toekomstige ontwikkeling van de bosbouw en houtverwerking zou hebben ontnomen. De wereldbosbouw bevindt zich in een situatie waarin elke toekomstige ontwikkeling nauw gekoppeld is aan een zorgvuldige beschouwing en optimale benutting van alle aanwezige of te creëren financieringsmogelijkheden. Wij bevinden ons namelijk in de situatie dat:

1. In de ontwikkelde gebieden, waar de houtproductie volgens de F.A.O. sterk gestimuleerd moet worden, de bosbouw een steeds duurdere en voor particulieren steeds onaantrekkelijker zaak gaat worden;
2. In de ontwikkelingsgebieden enorme sommen geld nodig zijn om de daar voorkomende bossen, of te bebossen terreinen, bij de houtvoorziening in te schakelen, en om een houtverwerkende industrie op te bouwen;
3. De houtverwerkende industrie in vele sectoren steeds meer gedwongen wordt in de richting van grotere tot zeer grote eenheden.

Volgens F.A.O.-schattingen zal in de periode 1961-1975 39 miljard dollar moeten worden geïnvesteerd in verhoging van de houtverwerkingscapaciteit, 3,3 miljard dollar in de exploitatie en 4,9 miljard dollar voor activiteiten op het gebied van bosbeheer. Van het enorme eerstgenoemde bedrag zal 86 % in de pulp- en papierindustrie worden geïnvesteerd, 8 % in platenfabrieken en 6 % in zagerijen. Niet minder dan 75 % van de investeringen in de papierindustrie zal in de ontwikkelde gebieden plaats hebben, waar bovendien de kosten per bedrijfseenheid groter zijn. Dit laatste betekent dat slechts 16 % van de capaciteitsuitbreiding van deze industrie in de ontwikkelingsgebieden zal plaatshebben.

Het is juist gezien dat de organisatoren van het Congres de verschillende facetten van de financiering hebben laten belichten door regeringsvertegenwoordigers uit een tropisch land (5) en uit een Westeuropees land (1), door een vertegenwoordiger van de particuliere bosbouw (3), door een bankier (8), door een industrieel (6) en door de F.A.O. Forest Economics Branch (2). De speciale financieringsproblemen in ontwikkelingsgebieden zijn voorts belicht door een F.A.O.-functionaris (7).

Dan zijn er naast deze „general papers”, nog vele bijdragen over dit onderwerp ingeleverd, waarvan wij er slechts enkele vermelden (4, 9).

De verschillende auteurs hebben uiteraard de begrippen financiering en investering met elkaar in verband moeten brengen, ze hebben ze echter niet

steeds gescheiden gehouden. Beschouwingen over investeringsaspecten (noodzaak, rendementsverhoging) hebben in die gevallen een bespreking van financieringsmogelijkheden op de achtergrond gedrongen.

1. *Financiering van de bosbouw in ontwikkelde gebieden*

De F.A.O. dringt aan op verhoging van de houtproductie in de ontwikkelde landen, met name ook in Europa. Trouwens ook in E.E.G.-verband wordt opvoering van de houtproductie in de betreffende landen als essentieel beleidspunt naar voren gebracht. Waar deze productie in bestaande bosbedrijven wordt verkregen, zijn de investeringen in herbebossing, onderhoud en beheer gemakkelijker te realiseren dan die in nieuwe grote of kleine bosprojecten. Dit verklaart waarom de Zweed *Önnesjö* (3) een interessante beschouwing geeft over de mogelijkheden om het investeringsrendement in een duurzaam bosbedrijf te verhogen, maar de financieringsproblemen bij aanleg en onderhoud van nieuwe bossen, losstaand van bestaande bedrijven, nauwelijks aanroert. Dit is ook de reden dat zijn betoog wél op constructieve wijze de weg aanwijst waarlangs particuliere boscigenaren tot financieel betere resultaten kunnen komen, maar niet ons inzicht in de financieringsmogelijkheden verruimt.

Von Westphalen (9) daarentegen stelt dat de financiering van particuliere bossen van buitenaf, met name door de regeringen, moet worden gesteund. Hij wijst op de noodzaak van deze steun, voert motieven aan, maar vervalt helaas in de fout die men in verschillende Europese landen kan constateren: hij geeft geen concrete ideeën over een reële en effectieve wijze van overheidssteun, noch alternatieve wegen voor financiering van de particuliere bosbouw aan. Dit is wel door anderen geschied (1, 4, 6, 8).

Voor ons land, evenals voor de andere E.E.G.-landen, wordt de situatie nog aanzienlijk gecompliceerd door een bepaling in het Verdrag van Rome (art. 92) die steun met staatsmiddelen of door staatsmaatregelen verbiedt, als deze steun bepaalde ondernemingen of bepaalde producties in een van de landen bevoordeelt. Dit betekent dat in de E.E.G.-landen slechts nog communautaire steunmaatregelen in het bosbouwbeleid mogelijk zijn.

Van essentiële betekenis voor het scheppen en op effectieve wijze laten functioneren van financieringsmogelijkheden in de bosbouw is de houding van de betreffende regering. In verband hiermee heeft *Aubertin* (1) de situatie, die in de meeste ontwikkelde landen bestaat, scherp getekend. Hij merkt op dat in het algemeen regeringen niet geneigd zijn veel waarde aan een economisch probleem te hechten als hierbij niet aan één of meer van de volgende voorwaarden wordt voldaan: 1) Een oplossing of in elk geval een resultaat moet op korte termijn verwacht kunnen worden; 2) er moet een sociaal aspect aan verbonden zijn; 3) de oplossing moet economisch op een goede basis komen te rusten.

Aan deze drie voorwaarden voldoet de bosbouw maar zeer ten dele. Met name de lange omloop is een probleem, dat zowel politiek als op het gebied van financiering moeilijkheden levert. Hierop vestigen ook *Önnesjö* (3) en *Waris* (8) de aandacht.

Aubertin wijst er op dat in de meeste landen de boscigenaren voor hun

bestaan niet volledig op het bos zijn aangewezen, zodat in dit opzicht aan de bosbouwproblemen geen sociale betekenis kan worden toegekend. In die landen zal bijvoorbeeld een crisis in de houtafzet geen sociale crisis tot gevolg hebben. De auteur acht het om bovengenoemde redenen niet voor de hand liggend dat een land dat een stijgend houttekort moet verwachten, daardoor ook altijd geïnteresseerd zal zijn in een verhoging van de houtproduktie, ook al impliceert het tekort een steeds moeilijker en duurder wordende houtimport. Hij pleit voor het treffen van goed met cijfers gedocumenteerde vergelijkingen tussen investeringen in bos en die in andere projekten. Daarbij moeten in verband met de bosinvesteringen niet alleen de financiële en economische, maar ook de sociale aspecten worden betrokken. Dit laatste is moeilijk maar kan doorslaggevend zijn daar het financieringsbeleid van een overheid in sterke mate wordt beïnvloed door dringende problemen op korte termijn.

Het is o.i. dan ook verklaarbaar dat in verschillende Westeuropese landen en in Noord-Amerika de recreatieve functie van het bos steeds sterker naar voren wordt gehaald, als men de overheid bij de bosbouw in het algemeen en bij nieuwe bosbouwprojekten in het bijzonder financieel wil interesseren. Ook voor de overheid zelf vormt deze sociale betekenis het politieke motief voor activiteiten op het gebied van de bosbouw.

Het bedrag dat de overheid, in welke vorm dan ook, in de bosbouw investeert kan ten goede komen aan bossen van de staat of aan die van andere grondeigenaren. De keus wordt voornamelijk politiek bepaald, maar afgezien daarvan heeft de Staat volgens *Aubertin* er belang bij in eigen bossen te investeren, omdat de baten van deze investering dan direkt naar de Staat terugvloeien en het voor de Staat gemakkelijker is voor nieuwe investeringen de nodige fondsen uit het bos te putten.

Bovendien ziet hij een bezwaar in het besteden van belastinggelden voor investeringen in de particuliere bosbouw. De gehele gemeenschap investeert in bos dat slechts een klein deel van de bevolking bevoordeelt. Deze stelling van *Aubertin* achten wij echter onjuist. In de eerste plaats zijn de functies van het bos die de Duitsers zo fraai als „*Wohlfahrtswirkungen*” samenvatten, zonder meer voor de gehele gemeenschap belangrijk, ook als het andere dan Staatsbossen betreft. Maar voorts zal in de meeste landen een hoge produktie van hout een nationaal-economisch belang zijn. De bedoelingen van *Aubertin* worden duidelijk als hij de verschillende mogelijkheden van financiering van particuliere bosbouw noemt, en daarbij andere mogelijkheden naar voren haalt dan direkte deelname van de regering uit haar budget.

Behalve het reeds genoemde bezwaar acht *Aubertin* een tweede nadeel van deze direkte overheidssteun het gevaar van discontinuïteit in de financiering. Immers, de Rijksfinanciën worden van jaar tot jaar opnieuw vastgesteld. Ook instelling van een speciale belasting waarvan de inkomsten in de schatkist vloeien, acht *Aubertin* niet de goede oplossing, omdat het mogelijk is dat dit geld niet geheel voor het bestemde doel wordt gebruikt (cf. onze wegenbelasting).

Voor insiders in de bospolitiek is duidelijk dat *Aubertin*, een Fransman, tenslotte belandt bij de z.i. beste oplossing, een onafhankelijk fonds met een

eigen administratie, met als voorbeeld het *Fonds Forestier National*. Wij willen ons niet verdiepen in de vele voordelen en eventuele nadelen van dit fonds. Het moet, in deze vorm, in verband met de E.E.G. geleidelijk verdwijnen. De werkwijze van dit fonds waarborgt echter inderdaad een volledig besteden van aan bosbouw en houtindustrie opgelegde heffingen voor bosbouwprojecten met een goede kans op grote regelmaat van de investeringen. Vanaf 1946 heeft dit fonds jaarlijks de bebossing van ± 63.000 ha (met een variatie van 10 %) financieel gesteund. Het ontvangt zijn gelden uit indirecte belastingen, één op produkten van bosexploitatie en één op papier en karton. Nadrukkelijk houdt dit fonds bij de besteding van zijn middelen rekening met de voorziening in de nationale houtbehoefte, hetgeen, althans in principe, financiering van economisch aanvaardbare en produktieve projecten in de hand werkt.

Door andere auteurs zijn nog meer financieringsmogelijkheden aangegeven.

Ticoulat (6) wijst op mogelijkheden die de „*capital gains tax*” in de V.S. voor de bosbouw biedt. Helaas vermeldt hij de essentie daarvan niet. In het kort komt deze op het volgende neer: sinds 1944 zijn alle opbrengsten uit houtverkoop als vermogensaanwas gerekend en belast volgens de lage vermogensaanwas van 25 %. Aan het Amerikaanse Congres werd in 1963 trouwens voorgesteld deze lage belastingheffing in het vervolg alleen te laten gelden voor bouseigenaren met een inkomen uit bos van max. 5000 dollar per jaar, en bij de grotere eigenaren dit inkomen normaal voor inkomstenbelasting in aanmerking te laten komen. Hiertegen is door de bosbouw sterk geprotesteerd. Begrijpelijk, omdat volgens *Ticoulat* sinds 1945 door de „*capital gains tax*” veel kapitaal uit de particuliere sector voor de langlopende investering in de bosbouw beschikbaar kwam, hetgeen resulteerde in een zeer sterke uitbreiding van bos en houtverwerkende industrie in de V.S. *Ticoulat* acht dan ook belastingfaciliteiten bij de houtopbrengst de meest doeltreffende wijze van steun aan de bosbouw; zij vormen een primaire maatregel waar het erom gaat de interesse van particuliere beleggers in de bosbouw te vergroten.

Door *Waris* (8) wordt uiteengezet hoe ook op andere wijze particuliere beleggers bij de investering in bos kunnen worden betrokken, en wel volgens een interessante methode die sinds kort in *Finland* wordt gevolgd. Men is daarbij van de overweging uitgegaan dat in landen, waar kleine bouseigenaren een groot deel van het bosareaal bezitten, onmogelijk bebossingsprogramma's volvoerd kunnen worden op een schaal die met de nationaal-economische doeleinden in overeenstemming is, als niet langlopende kredieten op gemakkelijke voorwaarden beschikbaar worden gesteld. Hiervoor zijn nauwelijks mogelijkheden aanwezig via normale bankkredieten. Voor de verstrekking van langlopende kredieten kunnen, zoals door verschillende sprekers tijdens het congres naar voren is gebracht, betere mogelijkheden worden verkregen via speciale kredietinstellingen van soortgelijke aard als landbouwontwikkelingsfondsen. Voorts kunnen mogelijkheden worden geschapen door een gecombineerde activiteit van de overheid en de banken. Op dit laatste berust het in *Finland* toegepaste systeem.

De Finse regering was niet bereid voldoende kredieten ter beschikking van

de particuliere bosbouw te stellen. De Centrale Bank heeft toen in overleg met andere banken voorgesteld een consortium te vormen, dat zou intekenen op speciaal uit te geven bosobligaties, onder voorwaarde dat de Staat de daaruit verkregen fondsen alleen gebruikt om de particuliere boscijzenaren te helpen bij de financiering van bosaanleg. Dit voorstel is door de Finse regering aangenomen; van 1965 tot 1970 zal in totaal 143 miljoen Finse Marken ($\pm f 160.000.000$) aan leningen ten behoeve van de particuliere boscijzenaren worden uitgegeven, waarvan minstens 80 % door de uitgifte van obligaties. De looptijd van deze obligaties is 16 jaar, hun rente is $2\frac{1}{2}$ % hoger dan de huidige rente van 6-maandelijke bank-deposito's (een in Finland gebruikelijke maatstaf bij obligatie-leningen). De kapitaalwaarde van de obligaties is bovendien gekoppeld aan de officiële index van de kosten van levensonderhoud ten bedrage van 50 %. De boscijzenaren krijgen echter de leningen tegen een lagere rente, hetgeen in wezen een subsidie van de overheid betekent. Deze leningen hebben bovendien een 18 jaar langere looptijd dan die van de obligaties, hetgeen eveneens een vorm van steun door de staat inhoudt, die hiermee immers een zeker risico loopt. De voorwaarden waren gunstig voor beleggers. De obligaties zijn gekocht door particuliere financierings- en hypotheekbanken en verzekeringsmaatschappijen. Zij worden niet aan het publiek aangeboden omdat dit volgens Waris de vraag naar andere Staatsobligaties zou kunnen verminderen.

Dit Finse initiatief is origineel, effectief en, voor andere landen, de moeite van nadere bestudering zeker waard. Het maakt, met overheidssteun, uit particuliere bron gelden vrij voor financiering van de particuliere bosbouw. Dit geschiedt op dusdanige wijze dat niet alleen de particuliere boscijzenaren maar ook de beleggers geïnteresseerd zijn; voordeel heeft, indirect, ook de Staat, die nu slechters geïnteresseerd is in leningen uit eigen middelen in leningen aan de boscijzenaren hoeft deel te nemen.

Op andere, maar ook interessante wijze wil *Paulet* (4) de bosbouw uit particuliere bron, met overheidssteun, financieren. Hij stelt de oprichting van particuliere bebossingsmaatschappijen voor, die aandelen uitgeven. Elk aandeel garandeert de aanleg en het onderhoud en beheer (minstens 5 jaar) van 1 ha bos, hoewel een bepaald aandeel niet aan een bepaalde hectare is gebonden. De plaatsing van dergelijke aandelen moet worden gestimuleerd doordat de Staat aan het bezit ervan belastingfaciliteiten verbindt, bijvoorbeeld vermindering van inkomstenbelasting. De aandelen worden op naam uitgegeven en zijn niet verhandelbaar binnen 15 jaar na uitgifte. Jaarlijks heeft een herwaardering van de aandelen plaats, ten eerste in verband met de prijsindex en ten tweede evenredig met de waardevermeerdering van de beplanting. Deze toename wordt onder de aandeelhouders verdeeld in de vorm van „free shares” (bonusaandelen). Voorwaarde bij dit systeem is een strenge technische en financiële controle op deze maatschappijen door Staatsbosbeheer en Rijksaccountantsdienst. Tot zover de idee van *Paulet*.

Het is verheugend dat in Madrid niet alleen een ongenueanceerd pleiten voor directe overheidssteun aan de particuliere bosbouw is gehoord, maar dat in verband met de moeilijke situatie in deze sector ook meer gedetailleerde, weloverwogen voorstellen naar voren zijn gebracht.

2. *Financiering van de ontwikkeling van bosbouw en houtverwerking in ontwikkelingsgebieden*

Spears (5) en *Vakomies* (7) vermelden de voordelen en bezwaren van bos-exploitatie voor ontwikkelingslanden. *Spears* geeft gedragslijnen voor de betreffende regeringen. *Wood* (10) gaat speciaal op de problemen in en is in feite alleen maar negatief.

Enorme reserves van de grondstof hout bevinden zich in de tropische gebieden, die meestal tevens ontwikkelingsgebieden zijn. Men kan zich afvragen waarom deze reserves niet op de markt komen en wat nodig is om dit wél te bereiken. Men wordt dan geconfronteerd met de volgende problemen:

1. Veelal is slechts weinig of zelfs niets van het bosareaal geïventariseerd.
2. Waar wel een inventarisatie plaats had, gaf deze als resultaat:
 - een grote soortenrijkdom per hectare (hetgeen ongunstig is voor de exploitatie);
 - weinig bekende (verkoopbare) houtsoorten per hectare.
3. Exploitatie van dit soort bos (het vlaamse woord „uitbating” is o.i. hier beter op zijn plaats) is alleen mogelijk door middel van een tot op de spits gedreven efficiency. Voor deze optimale efficiency ontbreekt meestal lokaal de kennis terwijl de realisatie ervan ook voor de „ontwikkelde” exploitant geen eenvoudige opgave is.
4. De afzet van het produkt levert vaak moeilijkheden op; de aangeboden houtsoorten zijn grotendeels onbekend op de potentiële kopersmarkten (voornamelijk West-Europa en Japan).
5. De benodigde kapitalen zijn relatief groot; om bijvoorbeeld een productie van 20 m³/ha te realiseren, moeten per m³ zeer vele meters afvoerweg worden aangelegd; de dimensies van de blokken zijn groot, de transportmiddelen daardoor zwaar en duur. Dergelijke kapitalen zijn lokaal meestal niet voorhanden, moeten dus van buiten worden aangetrokken, óf via ontwikkelingsfondsen óf uit particuliere bron (houtindustrie).
6. Voor buitenlandse investeringen zijn politieke stabiliteit en binnenlandse rust nodig (10). Zelfs onder deze omstandigheden beperkt het buitenlandse kapitaal zich tot investeringen die direkt opbrengsten geven, dus investeringen in „uitbating” en zelden in langdurige projecten.
7. Willen langlopende investeringen met buitenlands kapitaal gerealiseerd worden, dan is bij de lokale bewindslieden staatsmanschap vereist. Eventuele financiers willen te maken hebben met staatslieden die een generatie vooruitzien, niet met politici wier belangstelling niet verder gaat dan de volgende verkiezingen, hetgeen ook tot uiting komt in de lasten die zij de industrie opleggen (7).

In de gehele probleemstelling nemen de punten 6 en 7 een kardinale plaats in. Is aan de daarin gestelde voorwaarden in acceptabele mate voldaan, dan zijn de andere problemen met geld, eventueel in de vorm van steun, en kennis te overwinnen.

Behalve voor de bosexploitatie geldt een groot deel van de vorengenoemde