

DE OVERHEIDSINVESTERINGEN EN DE BEPERKINGEN VAN DE ESR-REGELS

Arnaud Dessoy, hoofd studies Public Finance en Social Profit, Belfius (*link*)
en Pierre-Emmanuel Noël, docent aan Sciences Po te Parijs en aan het
Europacollege, lid van het steuncomité van Stand Up for Europa (*rechts*)



De economie stimuleren via het aanzwengelen van de overheidsinvesteringen ?

Nooit bestond er zoveel eensgezindheid om naar het “oude” Keynesiaanse principe terug te grijpen. Heel wat economen en politici, van het lokale tot het internationale niveau (IMF, OESO) pleitten de jongste maanden unaniem voor het stimuleren van de overheidsinvesteringen. Op politiek vlak steunt zowel het Europese “Juncker-plan” duidelijk dit idee als het “nationaal pact voor strategische investeringen” dat in september door onze eerste minister werd gelanceerd ondersteund door de sociale partners.

Feit is dat de omgevingsfactoren voor zo een relancepolitiek uiterst gunstig zijn: de economische groei blijft zwak in Europa, de rente is historisch laag en financieringsmogelijkheden zijn legio. *Last but not least*, is er ook een gigantische behoefte de verouderde infrastructuur te moderniseren om de toekomstige uitdagingen aan te kunnen op het vlak van energie, mobiliteit,

gezondheid, onderwijs en andere. Wat België betreft, is het hoog tijd want in ons land werd al meer dan 25 jaar¹ structureel onvoldoende geïnvesteerd.

Vreemd genoeg botst deze grote eensgezindheid op een onbegrijpelijke investeringsstop in Europa.

Het budgettaire keurslijf opgelegd door de Europese regelgeving remt de investeringen.

Reden voor deze investeringsstop is in de eerste plaats te zoeken bij de Europese boekhoudkundige voorschriften (de “ESR-normen” in het jargon, wat staat voor “Europees Systeem van Rekeningen”), die genadeloos elke opbouw van overheidsschuld beperken die de realisatie van overheidsinvesteringen met zich meebrengt.

¹ Sinds 1995 vertegenwoordigen de overheidsinvesteringen gemiddeld 2,2 % van het bbp in België, tegen meer dan 3 % in Europa.

Er wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen “slechte” overheidsschuld (die voortvloeit uit de financiering van lopende uitgaven) en “goede” (die het gevolg is van investeringen in strategische infrastructuur). Het begrotingscriterium houdt dus helemaal geen rekening met een vermogensvisie van de overheid (of “balans”), omdat het feit of infrastructuur nieuw en gemoderniseerd is niet in rekening wordt genomen bij de algemene beoordeling van de economische toestand van een lidstaat.

Een ander element dat doorweegt is dat de investeringsuitgaven in één keer en integraal over het boekjaar moeten worden verrekend, los van de economische levensduur van het gevormde actief. Ze drukken dus op het resultaat zonder dat rekening kan worden gehouden met de opgebouwde financiële reserves uit de overschotten van de vorige jaren.

Door deze dubbele moeilijkheid in de boekhoudkundige verwerking van de overheidsinvesteringen ligt het voor regeringen die de saneringsweg zijn ingeslagen niet meer voor de hand om te investeren. Hierdoor ontstaat echter een “verdoken schuld”, zoals de saga van de Brusselse tunnels onlangs heeft aangetoond.

Maar de ESR-normen vormen niet de enige oorzaak. De eurocrisis en vooral het arsenaal aan nieuwe maatregelen rond Europese governance² samen met de boekhoudkundige toepassing van de “gulden regel” hebben het begrotingskader nog strikter gemaakt. De perverse gevolgen van de ESR-normen voor de investeringen werden daarbij nog verder in de hand gewerkt door drie andere factoren:

- het aanzienlijk verstrengen van de begrotingsdoelstellingen tot een

jaarlijks structureel tekort van maximaal 0,5 % van het nominale bbp, tegenover de traditionele 3 % die nog een zekere budgettaire ruimte bood om investeringen te financieren;

- de toenemende mate waarin de budgettaire doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus worden gespreid en via het interne stabiliteitspact zelfs tot op het niveau van individuele entiteiten. Specifiek in ons land is het de versnippering van de budgetten over de vele overheidsniveaus die het moeilijk maakt, in combinatie met een hoge schuldgraad (hoge ratio overheidsschuld/bbp), want zo is het voor elk overheidsniveau op zich moeilijker om een groeiende schuldenlast weg te werken. Toegepast op het niveau van om het even welke overheidsentiteit, bijvoorbeeld een stad, maakt de evenwichtsvereiste opgelegd door de ESR-normen een investeringsproject vaak onmogelijk.
- door de veel striktere interpretatieregels, ten slotte, werd de consolidatiekring van de overheidssector aanzienlijk uitgebreid met een herkwalificering van een groot aantal entiteiten (alternatieve financiering, PPS, sociale huisvesting, intercommunales en gemeentebedrijven). Omdat het nu over meer entiteiten gaat, worden de overheidsinvesteringen nog sterker afgeremd.

² In het Europees jargon “sixpack” en “twopack” genoemd, waarbij het geheel wordt overkoepeld door het VSCB.

Naar een “slimme” herdefiniëring van het evenwichtscriterium voor de overheidsrekeningen?

De laatste maanden zijn de Europese instanties er zich geleidelijk van bewust geworden dat dit regelgevend kader nefast is voor het eigen relancebeleid (“Juncker-Plan”, strategie “Europa 2020 “,...) en werden er enkele schuchtere inspanningen geleverd om het probleem te verzachten. Zo heeft de Commissie een soepelere budgettaire “investeringsclausule” ingevoerd (helaas niet van toepassing op België), terwijl Eurostat en de EIB gezamenlijk een handleiding over PPS hebben uitgewerkt om de consolidatieregels te verduidelijken. Deze initiatieven zijn ongetwijfeld lovenswaardig, maar blijken ontoereikend te zijn.

Om uit de ESR-patstelling te geraken en de overheidsinvesteringen aan te zwengelen is het essentieel dat Europa zijn benadering grondiger wijzigt en moet het anders gaan aankijken tegen schulden die samengaan met investeringsprojecten, voor zover die natuurlijk beantwoorden aan strikte criteria rond haalbaarheid, toegevoegde maatschappelijke waarde creëren en financiële draagkracht hebben.

Er liggen reeds concrete en gedetailleerde projecten op tafel, zoals dat van het CERPE³, dat uitgaat van het draagvermogen van de overheidsfinanciën en dat rekening houdt met het netto-actief en niet alleen met de schuld.

Investeringen in infrastructuur vormen een essentieel relancemiddel (waarvan het voordelig effect onlangs nog door het Planbureau werd onderlijnd) en bevorderen meer fundamenteel de duurzame

concurrentiekracht en intergenerationele rechtvaardigheid. Men moet er nù werk van maken willen we ons maatschappijmodel behouden.

Het is aan de politieke beleidsmakers om dit schijnbaar moeilijk te doorgronden thema weer op de voorgrond te plaatsen, een thema dat voor de toekomst van ons land uiterst belangrijk is.

³ “Amélioration du Pacte de Stabilité et de Croissance en y intégrant la règle d’or : une nouvelle tentative”
Henri Bogaert (Federaal Planbureau en Université de Namur) en Élodie Lecuivre (CERPE-Université de Namur - Oktober 2015)