

Overheids- investerings nu!

GERT PEERSMAN · Hoogleraar economie aan de UGent

Het beleid dat noodzakelijk is om onze welvaartsstaat op termijn te vrijwaren, kan deel uitmaken van de maatregelen om de coronacrisis te bezweren. Twee vliegen in één klap. Nu is het moment voor de overheid om meer te investeren. Niet met mondjesmaat, maar op volle kracht.

Door de maatregelen om het verspreiden van het coronavirus tegen te gaan, heeft de wereldeconomie een oplawaai gekregen. Dé sociaaleconomische topprioriteit voor de regering-Wilmès II moet dan ook het beperken van de schade zijn, en ervoor zorgen dat de economie zich zo snel mogelijk kan herstellen. Dat wil wel niet zeggen dat ze de lange termijn uit het oog mag verliezen, want ook op dat vlak staan we voor een gigantische uitdaging die niet mag worden uitgesteld.¹

ONAANGENAME REKENKUNDE

De prognoses van de Studiecommissie voor de Vergrijzing geven geen rooskleurig beeld: de sociale uitgaven stijgen met 3,9% van het bbp tegen 2040, om dan weer af te nemen tot 2,4%-punt in 2070. Die prognoses houden al rekening met het verhogen van de pensioenleeftijd en zijn gebaseerd op zeer optimistische uitgangspunten. De European Ageing Working Group voorspelt een toename van de uitgaven tegen 2070 met 5,0%-punt, en zelfs 7,3%-punt indien er veel dure innovaties in de gezondheidszorg bijkomen. Het is onaangename rekenkunde. Zeker omdat het gros van de vergrijzingskosten voor de federale overheid zijn, en omdat ook de overheidsschuld en het begrotingstekort voornamelijk op het federale niveau zitten.

De vergrijzingskost wordt bovendien voorgesteld als percentage van het bbp. Dat is logisch omdat het onze draagkracht weerspiegelt, maar er wordt wel veronder-

steld dat het bbp meer dan verdubbeld zal zijn tegen 2070. Om het tastbaar te maken: stel dat ons bbp niet meer zou groeien van nu tot 2070, wat natuurlijk een fictief scenario is, zou dat betekenen dat in 2070 zo'n 60% van het huidige bbp naar uitgaven voor sociale zekerheid gaan, terwijl dit vandaag ongeveer 25% is. Alles staat of valt dan ook met de bbp-groei die we de komende vijf decennia realiseren, en daar knelt het schoentje.

IT'S PRODUCTIVITY GROWTH, STUPID!

De projecties veronderstellen dat 17% van de (meer dan) verdubbeling van het bbp moet komen van jobcreatie, wat correspondeert met een stijging van de werkzaamheidsgraad met 6%-punt. Dat is een zeer hoog percentage, doch komt ongeveer overeen met de ambities van de regeringen in dit land. Wat de politici echter veel te weinig beseffen is dat 83% van de bbp-groei moet komen van productiviteitsgroei, namelijk een gemiddelde productiviteitsgroei van 1,2% per jaar. De productiviteitsgroei is bijgevolg de sleutel voor het opvangen van de vergrijzingskosten. In de woorden van Paul Krugman: *'Productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything'*.

Lange tijd was productiviteitsgroei een evidentie. De periode tussen 1950 tot 1980 was op dat vlak uitzonderlijk, met jaren van meer dan 4% productiviteitsgroei. Het was een periode met veel rugwind door demografische evoluties, enkele uitzonderlijke technologische ontwikkelingen (in onder andere elektriciteit, luchtvaart, tv en radio) en de democratisering van het onderwijs. Vandaag zijn we opnieuw aanbeland bij de 'normale' productiviteitsgroei van voor die periode. Tijdens de voorbije regeerperiode kende België een gemiddelde productiviteitsgroei van amper 0,4% per jaar. In 2019 viel de

productiviteitsgroei zelfs volledig stil. De demografische rugwind is weggefallen, het groter aandeel van de dienstensector in de economie maakt het moeilijker om productiviteitswinsten te boeken en ook de klimaatverandering vormt een rem op de productiviteitsgroei. Hoewel dit een wereldwijd fenomeen is en Belgische werknemers nog steeds behoorlijk productief zijn, is de toename van de productiviteit al meer dan twee decennia lager dan het OESO-gemiddelde en de buurlanden.

Optimisten stellen dat robotisering, digitalisering en AI voor hogere productiviteit kan zorgen, maar laten we niet naïef zijn: de verbetering van de productiviteitsgroei zal er niet vanzelf komen. Zonder beleid expliciet gericht op productiviteitsgroei zal de groeiversnelling, die cruciaal is voor de financiering van de sociale zekerheid, er niet komen. Maar hoe kan het beleid een antwoord bieden?

DE MISLUKTE JOBSTRATEGIE VAN DE REGERING-MICHEL

Het opkrikken van de productiviteit kreeg weinig aandacht tijdens de vorige legislatuur. De regering-Michel legde vooral de nadruk op jobcreatie door lastenverlagingen: er was de indexsprong, de taxshift en de loonmatiging. Op zich een goed idee, maar meer jobs, jobs, jobs dan in de buurlanden leverde dat echter niet op. Tijdens de voorbije regeerperiode werden minder banen gecreëerd dan er normaal zouden bijgekomen zijn door de internationale conjunctuur. Resultaat? Zo'n 2,5 procentpunt minder bbp-groei dan er normaal zou geweest zijn bij de internationale conjunctuur, waarvan zo'n 1,7 procentpunt door lagere productiviteitsgroei en 0,8% door minder jobcreatie.

Wat liep er fout? Bedrijven hebben de lagere loonkosten niet doorgerekend in de prijzen, wat geen enkele studie had

voorspeld. Integendeel, de prijzen stegen in België ondanks de kostendaling gemiddeld veel meer dan in de buurlanden, wat de groei en de jobcreatie fnuikte. Alle verhoopde gunstige effecten van de lastenverlagingen werden volledig tenietgedaan door een lagere productiviteitsgroei en het verhogen van de winstmarges door bedrijven.

Uit eigen onderzoek blijkt dat het probleem zich vooral situeert bij binnenlandse sectoren die weinig blootgesteld zijn aan internationale concurrentie, want exportbedrijven hebben de lagere loonkosten wel deels doorgerekend in hun prijzen. Het is een publiek geheim dat sectorlobby's en sociale partners in dit land mee de pen vasthouden bij de uitwerking van wetten. Dat heeft geleid tot te veel regulitis, een gebrek aan concurrentie en een slecht functionerend mededingingsbeleid. Daar betalen we letterlijk een hoge prijs voor.

Uit talrijke OESO-indicatoren blijkt dat er door onze regulering bijzonder veel barrières zijn die een gezonde competitie tussen bedrijven verstoren en nieuwkomers verhinderen om bij ons activiteiten te ontplooiën. Want wat gebeurt er als er te weinig competitie is? Dan krijgen bedrijven geen prikkels om te innoveren en productiever te worden om hun marktaandeel te behouden. Ze kunnen ook makkelijker de prijzen verhogen om winsten te maken. Maar als alle bedrijven dat doen, daalt de koopkracht van gezinnen, waardoor die minder kunnen consumeren of meer in het buitenland zullen shoppen. Het resultaat van dat alles is dat er minder groei en jobcreatie is, de omzet van bedrijven stagneert en de verhoopde winsten uiteindelijk uitblijven. Niemand wordt daar beter van.

Ook stellen we vast dat het verlagen van de vennootschapsbelasting een beperkte impact heeft gehad op de investeringen.

Dat was te voorspellen. Er bestaat weinig wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat bedrijven meer investeren bij lagere belastingtarieven. In de woorden van Warren Buffet: *'Ik heb 60 jaar met investeerders gewerkt, en ik heb nog nooit iemand gezien – zelfs niet toen de meerwaardebelasting 39,9% was – die terugschrok voor een zinnige investering vanwege de belastingvoet op de mogelijke winst.'* In praktijk worden investeringen voornamelijk gedreven door (toekomstige) winstopportunities op de markt, en die zijn er in ons land veel te weinig.

MEER OVERHEIDSINVESTERINGEN

De conclusie is even duidelijk als hard: de jobstrategie en de taxshift van de regering-Michel heeft niet het gewenste resultaat gehad. De volgende vraag is dan wat de regeringen in dit land daaraan moeten doen. De taxshift terugdraaien is alvast een slecht idee. Het verlagen van belastingen op arbeid is en blijft een goede zaak voor onze arbeidsmarkt: jobcreatie is noodzakelijk om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Al zouden er met gerichte lastenverlagingen voor enkel de laagste lonen en moeilijke beroeps categorieën niet alleen meer jobs zijn bijgekomen, ook het gat in de begroting zou veel kleiner geweest zijn.

Het steven moet dus de volgende jaren van richting veranderen. Veel meer dan een beleid dat de nadruk legt op jobcreatie, zal een verhoging van de productiviteit beleidsruimte creëren voor klimaat, gezondheidszorg en armoedebestrijding. Dat zal niet alleen gunstig zijn voor de overheidsfinanciën, want een toename van de productiviteit zal ook de lonen en de koopkracht verhogen. Maar bovendien zullen bedrijven door de hogere productiviteit meer werknemers willen aanwerven

en wordt het verschil tussen werken en niet-werken door de hogere nettolonen groter. Daardoor zullen we de jobcreatie er toch nog als toetje bij krijgen.

Het is een cliché, maar het kan niet genoeg herhaald: als er iets is waarvoor we meer belastinggeld moeten uittrekken, dan is het voor overheidsinvesteringen voor onder andere onderzoek en ontwikkeling, digitalisering en infrastructuur. Maak van België een investeringsparadijs. Een inhaaloperatie is nodig. De Belgische overheidsinvesteringen zijn de voorbije drie decennia van 5% naar 2% gedaald en liggen een stuk lager dan in andere landen. Ook de vorige Vlaamse regeringen gedroegen zich te veel als boekhouders die alleen maar bezig waren met een begrotingsevenwicht te behalen en maakten weinig werk van een toekomststrategie. Een begroting mag gerust in het rood gaan als dat is om meer te investeren.

DOSSIERS VOOR DE VOLGENDE FEDERALE REGERING

Er liggen dus wel wat dossiers op de regeringstafel. Wil men een beleid voeren dat investeringsopportuniteiten en productiviteitsgroei creëert, is de verdere uitbouw van menselijk kapitaal essentieel. Dat start bij onderwijs en opleiding. Op dit moment vormt het onvoldoende kwaliteitsvol arbeidsaanbod een bottleneck voor aanwervingen in bedrijven.

Ten tweede valt nog wel wat laaghangend fruit te plukken. Het aanpakken van de mobiliteit en fileproblemen heeft een rechtstreeks effect op productiviteit en stimuleert investeringen. Voor ons mobiliteitsprobleem is 'vijf minuten' politieke moed nodig. Alle mobiliteitsexperts en de OESO zijn het erover eens: introduceer rekeningrijden en maak korte metten met de salariswagen.

Introduceer rekeningrijden en maak korte metten met de salariswagen.

Ten derde vormt het gebrek aan concurrentie op de binnenlandse markt een rem op innovatie. Door dat gebrek aan concurrentie heeft het voor die bedrijven weinig nut om lastenverlagingen door te rekenen in de prijzen. Lagere prijzen leidt tot meer consumptie en meer jobs om die consumptie te produceren. Dit gebrek aan binnenlandse competitie heeft te maken met een weinig slachtkrachtige concurrentiewaakhond en te veel ongunstige regulering. In de OESO Indicator of Product Market Regulation staat België op plaats 31 van 34 landen, terwijl we niet zolang geleden nog in de middenmoot stonden. Er zijn ook typisch 'Belgische' problemen. De administratieve lasten om een bedrijf op te richten in België zijn veel te hoog.

Het aantal oprichtingen en stopzettingen van bedrijven is bijna nergens zo laag als bij ons, waardoor middelen en arbeidskrachten niet verschuiven van minder naar meer productieve activiteiten. In Europa zijn we kampioen qua prijscontroles door de overheid. We werpen ook de meeste hindernissen op voor buitenlandse producenten die onze markten willen betreden. Er is geen enkele reden om het aantal aanbieders voor mobiele telefonie en internet zo drastisch te beperken, terwijl de regulering voor de kleinhandel en e-commerce veel te restrictief is.

De nieuwe federale regering moet de regulering hervormen en zorgen voor gezonde mededinging. Uit onderzoek van het Planbureau blijkt bijvoorbeeld dat een versoepeling van de regelgeving voor diensten van architecten, notariaat, advocaten en boekhouders een gunstig effect op de

productiviteit en de groei van de hele economie zou hebben. Volgens de Nationale Bank hebben uiteenlopende gewestelijke reglementeringen tot extra kosten voor vergunningen en binnenlandse handelsbarrières geleid.

DE OVERHEID SPEELT EEN CRUCIALE ROL

De uitzonderlijke periode van 1950 tot 1980 met grote productiviteitsgroei lijkt definitief voorbij. Om de huidige budgettaire uitdagingen aan te pakken, is productiviteitsgroei nochtans de sleutel. Daarvoor zijn massale overheidsinvesteringen nodig. Zij kunnen zorgen voor een hernieuwde rugwind en voor investeringsopportuniteiten voor de private sector. Hoe de overheid een cruciale rol speelt in R&D-ontwikkelen, lezen we in *De ondernemende staat* (2011) van de Italiaanse econome Mariana Mazzucato. De meeste radicale innovaties zijn initieel (mede) gefinancierd met overheidsgeld of voortgekomen uit overheidsinvesteringen.

Ook private investeerders met hun durfkapitaal waren essentieel, maar we zien dat die vaak toch later instappen, om dan beiden een tandem te vormen voor innovatie. Denk aan het internet, GPS, draadloze communicatie, batterijen, touchscreens, Siri, Google zoekrobot, bio- en nanotechnologie, enzovoort.

We zitten in een perfecte storm. Alle economen roepen de overheden nu op om de geldkranen open te draaien om de economische gevolgen van de coronacrisis binnen de perken te houden. Dat gaat in de eerste plaats over steun aan gezinnen en bedrijven die rechtsreeks getroffen worden door de lock-down maatregelen. Maar nu is het ook het moment voor de overheid om meer te investeren. Niet met mondjesmaat, maar op volle kracht. Dat heeft een dubbel effect: fysieke investe-

ringen zoals infrastructuurwerken en uitgaven voor R&D zoals de lonen van onderzoekers zullen op korte termijn de economie stimuleren, wat een gepaste reactie is op de coronacrisis. Op lange termijn zullen die investeringen dan weer de productiviteit opkrikken, wat cruciaal is om de vergrijzingskosten op te vangen. En vergeet niet: de reële langetermijnrente ligt al een tijdje onder de 0%, een situatie die nog zeer lang kan aanhouden, terwijl Europa momenteel absoluut niet moeilijk zal doen.

VOETNOOT

- 1 Dit artikel werd geschreven voor het uitbreken van de coronacrisis. De auteur heeft wel nog enkele aanpassingen gemaakt voor het publiceren.