



# DOCUMENTATIENOTA

CRB 2016 - 1669

Diagnose publieke investeringen in België







## **Diagnose publieke investeringen in België**

## 1 Achtergrond

De leden van de brc Bouwbedrijf<sup>1</sup> stellen vast dat België de laatste decennia zwakker presteert inzake overheidsinvesteringen<sup>2</sup> dan de buurlanden Nederland en Frankrijk. De publieke sector speelt een belangrijke rol bij investeringen in infrastructuur. Niet alleen als rechtstreekse investeerder, ook als driver voor de private investeringen in infrastructuur.

Deze vaststellingen hebben ertoe geleid dat de leden van de brc Bouwbedrijf aan het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven de opdracht hebben gegeven om een analyse te maken van de overheidsinvesteringen in België.

Dit verslag wil een diagnose maken van de toestand van de publieke investeringen in België en in vergelijking met de buurlanden.

## 2 Diagnose

### 2.1 Symptomen

De bescheiden inspanningen inzake overheidsinvesteringen in België hebben er gaandeweg toe geleid dat bepaalde nieuwe infrastructuren niet werden gebouwd of dat bestaande infrastructuren kwalitatief achteruitgingen door gebrek aan onderhoudsinvesteringen.

#### *Wegeninfrastructuur*

België scoort zwak inzake fileproblemen; de vele uren die in files worden doorgebracht leiden tot economische schade voor bedrijfsleven en gezinnen. De wegeninfrastructuur kent nog steeds een aantal "missing links", hierbij wordt dan o.a. gedacht aan de ringsnelwegen rond de steden Brussel en Antwerpen. Bepaalde voorzieningen zijn niet langer operationeel; tijdens de laatste maanden werd herhaaldelijk gewezen op de onbeschikbaarheid van tunnels in de Brusselse regio door instortingsgevaar.

#### *Spoorweginfrastructuur*

Bepaalde spoorweginfrastructuren verdienen uitbouw of onderhoud. Inzake goederenvervoer wordt dan gedacht aan de ontsluiting van de Antwerpse haven om een betere verbinding te hebben met haar economisch hinterland (o.a. Duitsland). Voor het reizigers- en pendelverkeer moet men vaststellen dat de uitbouw van een performant gewestelijk expresnet rond Brussel, dat een bijdrage zou leveren tot de bereikbaarheid van de stad en tot een beter milieu, herhaaldelijk vertraging heeft opgelopen.

---

<sup>1</sup> De brc (bijzondere raadgevende commissie) voor het Bouwbedrijf is een sectorale commissie binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

<sup>2</sup> Overheidsinvesteringen worden omschreven als de bruto investeringen in vaste activa van de eenheden die behoren tot de institutionele sector van de overheid, S13, dit volgens de terminologie van de Nationale Rekeningen. Deze sector wordt verder opgedeeld naar federale, regionale, lokale overheden en socialezekerheidsinstellingen. De NBB beschrijft in detail welke entiteiten worden opgenomen in de categorie "overheidsinvesteringen" (voor de overheidsinstellingen, zie <https://www.nbb.be/doc/dg/cis/n/tree.htm> en dan "lijst eenheden overheid").

## Andere

De gebouweninfrastructuur voor meerdere beleidsdomeinen (onderwijs, rechtbanken, gevangenissen...) lijden in heel wat gevallen onder het tekort aan investeringen. In de sector van het gevangeniswezen werden de renovaties van oudere gebouwen uitgesteld. De bouw van nieuwe capaciteiten liep vertraging op.

## Actualiteit en persartikels

Ook in de pers werd hierop uitgebreid gewezen. Uitgebreide dossiers verschenen o.a. in Le Soir en De Tijd.<sup>3</sup>

## 2.2 Analyse

### 2.2.1 Overheidsinvesteringen in procenten van het bbp

De gemiddelde inspanning aan overheidsinvesteringen over de periode 1995-2015 is een goede weergave van de jaarlijkse inspanningen voor België en zijn onmiddellijke buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland.

Tabel 2-1: Gemiddeld aandeel overheidsinvesteringen/bbp 1995/2015 (%)

|           |     |
|-----------|-----|
| België    | 2,2 |
| Duitsland | 2,2 |
| Frankrijk | 3,9 |
| Nederland | 3,8 |

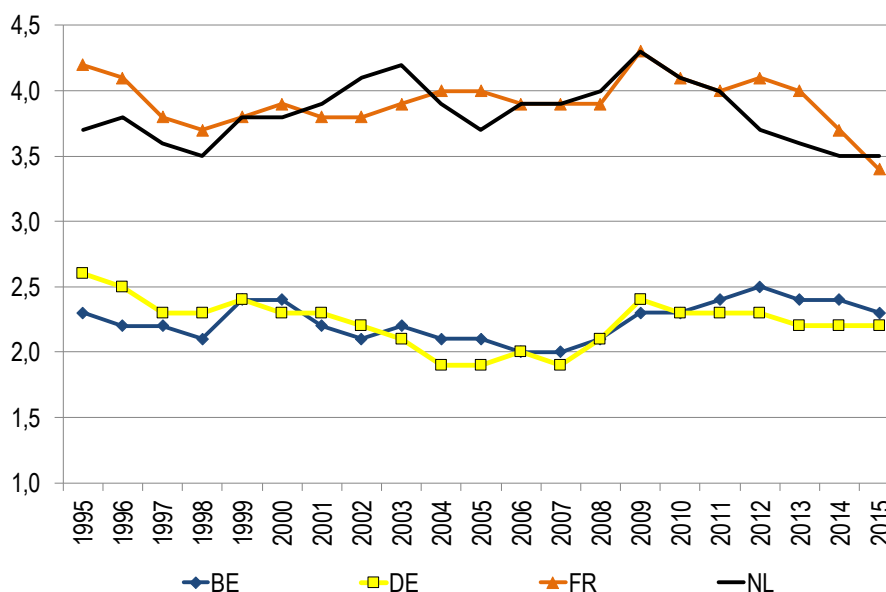
Bron: Eurostat

Duitsland en België doen gelijkaardige inspanningen inzake overheidsinvesteringen in het bbp. Het aandeel van de overheidsinvesteringen in het bbp bedraagt voor beide landen 2,2%. Frankrijk en Nederland scoren hoger met resp. 3,9% en 3,8%. Gemiddeld scoort België dus ca. 1,7 % lager over de periode 1996-2015 dan Frankrijk en Nederland.

---

<sup>3</sup> De Tijd, België, land in verval, 22/2/2013 en Le Soir, La Belgique s'effrite, 5/3/2016

Grafiek 2-1: Ontwikkeling aandeel overheidsinvesteringen/bbp 1995-2015 (%)



Bron: Eurostat

Uit de bovenstaande grafiek blijkt duidelijk dat België en zijn buurlanden hun inspanningen over de ganse periode ongeveer op hetzelfde peil hebben behouden. Wel kennen Duitsland en België na de crisis 2008-2009 eerder een bescheiden groei van de overheidsinvesteringen; in Frankrijk en Nederland vallen deze wat terug.

Tot het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw bedroegen de investeringsinspanningen van de Belgische overheid tot ca. 5% van het bbp.<sup>4</sup> In minder dan 10 jaar tijd dalen deze tot het niveau dat we observeren over de periode 1995-2015.

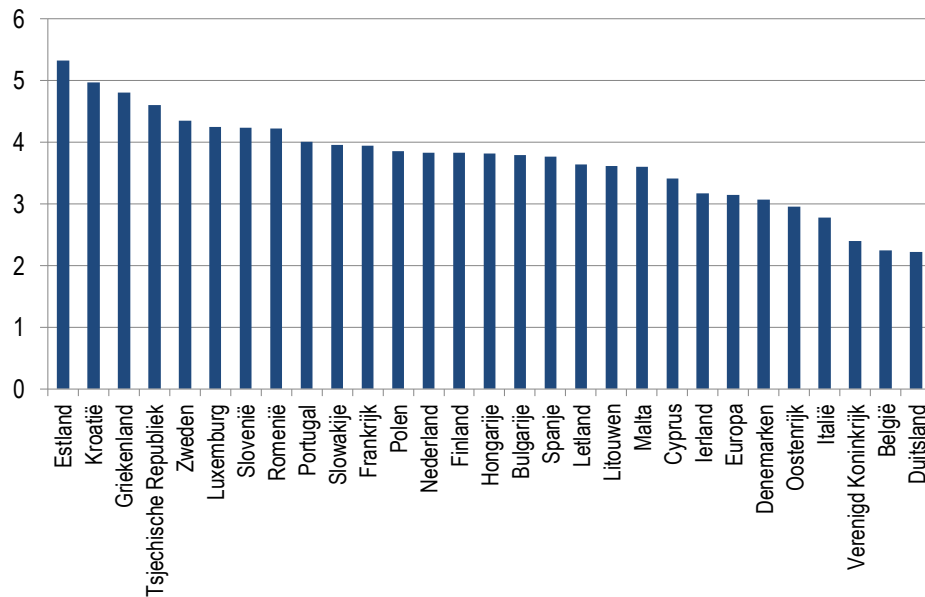
Ook tegenover de andere EU-landen scoort België zwak. Het aandeel van de overheidsinvesteringen in het bbp voor de EU-28 bedraagt sinds 2001 gemiddeld 3,2%.

Ook heel wat landen die later de kernlanden van de EU vervoegden, scoren hoog over een langere periode (bv. Polen, Spanje en Zweden). De grafiek hieronder geeft de gemiddelde investeringsinspanning weer voor de EU-landen.

---

<sup>4</sup> Confederatie Bouw, Jaarverslag 2014-2015, blz. 20

Grafiek 2-2: Overheidsinvesteringen in % bbp EU-landen 1995-2015



Bron: Eurostat

Hieruit blijkt dat de landen uit Oost-Europa en ook de Scandinavische landen bovengemiddeld scoren. Van de oorspronkelijke EU-leden doen Frankrijk en Nederland de grootste inspanningen inzake overheidsinvesteringen.

### 2.2.2 Overheidsinvesteringen in de overheidsuitgaven

De belastingdruk, door Eurostat gemeten als het aandeel van de totale ontvangen belastingen en sociale bijdragen in het bbp, is zeer uiteenlopend van land tot land.

Tabel 2-2: Aandeel overheidsinvesteringen in overheidsuitgaven (% bbp) 2005-2015

|                     | totaal overheids-<br>uitgaven | totaal overheids-<br>investeringen | aandeel<br>investeringen/uitgaven |
|---------------------|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Frankrijk           | 55,2                          | 3,9                                | 7,1%                              |
| Denemarken          | 54,4                          | 3,3                                | 6,1%                              |
| Finland             | 53,3                          | 3,8                                | 7,1%                              |
| België              | 52,8                          | 2,3                                | 4,4%                              |
| Griekenland         | 52,1                          | 4,3                                | 8,2%                              |
| Zweden              | 51,4                          | 4,4                                | 8,5%                              |
| Oostenrijk          | 51,3                          | 3,0                                | 5,9%                              |
| Hongarije           | 49,9                          | 4,3                                | 8,7%                              |
| Italië              | 49,4                          | 2,8                                | 5,6%                              |
| Portugal            | 48,4                          | 3,3                                | 6,8%                              |
| Slovenië            | 48,1                          | 4,6                                | 9,5%                              |
| Europese Unie (28)  | 47,7                          | 3,2                                | 6,7%                              |
| Kroatië             | 46,7                          | 4,6                                | 9,7%                              |
| Nederland           | 45,4                          | 3,8                                | 8,5%                              |
| Verenigd Koninkrijk | 45,4                          | 2,7                                | 6,0%                              |
| Duitsland           | 44,9                          | 2,2                                | 4,8%                              |
| Polen               | 43,6                          | 4,7                                | 10,7%                             |
| Spanje              | 43,2                          | 3,7                                | 8,5%                              |
| Luxemburg           | 42,6                          | 4,0                                | 9,4%                              |
| Tsjechië            | 42,3                          | 4,7                                | 11,1%                             |
| Malta               | 42,1                          | 3,2                                | 7,7%                              |
| Ierland             | 41,7                          | 3,1                                | 7,5%                              |
| Cyprus              | 41,2                          | 3,0                                | 7,2%                              |
| Slovakije           | 40,6                          | 3,8                                | 9,4%                              |
| Estonië             | 38,2                          | 5,6                                | 14,7%                             |
| Letland             | 38,0                          | 4,9                                | 12,8%                             |
| Litouwen            | 37,6                          | 4,4                                | 11,7%                             |
| Bulgarije           | 37,2                          | 4,6                                | 12,4%                             |
| Roemenië            | 37,0                          | 5,2                                | 14,0%                             |

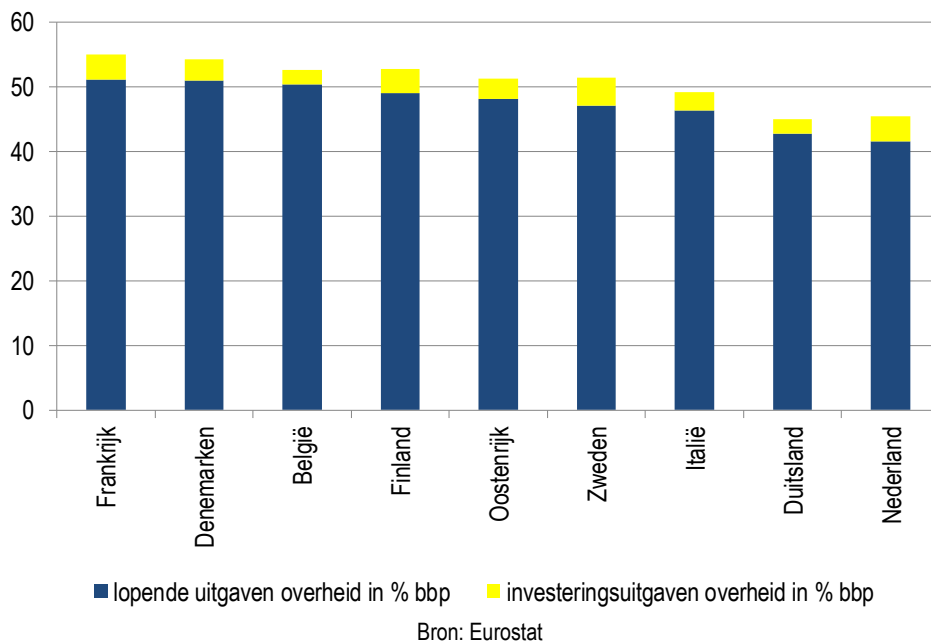
Bron: Eurostat

In de groep van landen met overheidsuitgaven boven de 50 procent van het bbp, waartoe België behoort, zien we dat België veruit de zwakste publieke investeringen kent (2,3% van het bbp). De andere landen (Denemarken, Frankrijk, Oostenrijk, Finland, Zweden) halen 3% of meer van het bbp.

Ook Duitsland scoort zwak op het vlak van de overheidsinvesteringen, maar daartegenover staat dat de overheidsuitgaven een stuk lager zijn. Nederland daarentegen combineert lagere overheidsuitgaven met een grotere inspanning inzake overheidsinvesteringen. Frankrijk heeft gelijkaardige overheidsuitgaven maar heeft veel hogere publieke investeringen.

In de onderstaande grafieken wordt het totaal van de overheidsuitgaven grafisch uitgesplitst naar lopende uitgaven en investeringsuitgaven voor een aantal West-Europese landen over de periode 2005-2014.



**Grafiek 2-3: Overheidsuitgaven in % bbp 2005-2014, gesplitst naar lopende en investeringsuitgaven**

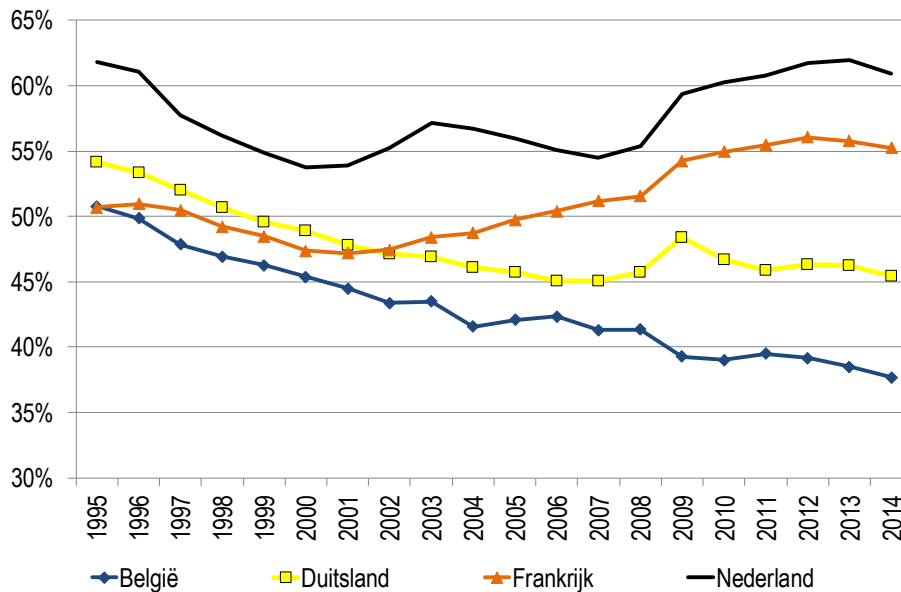
Hierbij kunnen we duidelijk vaststellen dat België behoort tot de landen met de hoogste lopende uitgaven en dit combineert met zeer lage publieke investeringen in vergelijking met de andere landen in deze groep.

### 2.2.3 Ontwikkeling van de netto-activa

Sinds het begin van de geobserveerde periode lopen de netto-activa van de overheid, gemeten in % van het bbp, terug voor België, nl. van 51% in 1995 tot 38% in 2014. Voor Duitsland verloopt de daling wat trager: de lijn wordt onderbroken door een toename in 2009-2010 en komt uit op 45% in 2014.

Beide landen scoren substantieel lager dan in Nederland en Frankrijk. Uit de onderstaande grafiek blijkt dat de verhouding van de overheidsactiva tot het bbp na 2000 fors gestegen is in Nederland en Frankrijk, t.w. tot resp. 61% en 55% van het bbp in 2014.

Grafiek 2-4: Ontwikkeling stocks netto-activa overheid (in % van bbp) 1995-2014



Bron: Eurostat

De overheidsinvesteringen in België volstaan dus sinds geruime tijd niet meer om de jaarlijkse afschrijvingen te compenseren. De Belgische netto-activa dalen daarenboven niet alleen in procenten van het bbp maar ook in absolute termen. België is dus een land waar de publieke infrastructuur in absolute termen sinds jaren achteruitgaat.

#### 2.2.4 Kwaliteitseisen voor overheidsinvesteringen

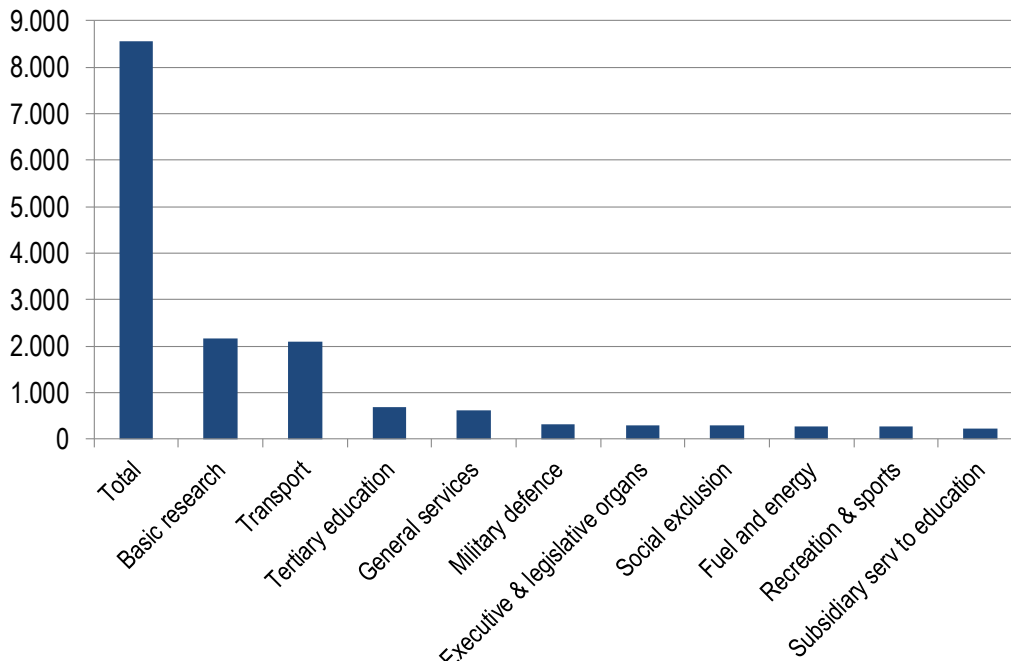
Al te vaak worden in België daarenboven de geldende kwaliteitseisen voor publieke bouwwerken niet opgevolgd en gecontroleerd. Hierdoor gebruiken aannemers bewust of onbewust nog al te vaak niet-conforme en minderwaardige materialen bij publieke bouwwerken. Deze praktijken tasten de lage netto-activa van België verder aan.

Daarom is het niet alleen noodzakelijk een voldoende volume aan overheidsinvesteringen aan te houden, maar ook erover te waken dat deze werken worden uitgevoerd met kwaliteitsvolle materialen en door gekwalificeerde aannemers die volgens de geijkte bouwtechnieken werken.

#### 2.2.5 Overheidsuitgaven naar beleidsdomein

Het totaal aan uitgaven voor overheidsinvesteringen wordt gespreid over meerdere beleidsdomeinen. Deze spreiding is uiteraard verschillend van land tot land, zowel omwille van het investeringspatroon als omwille van de rapporteringsmethodiek. In de bijlage worden voor België de 10 grootste investeringsposten grafisch weergegeven voor het jaar 2013. De som van de 10 functies maakt 85% van het totaal uit. De totale investeringen zijn goed voor ca. 8,6 miljard euro. Hieruit blijkt dat de twee grootste investeringsposten het fundamenteel onderzoek en de transportsector zijn. Vooral de transportsector is relevant voor de bouw. Ook in andere beleidsdomeinen zitten voor de bouwsector relevante investeringen, maar deze investeringen zijn beduidend kleiner dan deze in het transport.

Grafiek 2-5: Overheidsinvesteringen (BE) naar functie in 2013 (miljoen €)



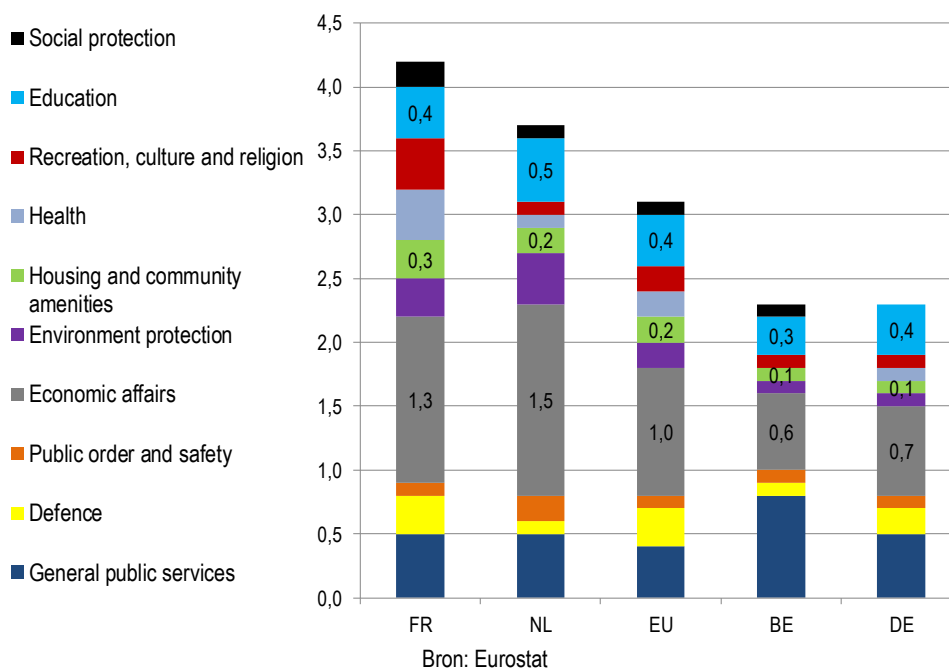
Bron: Eurostat

Onder de functie “economic affairs” vallen de investeringen voor transport. Vooral Nederland en Frankrijk (1,5% en 1,3%) doen op dat vlak al meerdere jaren grotere inspanningen dan België (0,6%). Zelfs in Duitsland zijn de investeringen iets hoger (0,7% van het bbp). Daarenboven zijn de investeringen voor “housing and community amenities” in Nederland en Frankrijk minstens dubbel zo hoog als in België en Duitsland<sup>5</sup>. Verder investeren (bijna) alle landen uit de EU-28 relatief meer dan België voor de functie “education”. Eurostat publiceert deze gegevens voor alle lidstaten.

---

<sup>5</sup> Opmerking: het feit dat sociale huisvesting behoort tot institutionele sector S13 in Nederland en Frankrijk en tot sector S11 in België kan dit verklaren.

Grafiek 2-6: Spreiding investeringen 2013



Ten slotte valt het op dat het aandeel van de Belgische federale overheden in de overheidsinvesteringen, in vergelijking met de federale overheden van de buurlanden en van de EU-28, beperkt blijft. Het gros van de uitgaven in België wordt, als gevolg van de verregaande regionalisering, gedaan door de gemeentebesturen (local government) en door de gewesten en gemeenschappen (state government).

## 2.3 Risico's en kansen

Ontoereikende overheidsinvesteringen hebben hun weerslag op heel wat domeinen. De achteruitgang van de kwaliteit van de verkeersinfrastructuur in ruime zin heeft een impact op het mobiliteits- en fileprobleem en de risico's op ongevallen nemen toe. Ook op het vlak van het milieu en de uitstoot van gassen leidt dit tot negatieve resultaten. Daarenboven verzwakt een laag investeringsniveau de concurrentiekracht van een land.

### 2.3.1 Vaststellingen van de internationale instellingen

Het IMF stelt vast dat het herstel in de ontwikkelde landen na de globale financiële crisis zwak blijft. In zijn studie over de macro-economische effecten van openbare investeringen gaat het Internationaal Monetair Fonds<sup>6</sup> (IMF) dieper in op de nood aan grotere overheidsinvesteringen wereldwijd.

<sup>6</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

Door het tekort aan investeringen is de voorraad aan “public capital” wereldwijd teruggelopen. Niettegenstaande het feit dat de publieke voorzieningen in de ontwikkelde economieën uitgebreider blijven dan in de groeielanden, wijzen vele organisaties (o.a. in Duitsland en de VSA)<sup>7</sup> op een kwalitatieve achteruitgang van de infrastructuur. Deze organisaties pleiten dan ook samen met het IMF voor voldoende onderhoudsinvesteringen.

Het IMF haalt twee belangrijke argumenten aan om dit pleidooi te staven.

Vooreerst benadrukt het IMF de positieve multiplicatoreffecten van overheidsinvesteringen op korte en middellange termijn. Een toename van de overheidsinvesteringen met 1% van het bbp zorgt na 1 jaar voor een toename van het bbp met 0,4%. Na 4 jaar loopt dit al op tot 1,5%.

Het IMF gaat daarom uit van een multiplier op korte termijn van 0,4 en op middellange termijn van 1,4<sup>8</sup> voor de groep van landen die wordt ingedeeld bij de “advanced economies”.

Ten tweede stelt het IMF dat de overheidsinvesteringen, na het uitgebreid gebruik van quantitative easing, één van de weinige overblijvende middelen zijn om de economische groei te ondersteunen. Het IMF onderkent de bezwaren om een dergelijk beleidsinstrument te gebruiken: de reeds hoge openbare schuldgraden in heel wat landen, de moeilijkheid om het juiste multiplicatoreffect van de investeringen in te schatten en de mogelijke inefficiënties bij het doorvoeren van publieke investeringen. Overheidsinvesteringen beïnvloeden de economie op twee manieren: eerst hebben ze een vraageffect, in een tweede fase kunnen ze een gunstige impact hebben op de productiviteit (aanbodeffect). De mate waarin de overheidsinvesteringen de groei zullen bevorderen, zal ook bepalen of ze “zelffinancierend” zijn. Het IMF onderstreept het belang om vooral de overheidsinvesteringen met een groot aanbodeffect aan te moedigen want deze zullen op termijn de verhouding openbare schuld/bbp doen afnemen.

In haar Interim Economic Outlook (02/2016) onderlijnt de Oeso het positieve effect van een verhoging van de overheidsinvesteringen op zowel de economische groei als de afbouw van de overheidsschuld.<sup>9</sup>

## **2.4 Specifieke risico's en kansen voor België**

Het lage investeringsniveau in België kan in toenemende mate negatieve gevolgen hebben voor de concurrentiekracht van ons land. Het World Economic Forum stelt dat België minder competitief is op het vlak van infrastructuur dan de buurlanden en dat de kwaliteit van de infrastructuur er nog verder op achteruitgaat.<sup>10</sup>

De Nationale Bank van België (NBB) onderlijnt in haar jongste verslag<sup>11</sup> dat een geoliede vervoers- en communicatie-infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde is voor een goed werkende economie. Zonder een geoliede infrastructuur is het in de huidige geglobaliseerde wereld moeilijk om nieuwe binnenlandse en buitenlandse investeringen aan te trekken.

---

<sup>7</sup> O.a. de American Society of Civil Engineers zie blz. 79 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

<sup>8</sup> Deze multiplicatoren hebben betrekking op de groep van ontwikkelde economieën (36 landen).

<sup>9</sup> OECD, presentatie Interim Economic Outlook (02/2016) blz. 17

<sup>10</sup> Confederatie Bouw, Jaarverslag 2014-2015, blz. 21

<sup>11</sup> Nationale Bank van België, Verslag 2015 - Economische en financiële ontwikkeling, blz. 216

De NBB stelt vast dat België in dat opzicht nog altijd over heel wat troeven beschikt maar dat er redenen zijn tot bezorgdheid. Bij uitbreiding betreft deze bezorgdheid heel wat domeinen: mobiliteit, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, energie, gebouwen.

Ook de studiedienst van Belfius (Belfius Research) heeft in een recente studie: "Het belang van de overheidsinvesteringen voor de economie"<sup>12</sup> gewezen op het lage investeringsniveau in ons land en op de mogelijke negatieve invloeden voor de groei. Belfius besluit in deze studie dat de Belgische overheden relatief weinig investeren.

Belfius wijst erop dat verschillende studies aantonen dat er een positieve relatie bestaat tussen overheidsinvesteringen en output. Deze relatie geldt natuurlijk ook voor België. Daarenboven zijn de drie voorwaarden die het positieve effect van overheidsinvesteringen waarborgen voor een groot stuk aanwezig in België. Overheidsinvesteringen hebben het grootste effect bij zwak presterende economieën (met een belangrijke output gap en/of een zwakke structurele groei), waar er mogelijkheden bestaan om te investeren in productief kapitaal en waar deze investeringen met schuld kunnen worden gefinancierd (d.w.z. zonder de koopkracht van de bevolking aan te tasten). Dit laatste aspect ligt in België moeilijker gezien de reeds hoge schuldgraad van de overheid.

Voor de Belfius-studiedienst staat het vast dat het huidige lage investeringsniveau suboptimaal is voor onze economie. Overheidsinvesteringen zouden een goed middel kunnen zijn om de economische groei op duurzame wijze aan te wakkeren. De bezuinigingen van de voorbije decennia werden door de financiële crisis in vele landen tenietgedaan. Hierdoor is de staatsschuld in ons land e.a. gaan exploderen, waardoor het probleem van het tekort aan publieke investeringen extra werd aangescherpt. Belfius stelt dat de ESR 2010-normen, die werden vastgelegd in volle financiële crisis, zich steeds meer materialiseren als de extra rem op publieke investeringen.

De hoge Belgische overheidsschuld in combinatie met de door Europa gehanteerde normen en voorschriften maakt het quasi onmogelijk om de overheidsinvesteringen uit te breiden via schuldfinanciering. Het is daarom wenselijk om een aantal denkpijlers te activeren die het mogelijk maken om, binnen een duurzaam budgettair kader, de overheidsinvesteringen op te trekken tot een optimaler niveau.

### **3 Overheidsinvesteringen: denkpijlers en remedies voor de toekomst**

Gelet op de geschetste ontwikkelingen en de gevolgen is het wenselijk om werk te maken van denkpijlers en remedies om onze publieke investeringen naar een optimaler niveau te tillen.

Hierbij kan men zich de volgende vragen stellen:

- Kan de Europese regelgeving versoepeld worden voor publieke investeringen via extra schuldfinanciering? Is er nood aan een aanpassing van de verdragen in die zin?
- Hoe kan men binnen het kader van de Europese regelgeving meer publieke investeringen realiseren via extra schuldfinanciering? Kan een uitbreiding van het plan-Juncker naar alle productieve publieke investeringen hiertoe bijdragen? Kan een andere interpretatie van de MTO hierbij helpen?

---

<sup>12</sup> [https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/thema%20analyse%20februari%202015\\_tcm\\_31-100232.pdf](https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/thema%20analyse%20februari%202015_tcm_31-100232.pdf)

- Hoe kan er ruimte komen voor een shift van lopende uitgaven naar publieke investeringen in België?
- Hoe kan men in het kader van privaat-publieke investeringen de hefboom van het publiek ingebrachte kapitaal zo groot mogelijk maken?

Een duidelijk en coherent antwoord op deze vragen over hoe men de toekomstige investeringen zal financieren, is van kapitaal belang om op een redelijke termijn het niveau van de publieke investeringen in ons land en Europa te optimaliseren.

## 4 Conclusie

De beschikbare data inzake overheidsinvesteringen wijzen er duidelijk op dat België aan onderinvestering doet. België presteert in procenten van de overheidsuitgaven al lange jaren veruit het slechtst van alle EU-landen.

Hierdoor neemt het aandeel van de netto-activa in het bbp al jaren af. Dit heeft duidelijke negatieve gevolgen voor de kwantiteit en kwaliteit van de publieke activa.

Het IMF wijst in zijn recente studies nochtans op het belang van voldoende overheidsinvesteringen voor economische groei. Overheidsinvesteringen hebben namelijk zeer positieve multiplicatoreffecten op korte en middellange termijn, die tot 1,4 bedragen in ontwikkelde landen zoals België.

De hoge Belgische overheidsschuld in combinatie met de door Europa gehanteerde normen en voorschriften maakt het quasi onmogelijk om de overheidsinvesteringen uit te breiden via schuldfinanciering. Het is daarom wenselijk om een aantal denkpijlers te activeren die het mogelijk maken om, binnen een duurzaam budgettair kader, de overheidsinvesteringen op te trekken tot een optimaler niveau.

Een duidelijk en coherent antwoord op de manier hoe men de toekomstige investeringen zal financieren, is van kapitaal belang om op een redelijke termijn het niveau van de publieke investeringen in ons land naar een optimaler niveau te brengen.