



Vlaams
Parlement

ingediend op **1500** (2017-2018) – Nr. 1
27 februari 2018 (2017-2018)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Peter Van Rompuy, Koen Van den Heuvel, Jenne De Potter,
Katrien Schryvers, Katrien Partyka en Dirk de Kort

betreffende de introductie
van een investeringsnorm
voor publieke investeringen

1. Een laag niveau van publieke investeringen in de EU en België

De hele EU, en in het bijzonder de eurozone, kampt met een tekort aan investeringen sinds het uitbreken van de financiële en economische crisis. Die conclusie is te vinden in rapporten van eind 2016 van zowel de Europese Centrale Bank¹ als de Nationale Bank van België.

Het bruto binnenlands product (bbp) van de EU is op dit ogenblik groter dan voor de crisisjaren, de tewerkstellingsgraad is gestegen en verschillende lidstaten hebben structurele hervormingen doorgevoerd, maar de investeringsgraad blijft nog altijd beneden het niveau van voor de crisis in de EU. Dat geldt zowel voor de private als voor de publieke investeringen.

Verschuivingen worden aangehaald als mogelijke verklaring voor die lage investeringsgraad: de verschuiving van de industriële economie naar een minder investeringsbehoeftige diensteneconomie, correcties op vastgoedbubbels in sommige landen, verlies aan concurrentiekracht in sommige lidstaten, structurele problemen in het bankwezen of begrotingsproblemen.

Ook België kampt met een laag niveau van publieke investeringen. Over een periode van 45 jaar zijn de bruto-investeringen in zowel private als publieke vaste activa gedaald ten opzichte van het bbp, namelijk van 27 procent in 1970 naar 23 procent in 2015).

Op het vlak van private investeringen scoort België nog aardig, ook omdat België op tal van non-profitorganisaties rekent om publieke diensten te verlenen aan zijn burgers (bijvoorbeeld ziekenhuizen): investeringen door die organisaties worden vaak als private investeringen beschouwd en niet als overheidsinvesteringen. In de periode tussen 2006 en 2015 was er in België een hogere private bruto-investeringsgraad dan in de buurlanden.²

De publieke investeringsgraad daarentegen is ongeveer gehalveerd sinds het begin van de jaren zeventig: van 5 procent van het bbp in 1970 naar 2,4 procent in 2015, en zelfs naar 2,2 procent in 2016.

De belangrijkste reden voor die terugval ligt in het besparingsbeleid van de jaren tachtig. Bij besparingen om de Belgische schuld af te bouwen of te beheersen moeten investeringen het steevast ontgelden. Vanaf het einde van de jaren tachtig is de publieke investeringsgraad ongeveer stabiel gebleven, namelijk tussen 2 en 2,5 procent van het bbp. De publieke bruto-investeringsgraad in België ligt daarmee beduidend onder het gemiddelde van de eurozone en dat van zijn buurlanden. Alleen in Duitsland is er een vergelijkbaar laag niveau aan overheidsinvesteringen. De laatste jaren slaagt België er wel in om het gat met de rest van de eurozone stapsgewijs dicht te rijden, onder meer doordat het minder op investeringen heeft bespaard tijdens de recente economische en financiële crisis. In 2015 klokte België af op 2,4 procent van het bbp, tegenover een publieke investeringsgraad van 2,7 procent in de eurozone (3,5 procent in Frankrijk en Nederland en 2,1 procent in Duitsland).

Het lage niveau aan overheidsinvesteringen heeft er met de jaren voor gezorgd dat de netto-investeringsgraad³ de nul procent is genaderd en daar gedurende enkele jaren zelfs onderging. De facto wil dat zeggen dat het totaal aan overheids-

¹ Bron: ECB, Bulletin 2016/2. Public Investments in Europe.

² Gemiddeld 20,6 procent van het bbp in België, tegenover 17,8 procent in Duitsland, 18,1 procent in Frankrijk en 15,9 procent in Nederland.

³ Voor de berekening van de netto-investeringsgraad worden bruto-investeringen verminderd met de afschrijvingen op overheidsactiva.

investerings amper (in sommige jaren zelfs helemaal niet) de afschrijvingen op bestaande overheidsactiva overtroeven. Sinds 1995 is de kapitaalstock⁴ in België gedaald met bijna 15 procentpunten ten opzichte van het bbp, wat resulteerde in 36,5 procent van het bbp in 2015.

Het aandeel infrastructuurinvesteringen in het totaal aan overheidsinvesteringen ligt in België lager (26,1 procent) dan het eurozonegemiddelde (35,4 procent). Vooral sinds 2006 neemt het aandeel infrastructuurinvesteringen in de totale overheidsinvesteringen af.⁵ De Belgische overheidsinvesteringen enten zich meer op ziekenhuis-, school- en onderzoekinfrastructuur: ze bedragen 37,9 procent van de totale overheidsinvesteringen of 0,9 procent van het bbp in België.

In vergelijking met de andere EU-lidstaten kampt België volgens een recent rapport van de Europese Commissie⁶ vooral met de volgende knelpunten bij investeringen:

- een regelgevend kader voor een aantal strategische sectoren, zoals telecom, dat niet aantrekkelijk is voor investeerders;
- hoge loonkosten;
- onvoldoende flexibele afstemming tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt;
- gebreken in de fiscaliteit;
- beperkingen in de toegang tot kapitaal en de gezondheid van het bancaire systeem;
- rigiditeit in het regelgevende kader voor beroepen in de retail-, energie- en transportsector.

In de afgelopen twintig jaar hebben vooral de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden het leeuwendeel van de overheidsinvesteringen op zich genomen, namelijk meer dan 85 procent van de overheidsinvesteringen en 98 procent van de publieke investeringen in infrastructuur. Dat strookt met de specifieke bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen, waartoe in het bijzonder wegeninfrastructuur, onderwijs en onderzoek behoren. Lokale besturen spreiden hun investeringen over verschillende domeinen, maar ook vooral in lokale wegeninfrastructuur.

2. De positieve effecten van groeibevorderende, publieke investeringen

Onderzoek leert dat slimme overheidsinvesteringen de economie stimuleren, met een dubbele winst tot gevolg. Het effect van publieke investeringen kan zowel op korte als op lange termijn positieve effecten sorteren. Op korte termijn vuren ze de economische groei aan door het aantrekken van de vraag (multipliereffect). Op lange termijn hebben ze effect op de aanbodzijde en kunnen ze de productiviteit doen toenemen.

De positieve effecten hangen uiteraard sterk af van de financieringswijze en de aard van de investering. Investerings in infrastructuur, en in onderzoek en ontwikkeling worden algemeen genomen beschouwd als groeimotoren, maar ook in die groep kunnen investeringen meer of minder groeibevorderend zijn.

Het Federaal Planbureau heeft uitgerekend dat als België zijn publieke investeringsgraad met 0,5 procentpunt ten opzichte van het bbp verhoogt, het bbp over een periode van twintig jaar zou groeien met een extra 2,77 procentpunt (bovenop

⁴ Kapitaalstock is de nettowaarde van alle niet-financiële activa die de overheid creëert: doorgaans gaat het om wegen en gebouwen, maar recent ook om onderzoek en ontwikkeling. Het is de som – over de tijd heen – van alle overheidsinvesteringen, verminderd met alle afschrijvingen.

⁵ Twee categorieën van infrastructuur worden onderscheiden: enerzijds 'utilities' zoals energie-, telecom-, water- en afvalinfrastructuur, en anderzijds transportinfrastructuur, zoals luchthavens, wegen, zeehavens en spoorwegen.

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip062_en.pdf

het baselinescenario) en de arbeidsproductiviteit extra zou toenemen met 2,24 procentpunt. De toename van het bbp situeert zich in de toenemende private consumptie (1,53 procentpunt extra) en toenemende private investeringen (1,51 procentpunt extra), beide beschouwd over een periode van twintig jaar. De toename in publieke investeringen met 0,5 procentpunt van het bbp zal er ook voor zorgen dat de kapitaalstock van de overheid geleidelijk aan toeneemt tot 41 procent van het bbp na twintig jaar en 43 procent van het bbp na veertig jaar. Daarmee stemmen de simulaties van het Federaal Planbureau overeen met de effecten die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bij een vergelijkbare oefening vaststelde in andere geavanceerde economieën.⁷

3. Voorstellen tot verbetering

Een belangrijk onderdeel in het debat rond het aanvuren van publieke investeringen heeft betrekking op het aanpassen van het begrotingscoördinatiekader van de EU, dat is vastgelegd in het Groei- en Stabiliteitspact. Dat onderwerp kwam al veelvuldig aan bod in het Vlaams Parlement naar aanleiding van de herdefiniëring van publiek-private samenwerkingsprojecten en de Oosterweelverbinding. Vanuit een economisch perspectief zijn publieke investeringen immers katalysatoren voor toekomstige economische groei en zorgen ze dus ook voor inkomsten voor de overheid in de toekomst. De indieners van deze conceptnota vragen aan de Vlaamse Regering om in het overlegcomité, en zo bij de Europese Commissie en in de Europese Raad, te pleiten voor meer flexibiliteit in het EU-begrotingskader bij het beschouwen van overheidsinvesteringen. Het EU-begrotingskader hoort groei-vriendelijk te zijn en moet lidstaten net ondersteunen als ze inspanningen leveren om het niveau van groeivriendelijke overheidsinvesteringen op te krikken.

De indieners vragen voorts aan de Vlaamse Regering om in het overlegcomité te ijveren voor een minimale investeringsnorm van 3 procent van het bbp voor de gezamenlijke overheid. Bij het sluiten van het Verdrag van Maastricht, waarin de funderingen voor het Europese begrotingskader zijn gelegd, lag de publieke investeringsgraad in de economisch meer ontwikkelde lidstaten overigens ook rond 3 procent van het bbp. Met een publieke investeringsgraad van 3 procent zou België weer aansluiting vinden bij landen als Nederland (3,5 procent in 2016), Oostenrijk (3,0 procent in 2016) en Denemarken (3,7 procent in 2016). Een realistisch pad zou erin bestaan dat de publieke investeringsuitgaven stelselmatig worden opgeschroefd van 2,2 procent van het bbp vandaag (of toch in 2016) naar 3 procent van het bbp tegen 2030. Jaarlijks zouden de publieke investeringen daardoor tussen 2018 en 2030 toenemen met een ritme van 0,067 procentpunt van het bbp.⁸

De indieners pleiten voor de samenstelling van een onafhankelijk comité voor overheidsinvesteringen, dat erop toeziet dat de verschillende overheden in België de bovenstaande investeringsnorm naleven. Het comité heeft zowel een monitorende als adviserende functie, met de mogelijkheid om aanbevelingen te formuleren voor de verschillende overheden.

Daarnaast is er dringend overeenstemming nodig over welke uitgaven gekenmerkt kunnen worden als publieke investeringen. Zoals bekend hanteren de Vlaamse Regering en de adviserende organen zoals het Rekenhof of de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) daarbij andere definities. De indieners vragen om bij de aanvang van de volgende legislatuur een eenduidige benadering van publieke investeringen te hanteren, die de verschillende organen op eenzelfde manier toe-

⁷ Volgens een IMF-studie van 2014 zorgt een toename van overheidsinvesteringen met 1 procent van het bbp na één jaar voor een toename van het bbp met 0,4 procentpunt, en na vier jaar met 1,5 procentpunt.

⁸ Dat groeiritme gaat uit van de veronderstelling dat de publieke investeringsgraad in België vandaag 2,2 procent van het bbp bedraagt, het meeste recente cijfer volgens Eurostat (voor het jaar 2016).

passen en waarbij ook aandacht gaat naar het al dan niet groeibevorderende effect van die publieke investeringen.

Ook voor de leesbaarheid van de begroting is het wenselijk dat uitgaven die als publieke investeringen kunnen worden bestempeld, in de begroting gemakkelijk te onderscheiden zijn.

Peter VAN ROMPUY
Koen VAN DEN HEUVEL
Jenne DE POTTER
Katrien SCHRYVERS
Katrien PARTYKA
Dirk DE KORT