

Weg met het overheidsbeslag!

Wouter Van Dooren – UAntwerpen

Bram Verschuere - UGent

Joris Voets - UGent

Abstract

Discussies over het hoge overheidsbeslag zetten ons op het verkeerde been. De metafoor van het overheidsbeslag suggereert dat de publieke en de private sector concurrenten zijn. Meer overheid is minder privaat initiatief. In realiteit maken publiek en privaat deel uit van dezelfde ecologie, waarbinnen de overheid waarde creëert voor de economie én de maatschappij. Waardecreatie, daar draait het om, en niet de procenten-discussie van het overheidsbeslag.

Inleiding

In een opmerkelijk interview associeerde de gouverneur van de Nationale Bank Pierre Wunsch Wallonië met een communistisch regime¹. Minister-president Di Rupo was ‘not amused’. Dit soort uitspraken horen niet bij de functie, vond hij. De woordvoerder van de Nationale Bank nuanceert. Pierre Wunsch wijst al lang op het grote overheidsbeslag in ons land: ‘Wallonië spant de kroon, maar ook in Vlaanderen ligt het hoog. De gouverneur wil het debat hierover openen.’ Op de uitkomst van het debat is het nog wachten, maar het hoge overheidsaandeel in de economie maakt veel politici, beleidsmakers en opiniemakers duidelijk ongerust.

Het overheidsbeslag in België is inderdaad hoger dan in veel andere landen. De uitgaven van de Belgische overheden in 2018 zijn goed voor 52% van het Bruto Binnenlands Product². Iets meer dan de helft van de Belgische geldstromen gaat dus door de publieke kas. Met dit cijfer halen we de bronzen medaille in de OESO. Alleen Frankrijk en Finland hebben een groter publiek aandeel in de economie. België heeft dan ook nog eens een hoge staatsschuld en een aanzienlijk tekort. Logisch dat velen de vraag stellen of we ons dit hoge overheidsbeslag wel kunnen veroorloven. Volgens ons is dit echter niet de juiste vraag. De aandacht voor het overheidsbeslag geeft een fout beeld van de relatie tussen publieke en private sector. Het suggereert dat de publieke sector steeds op kosten van de private sector leeft. Deze misvatting leidt het politieke debat af van waar het echt over moet gaan: waar voegt overheid waarde toe?

¹ Gouverneur NBB linkt Wallonie aan Communisme. In: De Standaard. Raadpleegbaar op: https://www.standaard.be/cnt/dmf20200701_05004783

² OECD (2020), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en (Accessed on 09 November 2020)

Taarten bakken

Begrotingen en overheidsrekeningen associëren we doorgaans met harde cijfers. En toch staat het cijferdebat bol van de metaforen. Zo is het een gemeenplaats te stellen dat we de taart eerst moeten bakken voordat we ze kunnen verdelen. En als de taart groter wordt, valt er meer te verdelen. Het onderliggend beleidsbeeld is dat alleen de private sector zorgt voor groei en dat de overheid alleen maar kan verdelen. Een andere metafoor stelt dat het terugdringen van het overheidsbeslag ‘zuurstof’ geeft aan de economie. Met al die ‘zuurstof’ die de overheid uit de private economie zuigt, dreigen de bedrijven te ‘verstikken’. In dit beeld is er een beperkte hoeveelheid welvaart. Wat de overheid gebruikt, kan niet door de private sector gebruikt worden. Het begrip overheidsbeslag zelf is ook een metafoor. Als basistoestand is er de private economie, waar de overheid vervolgens beslag op legt net zoals een deurwaarder een pand leeghaalt.

Taarten bakken, zuurstof geven en in beslag nemen. Al deze metaforen hebben gemeen dat ze de publieke en de private sector als concurrenten tegenover mekaar zetten. De impliciete boodschap is meestal ook dat ‘privaat’ beter is dan ‘publiek’. Meer overheid is minder private sector en omgekeerd. Het is opvallend dat zowel politici van de rechter- als van de linkerzijde meestappen in de strijd tegen het overheidsbeslag. Het is maatschappelijk dan ook quasi onmogelijk om enigszins geloofwaardig een ‘hoger beslag’ te bepleiten en zo ‘zuurstof’ te onttrekken aan de private economie. Want tegen dergelijke metaforen is het moeilijk ingaan.

Het gebrek aan kritische bevraging van het concept ‘overheidsbeslag’ is echter meer dan een kwestie van politieke communicatie. Het beeld van competitie tussen de private en de publieke sector is diep ingebakken in het economisch en fiscaal beleid. Het Europese begrotingsbeleid heeft zich decennialang gericht op het publieke tekort en schuld: van de Maastrichtcriteria tot het stabiliteitspact en het Europees semester. Om publieke tekorten en schulden te berekenen, moeten we dan juist weten waar ‘publiek’ begint en ‘privaat’ eindigt. Dagelijks zijn er duizenden accountants in de weer om de grens tussen publiek en privaat tot in de details te bepalen. In deze dissectie gaat echter de samenhang tussen beiden verloren.

De cijferaars van de nationale rekeningen zijn trouwens best streng voor de publieke sector. Om het BBP te berekenen, gebruikt men prijzen en volumes aan goederen en diensten. In de publieke sector zijn er echter bijna nooit marktprijzen. Dat is immers de reden waarom een dienst ‘publiek’ is. Daarom gaat men er bij conventie van uit dat de toegevoegde waarde van de overheid gelijk is aan de kosten. Dit is de zogenaamde nulhypothese: de publieke sector brengt op wat hij kost. Niet meer, niet minder. De realiteit is heel wat genuanceerder. De publieke sector is meer dan een kostenpost.³

Publiek en privaat zijn één ecosysteem

³ Van Dooren, W. (2014) Besparingsboekhouden: De waarde van macro-economische indicatoren in het besparingsdebat. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. 2014/2. Die Keure: Brugge.

De metafoor van het overheidsbeslag suggereert dus dat publiek en privaat concurrenten zijn. In de realiteit zijn de publieke en de private sector op mekaar aangewezen, deel van hetzelfde ecosysteem. Ze kunnen elkaar versterken of verzwakken. Een rijk ecosysteem is divers, met veel verbindingen tussen publieke en private sector – zowel for-profit als non-profit. Publiek en privaat leveren elkaar ecosysteemdiensten: veilige werkomstandigheden en stabiliteit, fysieke ruimte en infrastructuur om te produceren en consumeren, garantieregelingen om te investeren. Net die interactie tussen publiek en privaat levert maatschappelijke waarde op. Omdat publiek en privaat deel uitmaken van hetzelfde ecosysteem, is ook het publieke budget op verschillende manieren verweven met de private sector.

Ten eerste leiden publieke uitgaven tot private winsten. Dit loopt soms heel direct. Publieke uitgaven genereren zelf immers weer economische effecten. Economen spreken van een multiplicatoreffect. Uitgaven voor de gezondheidszorg in de sociale zekerheid bijvoorbeeld gaan voor een deel naar de farmaceutische sector, die op haar beurt met die middelen investeringen doet. Investeringen in publieke infrastructuur komen terecht bij private bouwondernemingen die op hun beurt mensen te werk stellen. Besparingen verminderen die publieke uitgaven (hoera, minder overheidsbeslag!), maar hebben dus meteen een economisch effect op bedrijven in heel wat sectoren (help, de overheid investeert te weinig!).

Publieke uitgaven leiden vaak ook indirect tot private winsten. Investeringen in publiek onderzoek en ontwikkeling leiden vaker tot meer fundamentele innovaties dan private investeringen. Mazzucato toonde bijvoorbeeld aan dat hoewel private ondernemingen meer patenten registreren, de meest fundamentele doorbraken in de farmacie uit de publiek gefinancierde laboratoria komen⁴. Ook de nieuwe vaccintechnologie mRNA van de COVID-vaccins kwam er omdat een onderzoekster 15 jaar lang onderzoek kon doen in een grotendeels publiek gefinancierd universiteitslabo⁵. De meest fundamentele impact van publieke uitgaven op private winsten loopt echter via met belastinggeld gefinancierde sectoren als onderwijs en gezondheidszorg. Hoogopgeleide, gezonde werknemers zijn de beste garantie op een bloeiende kenniseconomie.

Transfers zijn een tweede manier waarop publieke en private budgetten zich verstrengelen. Het publiek budget bestaat voor een groot deel uit overdrachten naar burgers en bedrijven. Besparingen in de uitgaven leiden dan ook tot lagere inkomens van diezelfde burgers en bedrijven. Sociale uitgaven maken 117 miljard euro (of 47%) van de overheidsuitgaven uit. Uit internationale studies blijkt dat de maatschappelijke ongelijkheid in België lager blijft vergeleken met andere West-Europese landen⁶. Vooral de middenklasse heeft het in België goed. Minder transfers raakt aan deze inkomens. België geeft ook veel subsidies aan bedrijven. Met 17 miljard euro (ofwel 3,7% BBP) aan bedrijfssubsidies is België kampioen van Europa. Het Europees gemiddelde is 1,5%. België keerde in 2019 hetzelfde bedrag aan

⁴ Mazzucato (2013) *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Anthem publishers.

⁵ Damian Garde (2020). *The story of mRNA: How a once-dismissed idea became a leading technology in the Covid vaccine race*. <https://www.statnews.com/2020/11/10/the-story-of-mrna-how-a-once-dismissed-idea-became-a-leading-technology-in-the-covid-vaccine-race/>

⁶ Pironet (2018) Ivo Marx: 'De middenklasse zaagt en klaagt maar wordt nergens zo goed bediend als in België' in *Knack*. 11 april 2014

subsidies uit, als de opbrengst van de vennootschapsbelasting in het laatje bracht⁷. Ook hier geldt eigenlijk: minder uitgaven van de overheid raakt aan de inkomsten van bedrijven en hun werknemers.

Ten derde verzorgt de overheid via het publieke budget belangrijke systeemdiensten. Dit komt vooral tot uiting in crisissen. De financiële crisis van 2008 was tot voor kort het duidelijkste voorbeeld. Op het moment dat het geprivatiseerde financiële stelsel dreigde te kapseizen, was het de overheid die het schip drijvende hield met nationalisaties van banken en staatsgaranties op toxische schuld. Vandaag kunnen we daar de COVID-19 pandemie bijschrijven. De gevolgen ervan worden opgevangen door het publieke budget met ingrepen zoals tijdelijke werkloosheid, steunpakketten voor de bedrijven en massale investeringen in vaccinontwikkeling.

Deze COVID-19-crisis heeft net zoals de financiële crisis een belangrijke impact op het fameuze overheidsbeslag. De noemer, het BBP, zal naar verwachting dalen met 8,4%. De teller, de overheidsuitgaven, zal moeten stijgen om ons uit de crisis te loodsen⁸. De Europese begrotingsorthodoxie lijkt voorlopig wel even aan de kant geschoven. Wanneer de gedachte aan de COVID-19-crisis echter zal vervagen, is het niet onwaarschijnlijk dat de publieke sector opnieuw het overheidsbeslag voor de voeten geworpen krijgt. Dan is de overheid weer een kostenpost, en moet er weer steeds meer met minder gebeuren.

Is een overheidsbeslag van 52% houdbaar?

Is een overheidsbeslag van 52% houdbaar? Eigenlijk is die vraag niet zo interessant wanneer we de publieke en private sector zien als deel van hetzelfde ecosysteem. 52% is dan niet meer of minder houdbaar dan pakweg 35% of 65%. Het overheidsaandeel in de economie is immers het resultaat van het maatschappijmodel dat doorheen de tijd is opgebouwd. In België hebben we er net zoals in Scandinavische landen of in Frankrijk voor gekozen om een groot deel van wat we als maatschappij belangrijk vinden, te voorzien of te financieren via de publieke sector. Openbaar vervoer, welzijn, gezondheid, onderwijs, cultuur en noem maar op, zijn in belangrijke mate publiek georganiseerd of publiek gefinancierd.

Deze keuzes hebben grote budgettaire gevolgen, maar leveren maatschappelijk ook op. Kinderopvang is in België goedkoop in vergelijking met andere landen en kleuteronderwijs is gratis. Dat heeft allicht positieve effecten op de arbeidsmarktparticipatie van bepaalde groepen in de samenleving. In Angelsaksische landen kost een jaar kinderopvang al snel een maandloon aan jonge gezinnen. Een jaar studeren aan een universiteit kost in België 947 euro aan inschrijvingsgeld. In Nederland is dit 2143 euro, terwijl een aantal Scandinavische landen gratis onderwijs aanbieden. In de Verenigde Staten kost dit gemiddeld zo'n 8000 euro⁹, en gaan veel studenten leningen aan die ze tot lang in hun loopbaan moeten

⁷ Volgens de overheidsrekeningen van de Nationale Bank van België waren er in 2019 17 919 miljoen subsidies en 17 989 miljoen inkomsten uit de vennootschapsbelasting.

⁸ Van Haver, K. (2020) Europa verwacht Belgische krimp van 8,4%. De Tijd. Raadpleegbaar op: <https://www.tijd.be/politiek-economie/europa/economie/europa-verwacht-belgische-krimp-van-8-4-procent-dit-jaar/10263282>

⁹ OECD (2017) Education at a glance. Raadpleegbaar op: https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page223

terugbetalen. België heeft een hoofdzakelijk collectieve gezondheidsverzekering. In heel wat andere landen zijn de zorgverzekeringen in belangrijke mate privaat. België kiest voor een brede subsidiëring van thuishulp als tewerkstellingsmaatregel met mogelijk een betere work-life balans bij gezinnen. Dit soort beleidskeuzes werken op elkaar in tot een complex weefsel van wederzijdse afhankelijkheid. België heeft een dicht wegennet en een dicht spoornetwerk. Deze keuzes uit het verleden brengen vandaag stevige onderhoudskosten met zich mee. Het wegennet heeft geleid tot ruimtelijke versnippering, wat dan weer de kosten voor nutsvoorzieningen (water, elektriciteit, riolering) verhoogt.

De metafoor van het overheidsbeslag maakt abstractie van die historisch gegroeide ecologie van publieke en private maatschappelijke dienstverlening. Vergelijkingen met andere landen op die éne statistiek zijn dan ook bedrieglijk eenvoudig. Eenvoudige vergelijkingen doen immers uitschijnen dat ook het beleid eenvoudig is. Verminder het overheidsbeslag en we zullen het net zo goed doen als land X of Y ... (Hier kan dan het land naar keuze ingevuld worden). Helaas, of misschien gelukkig, is het beleid niet zo eenvoudig.

Conclusie: een focus op toegevoegde waarde

Veel interessanter en nuttiger dan de magere retoriek van het overheidsbeslag is de vraag hoe de overheid samen met de private for-profit en non-profit sectoren zoveel mogelijk toegevoegde waarde kan creëren. Discussies over het overheidsbeslag ‘an sich’ leiden af van deze kernvraag. Het overheidsbeslag is een debat over de marge. We hebben het over de enkele procenten die we van het overheidsbeslag kunnen schrappen, maar de vraag wat we doen met de pakweg 50% die dan overblijft, laten we liggen. En net daar moeten we het over hebben¹⁰.

Onze kritiek op het (gebruik van het) cijfer van het overheidsbeslag betekent niet dat we niet kritisch moeten zijn over de overheid en hoe zij functioneert. Integendeel. Politieke en maatschappelijke debatten over bijvoorbeeld de staat van onze gezondheidszorg, onderwijs of energievoorziening voeren we veel te weinig. De overheid moet inderdaad zo efficiënt en effectief mogelijk werken. De vraag hoe kosteneffectief publieke middelen besteed worden, is cruciaal. Om die vragen te beantwoorden, hebben we nood aan meer en betere beleidsevaluaties en een genuanceerder publiek debat. Hiervan hebben we in ons land geen overschot.

De overheid is geen kostenpost waarop best zoveel mogelijk bespaard wordt. De overheid maakt deel uit van een complexe ecologie van publieke en private organisaties. Heel vaak zijn overheidsinvesteringen de humus waarop maatschappelijke en economische initiatieven kunnen groeien. De metafoor van het overheidsbeslag ontkent deze realiteit. Daarom is het tijd om het concept ‘overheidsbeslag’ te schrappen uit het beleidsvocabularium.

¹⁰ Zie ook het advies van de Vlaamse Vereniging Bestuur en Beleid. Werken aan het Politieke systeem. Raadpleegbaar op: <https://vvbb.be/publieke-debat/>