

HET BELANG VAN OVERHEIDSINVESTERINGEN VOOR DE ECONOMIE

Bron : Belfius Research maart 2015

Inleiding

In september 2014 werden de ESR 2010-normen* voor het eerst volledig toegepast. Een gevolg van deze ESR-normen is dat overheidsinvesteringen voortaan in één keer verrekend worden in de rekeningen in plaats van via afschrijvingen over meerdere jaren. Dit heeft tot gevolg dat overheidsinvesteringen zwaar wegen op zowel het overheidsbudget als de overheidsschuld.

Vermits België het zo al moeilijk had om aan de normen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen, kan dit een extra rem zetten op overheidsinvesteringen. Spijtig, want in tegenstelling tot louter consumptieve uitgaven, kunnen gerichte investeringen net een blijvend, stimulerend effect hebben op onze economie.

**Het Europees Stelsel van de Rekeningen (ESR) is een statistisch kader waarmee de Europese Commissie (Eurostat) op een eenvormige en vergelijkbare manier de economische evolutie van Europese lidstaten meet. Dit stelsel bepaalt dus uniform wat er behoort tot de sector overheid en derhalve ook tot de overheidsschuld en bepaalt ook wat een overheidsinvestering is en hoe deze in het inkomsten- en uitgavenbudget van de overheid moet worden opgenomen.*

Normalerwijze wordt een investering afgeschreven op de economische levensduur. De ESR normen bepalen voor overheidsinvesteringen dat deze ineens ten laste moeten genomen worden van het budget in het jaar van de investering.

Overheidsinvesteringen in België

Overheidsinvesteringen vormen in België slechts een klein deel van de totale uitgaven. Bovendien neemt dit deel af met de jaren. Bij besparingen om de Belgische schuld meer in lijn te brengen met de normen van het stabiliteits- en groeipact - een schuld/BBP-ratio van 60% en een begrotingstekort van maximum 3% - moeten deze investeringen het steevast ontgelden. Ook zo voor lokale besturen: investeringen worden vaak als een sluitpost in het financieel beleid beschouwd.

Op internationaal vlak scoort België daarenboven niet te best. Het aandeel van de Belgische investeringen in de totale uitgaven bevindt zich op hetzelfde niveau als dat van Duitsland. Maar terwijl België in een dalende trend zit, steeg dit percentage in Duitsland de voorbije jaren. In Frankrijk en vooral Nederland is het aandeel van

investeringen in de totale overheidsuitgaven aanzienlijk groter (in België bedraagt het aandeel overheidsinvesteringen in de totale overheidsuitgaven excl. rentelast ca. 4 % - in Nederland het dubbel).

Waarin investeert de overheid in België?

Het merendeel van de Belgische overheidsinvesteringen valt in te delen in drie categorieën: algemeen bestuur, economie en onderwijs. De voornaamste post onder algemeen bestuur is fundamenteel onderzoek, voor economie is dit vervoer.

Vervoer en fundamenteel onderzoek maken gemiddeld 45% van alle Belgische overheidsinvesteringen uit. In 2013 steeg dit aandeel zelfs naar 50%.

De categorie vervoer bevat twee verschillende componenten. Enerzijds vallen hieronder alle uitgaven in verband met wegenbouw, anderzijds horen daar ook de uitgaven voor de openbare vervoersmaatschappijen (De Lijn, TEC en de NMBS) bij. De laatste jaren waren de lokale overheden (gemeenten en provincies) goed voor ongeveer 40% van alle vervoersuitgaven. Deze uitgaven gingen voornamelijk naar wegenbouw en rioleringswerken.

Investeringen van lokale overheden zijn belangrijk

Lokale besturen nemen over het algemeen het leeuwendeel van de overheidsinvesteringen voor hun rekening. In de 27 lidstaten van de Europese Unie staan zij gemiddeld in voor twee derde van de overheidsinvesteringen. In landen met een federale structuur, zoals België, ligt dit percentage iets lager doordat ook de regionale overheden een belangrijk deel van de investeringen dragen.

In het verkiezingsjaar 2012 investeerden Belgische lokale besturen - in hoofdzaak de gemeenten - voor ongeveer € 3,4 miljard, wat iets minder is dan 1 % van het BBP. Voor de lokale economie zijn deze investeringen erg belangrijk. Ze zijn per definitie immers niet alleen geografisch gespreid, lokale projecten doen doorgaans ook een beroep op plaatselijke arbeidskrachten en ondernemingen.

Naast deze plaatselijke impact hebben lokale investeringen ook een macro-economische dimensie. In vergelijking met investeringen op nationaal niveau hebben die van lokale en gewestelijke overheden een groter effect. Ze werken als multiplicator en dragen meer bij aan een structurele groei. Na de recessie van 2009 en de financiële crisis stemden heel wat landen daarom hun relanceplan af op het stimuleren, ondersteunen of beschermen van de lokale investeringen. Dit moest de lokale besturen in staat stellen om samen met de overige publieke actoren een stabiliserende rol te spelen.

Wat is de economische impact van overheidsinvesteringen?

Overheidsinvesteringen stimuleren de economie op twee manieren. Enerzijds zijn investeringen uitgaven. Meer uitgaven verhogen de vraag en hebben zo een rechtstreekse impact op het BBP. Terwijl dit vooral een effect op korte termijn is, hebben overheidsinvesteringen anderzijds ook op lange termijn een belangrijke impact, maar dan

op de aanbodzijde van de economie. Overheidsinvesteringen kunnen de totale productiviteit van de economie doen stijgen. Het is dit positieve effect op de gehele economie dat overheidsinvesteringen onderscheidt van private investeringen of consumptieve uitgaven en er een potentieel sterk instrument voor economisch beleid van maakt.

Uiteraard heeft niet elke overheidsinvestering dergelijke grote, positieve effecten. Investeringen in infrastructuur en in onderzoek en ontwikkeling worden vaak geciteerd als katalysatoren voor groei. Maar ook binnen deze categorieën haalt niet elke uitgave hetzelfde rendement. Zo hebben onderhoudsinvesteringen bijvoorbeeld minder impact dan uitgaven in nieuwe infrastructuur.

Hoe groot de impact van overheidsinvesteringen in infrastructuur op groei en op het BBP werkelijk is, valt niet eenvoudig te bepalen. Een gebrek aan goede data en afwijkende statistische methodologieën liggen aan de basis van afwijkende conclusies. De ene studie spreekt van een licht negatief effect, de andere houdt het dan weer op een sterk positief effect.

Multiplicatoreffect op korte en middellange termijn

In een recent onderzoek naar het belang van overheidsinvesteringen bestudeerde het IMF niet alleen multiplicatoren op korte en middellange termijn, maar simuleerde het ook de langetermijneffecten op de groei van een economie. De conclusie: een toename van overheidsinvesteringen met 1% van het BBP doet na 1 jaar het BBP stijgen met 0,4%. Na 4 jaar loopt die impact op tot 1,5%. Volgens het IMF bedraagt de multiplicator daarom op korte termijn 0,4 en op middellange termijn 1,4.

De impact is dus duidelijk positief. Resultaten variëren echter naargelang de omstandigheden. Ze zijn afhankelijk van de conjunctuur, het investeringsproces en de wijze van financiering:

- **Het positieve effect van overheidsinvesteringen neemt toe naarmate een economie slechter presteert**. De Belgische economie groeit, maar niet echt snel. Bovendien daalt de werkloosheid slechts langzaam. Bijkomende overheidsinvesteringen kunnen dus zeker een duwtje in de rug geven.
- Daarnaast zal **de positieve impact groter zijn naarmate het investeringsproces efficiënter verloopt**. De efficiëntie van Belgische overheidsinvesteringen en de onderliggende infrastructuur kan afgeleid worden uit het Global Competitiveness Report van het World Economic Forum. Op het vlak van de kwaliteit van zijn infrastructuur bekleedt België de 17de positie op 144 landen. Geen podiumplaats, maar ook geen plaats tussen de minder efficiënte landen. Een andere cruciale vraag is of België nog echte infrastructuurnoden heeft die voor een stijging van de productieve kapitaalvoorraad kunnen zorgen. De fileproblemen rond Antwerpen en Brussel en een beperkte capaciteit op het vlak van elektriciteitsproductie komen hier zeker voor in aanmerking. Naast deze losstaande voorbeelden kan het belang van infrastructuurinvesteringen in België ook aangetoond worden aan de hand van de comparatieve voordelen van ons land. Opslag en transport over land zijn twee sectoren waarin ons land een duidelijk voordeel heeft. Een goede en volledige infrastructuur is cruciaal voor deze activiteiten. Gerichte overheidsinvesteringen in infrastructuur zijn noodzakelijk om onze relatieve sterktes te behouden en nog verder uit te breiden. De verdere ontwikkeling van e-commerce maakt dit thema des te actueler.

- **De derde voorwaarde – de uitgaven moeten met schuld gefinancierd worden (en dit zou dus leiden tot een verhoging van de overheidsschuld) – ligt voor België gevoeliger**. De overheidsschuld bedraagt midden 2015 106,6% van het BBP. Het begrotingssaldo van 2014 kwam op een tekort van 3,2% uit. Volgens de regels van het stabiliteits- en groeipact is er in ons land dus geen ruimte voor extra schuld.

Conclusie

De Belgische overheden investeren relatief weinig. Het aandeel van investeringen in de totale overheidsuitgaven daalt en ook in internationaal perspectief scoort ons land laag. Een hoge staatsschuld en decennia van bezuinigingen liggen ongetwijfeld mee aan de basis. De ESR 2010-normen dreigen een extra rem op deze investeringen te zetten.

Dit lage investeringsniveau is suboptimaal voor onze economie. Overheidsinvesteringen kunnen in tijden van laagconjunctuur de economische groei op duurzame wijze aanwakkeren. Wanneer er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, hebben deze investeringen geen negatieve impact op de schuld/BBP-ratio en leiden ze dus niet tot extra begrotingsdruk. België voldoet aan deze noodzakelijke voorwaarden en kan dus een sterkere groei realiseren via bijkomende overheidsinvesteringen.

Dit wil niet zeggen dat elke investering door de overheid verantwoord is of een blijvende positieve impact zal hebben op de totale economie. Bij de keuze van de projecten moet de economische rationaliteit voorop staan. Ook moet het investeringsproces efficiënt verlopen, zodat het overgrote deel van de uitgaven ook daadwerkelijk leidt tot een verhoging van het productieve kapitaal.

Investeringen alleen volstaan echter niet. Meer zelfs, zonder bijkomende, structurele maatregelen hebben overheidsinvesteringen weinig zin. Bijkomende, weloverwogen overheidsinvesteringen kunnen helpen bij het doorbreken van de huidige economische impasse. En hun bijdrage zal des te hoger uitvallen wanneer ze ingebed zijn in een volledig en coherent groeibeleid. Een eerste stap om van overheidsinvesteringen een instrument van economisch beleid te maken, is ervoor te zorgen dat hun negatieve impact op de budgettaire convergentiecriteria wordt herzien (zoals bepaald volgens de boekhoudregels – ESR 2010). Dan pas zijn meer overheidsinvesteringen opnieuw mogelijk.