



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING “FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID”

Rapport

**EVOLUTIE VAN DE OVERHEIDSINVESTERINGEN
IN 2023-2029**

MAART 2024

De Leden van de Afdeling:

de Heer P. WUNSCH, Voorzitter

de Heer K. ALGOED

Mevrouw S. DE SCHRYDER

de Heer D. DE SMEDT

de Heer G. DE SMET

de Heer K. EVANGELISTA

Mevrouw J. FISZMAN

de Heer A. MILLER

Mevrouw C. SMOLDERS

de Heer S. VANACKERE

Mevrouw M. VERDONCK

de Heer S. YERNA

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

de Heer G. HANCE

de Heer T. GILSON

INHOUD

Inhoud.....	5
Lijst van de afkortingen.....	7
Evolutie van de overheidsinvesteringen in 2023-2029.....	9

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

Bbp	Bruto binnenlands product
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
FPB	Federaal Planbureau
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
NGEU	NextGenerationEU
p.p.	Procentpunt
PPP	Publiek-privaat partnerschap
RRF	Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor Herstel en Veerkracht)

EVOLUTIE VAN DE OVERHEIDSINVESTERINGEN IN 2023-2029

Onderhavige analyse kadert in de nieuwe opdracht die de regering aan de Afdeling heeft opgedragen in het kader van het federaal beleid inzake overheidsinvesteringen, en meer bepaald het Herstel- en Investeringsplan. Het betreft een consolidatieoefening inzake de investeringsuitgaven van alle overheidsgeledingen.

Volgens het basisscenario van de “Economische Vooruitzichten 2024-2029” van februari 2024 van het Federaal Planbureau (FPB), bereikt de ratio van de bruto investeringen in vaste activa van de Gezamenlijke Overheid een piek van 3,1% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2024, en daalt die ratio vervolgens tot 2,8% bbp vanaf 2027 (zie Tabel 1). Uitgedrukt in miljoenen euro stijgen de bruto overheidsinvesteringen in vaste activa aanzienlijk tot 2024, en sneller dan de nominale bbp-groei (zie Tabel 2). Vanaf 2025 is er geen duidelijke trend meer te zien. Jaren van groei en achteruitgang wisselen elkaar af. De nominale groeivoeten zijn minder hoog (tussen 2,1 en 3,7%), en zelfs negatief in 2025 (-2,5%) en 2027 (-2,8%). Vanaf 2028 lijkt er een groeifase van de overheidsinvesteringen aan te breken.

Tabel 1
Bruto investeringen in vaste activa per overheidsniveau (in % bbp)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ2023-2027 (in p.p.)	Δ 2023-2029 (in p.p.)
Gezamenlijke Overheid	2,8%	3,1%	3,0%	3,0%	2,8%	2,8%	2,8%	0,0%	0,0%
<i>Entiteit I</i>	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,2%	0,2%
<i>Entiteit II</i>	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	-0,2%	-0,3%
Gemeenschappen en Gewesten (geheel)	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	-0,2%	-0,2%
Lokale Overheden	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	-0,1%	-0,1%
<i>p.m. andere netto-aankopen van niet-financiële activa</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>p.m. kapitaaloverdrachten en investeringsbijdragen</i>	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%	0,6%	-0,4%	-0,5%
<i>p.m. totale kapitaaluitgaven</i>	4,0%	4,2%	4,0%	3,9%	3,6%	3,5%	3,5%	-0,5%	-0,5%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) op basis van het FPB (februari 2024): Economische Vooruitzichten 2024-2029.

Tabel 2
Evolutie van de bruto investeringen in vaste activa van de Gezamenlijke Overheid
(in %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ2023-2027 (in p.p.)	Δ 2023-2029 (in p.p.)
Nominale groei overheidsinvesteringen	9,4%	15,0%	-2,5%	3,2%	-2,8%	2,1%	3,7%	-12,3%	-5,7%
<i>Reële groei overheidsinvesteringen</i>	5,7%	13,4%	-4,1%	1,4%	-4,4%	0,4%	2,0%	-10,1%	-3,7%
<i>Groei deflator van de overheidsinvesteringen</i>	3,5%	1,4%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	-1,8%	-1,8%
Nominale bbp-groei	5,4%	3,7%	3,1%	3,2%	3,0%	3,2%	3,1%	-2,3%	-2,3%
<i>Reële bbp-groei</i>	1,5%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	-0,2%	-0,1%
<i>Groei bbp-deflator</i>	3,8%	2,3%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	-2,1%	-2,1%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen van de HRF op basis van het FPB (februari 2024): Economische Vooruitzichten 2024-2029.

Kader 1: Definitie van de overheidsinvesteringen volgens de nationale boekhouding: de bruto investeringen in vaste activa

Volgens de ESR ¹-definitie omvatten de kapitaaluitgaven de investeringsbijdragen, de overige kapitaaloverdrachten en de investeringsuitgaven. De investeringsuitgaven bestaan uit de bruto investeringen in activa (waaronder de bruto investeringen in vaste activa ², de veranderingen in voorraden en de netto aankopen van kostbaarheden) en de netto aankopen van niet-geproduceerde niet-financiële activa (zoals de natuurlijke hulpbronnen en bepaalde contracten, huurovereenkomsten en licenties). Het concept van netto aankopen komt overeen met de aankopen min de verkopen van niet-financiële activa. Zo wordt de verkoop van een niet-financieel actief geboekt als een negatieve kapitaaluitgave en niet als een ontvangst.

Gezien het aandeel van de andere netto aankopen van niet-financiële activa buiten de vaste activa (namelijk de voorraden, de kostbaarheden en de niet-geproduceerde niet-financiële activa) per definitie niet bedoeld is om langer dan een jaar in het productieproces gebruikt te worden, wordt de analyse van de directe overheidsinvesteringen doorgaans beperkt tot de bruto investeringen in vaste activa. De investeringsbijdragen vormen geen directe overheidsinvesteringen omdat ze de verwerving van vaste activa financieren door institutionele eenheden die niet binnen de overheidsperimeter vallen. Die uitgaven worden soms gedefinieerd als indirecte overheidsinvesteringen. Ze omvatten de te betalen investeringsbijdragen aan overheidsbedrijven die marktproducenten zijn onder controle van de overheid.

Daarnaast worden de publiek-private partnerschappen (PPP) volgens het ESR niet beschouwd als overheidsinvesteringen, voor zover de contractant die het vast actief verwerft of produceert en er de economische eigendom van krijgt (en er dus de meeste risico's en voordelen van draagt) voor een vastgestelde periode, geen deel uitmaakt van de overheidssector. In ruil daarvoor moet dat overheidsniveau inkomensoverdrachten verrichten voor de geleverde diensten door de intermediair van het actief tijdens de periode van het contract. De beslissing om de investering al dan niet buiten de begroting te houden wordt bijgevolg geval per geval genomen door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) onder toezicht van Eurostat ³. Dergelijk soort contract betreft voornamelijk activa met betrekking tot infrastructuur (openbare vervoerlijnen, schoolgebouwen, wegeninfrastructuur, enz.).

Ten slotte zijn de vaste activa onderhevig aan een waardevermindering door normale slijtage of veroudering. De netto investeringen in vaste activa worden verkregen door dat verbruik van vaste activa in mindering te brengen van de bruto investeringen in vaste activa. Een positieve (negatieve) netto investering in vaste activa leidt tot een toename (afname) van de vaste kapitaalvoorraad. Om technische redenen wordt het verbruik van vaste activa echter buiten beschouwing gelaten in de projectie van het Federaal Planbureau.

Om die redenen beperkt de voorliggende prospectieve analyse zich tot de bruto investeringen in vaste activa van de overheid. Daarnaast valt het gebruik van de ESR-definitie van de bruto investeringen in vaste activa te rechtvaardigen omdat die gebruikt wordt in de berekening van de *expenditure benchmark* (uitgavencriterium) in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact dat momenteel nog van kracht is.

In vergelijking met de economische classificatie van de uitgaven en de ontvangsten in de begrotingsdocumenten, stemt de weerhouden definitie overeen met de codes 7 (investeringen en desinvesteringen), waarvan het op- en afbouwen van voorraden en de aan- en verkopen van kostbaarheden en van niet-geproduceerde niet-financiële activa uitgesloten worden. De overgangscorrecties naar ESR (voor de vastgestelde rechten en de consolidatieperimeter) worden toegepast. Vanaf de initiële begroting 2023 geeft de Algemene Toelichting bij de begroting van de ontvangsten en uitgaven op federaal niveau met name een overzicht van de evolutie van de globale investeringsinspanning (bruto investeringen in activa en investeringsbijdragen) van Entiteit I, waarbij zo dicht mogelijk aangeleund wordt bij het concept van het INR (ESR). Dezelfde oefening wordt sinds juli 2022 uitgevoerd door het Monitoringcomité.

Wanneer de ratio van de bruto overheidsinvesteringen uitgesplitst wordt op het niveau van de deelsectoren, zoals opgenomen in Tabel 1, merkt men dat het aandeel van de overheidsinvesteringen bij Entiteit I goed is voor ongeveer 1/5^e van alle overheidsinvesteringen in 2023, en dat het aandeel stijgt tot meer dan een kwart in 2028.

Entiteit II en in het bijzonder de Gemeenschappen en Gewesten vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de overheidsinvesteringen (bijna de helft), terwijl de aandelen van Entiteit I en de Lokale Overheden relatief dicht bij elkaar liggen.

¹ Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen.

² Vaste activa zijn bedoeld om gedurende minstens een jaar gebruikt te worden in het productieproces en kunnen materieel (gebouwen en civiele werken, machines en uitrusting, wapensystemen en gekweekte biologische bronnen) of immaterieel (intellectuele eigendomsrechten) zijn.

³ Zo bracht Eurostat een advies uit in 2014 dat het PPP-project "Scholen van Morgen" uiteindelijk in de rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap geconsolideerd moest worden, omdat die er de meeste financiële risico's van draagt. De partner is eveneens binnen de overheidssector ingedeeld. Dezelfde statistische behandeling wordt toegepast voor de bouwkosten van het project "Oosterweelverbinding". Omgekeerd heeft Eurostat in 2017 een positief advies uitgebracht om de vaste activa van het project "Tram de Liège" aan te rekenen in de rekeningen van de private partner en niet in die van het Waalse Gewest.

Over de periodes 2023-2027 en 2023-2029 stellen we vast dat de ratio van de overheidsinvesteringen relatief stabiel is (lichte daling), maar dat de ratio van Entiteit I een stijging met 0,2% bbp optekent, terwijl de ratio van Entiteit II een daling van 0,2 en 0,3% bbp vertoont.

De evolutie op het federale niveau valt grotendeels toe te schrijven aan de verschillende investeringsplannen voor defensie in infrastructuur en militaire uitrusting, zoals het “STAR-plan” en het “Readiness-Plan”, aan de investeringen met betrekking tot Infrabel en de Regie der Gebouwen, alsook aan het federale herstel- en investeringsplan na de pandemie.

De uitgaven voor overheidsinvesteringen in het kader van de herstelplannen die door de verschillende overheidsniveaus na de pandemie werden opgesteld, lopen meestal tot 2026. Een deel van die uitgaven is voorzien in het kader van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF) van het NextGenerationEU-programma (NGEU) ⁴. Volgens de in juli 2021 aangenomen versie van het Belgische nationale plan voor herstel en veerkracht staan de directe overheidsinvesteringen (bruto investeringen in vaste activa van de overheid) in voor 54% van de totale uitgaven van het plan ⁵, goed voor 3,4 miljard euro of 0,6% bbp. Ze omvatten de renovatie van openbare gebouwen, infrastructuur voor transport, de digitale transformatie van de overheidsadministratie en onderzoek en ontwikkeling. Conform het ESR worden de hieraan gerelateerde uitgaven geboekt op het ogenblik van de eigendomsoverdracht van de vaste activa of wanneer ze voor eigen rekening geproduceerd worden. Bijgevolg leiden de waargenomen vertragingen bij de uitvoering van de investeringsprojecten ten opzichte van de oorspronkelijke indicatieve kalender tot een verschuiving in de tijd van de piek betreffende de investeringsuitgaven. Het einde van de verschillende herstelplannen tegen 2026 draagt bij tot de daling van de investeringsratio van de Gezamenlijke Overheid.

⁴ De RRF is geen “free lunch” voor de Lidstaten en ze zullen via diverse kanalen de middelen moeten aanleveren om die faciliteit te financieren en de door de Europese Commissie namens de Europese Unie aangegane schulden terug te betalen. Niet alle Lidstaten bevinden zich hierbij in een positieve netto-positie. Voor sommige Lidstaten, waaronder België, is de balans negatief wat impliceert dat zij uiteindelijk meer zullen bijdragen dan de ontvangen steunmaatregelen en bijgevolg per saldo een nettobijdrage leveren tot de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (zie HRF-Advies van april 2022, p.32).

⁵ Voor wat betreft de overige uitgaven van het plan: 34% gaat naar investeringsbijdragen aan bedrijven, gezinnen en instellingen zonder winstoogmerk (IZW's), 2% naar aankopen van niet-geproduceerde niet-financiële activa en 6% naar lopende uitgaven (aankopen van niet-duurzame goederen en diensten, subsidies aan bedrijven en lopende overdrachten, beloning van werknemers).

Op 20 juli 2023 heeft België een aangepast plan voor herstel en veerkracht ingediend dat een hoofdstuk REPowerEU bevat. Het aangepaste plan legt de nadruk op de groene transitie, waarbij 51% van de beschikbare middelen wordt toegewezen aan maatregelen die de klimaatdoelstellingen ondersteunen, wat ruim boven de vereiste doelstelling van 37% ligt. Bovendien zal het plan 27% van zijn middelen besteden aan het ondersteunen van de digitale transitie. De bijdrage van de Europese Unie (EU) aan het Belgische plan bedraagt 5,3 miljard euro onder de vorm van subsidies en leningen.

Op 16 november 2023 heeft de Commissie het aangepaste plan voor herstel en veerkracht van België dat een hoofdstuk REPowerEU bevat, positief beoordeeld. Het plan geniet van 5 miljard euro aan subsidies en 264 miljoen euro aan leningen, en bestrijkt 40 hervormingen en 119 investeringen.

De ratio van de bruto investeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten bereikte een piek van 1,6% bbp in 2023, en daalt vervolgens gestaag tot 1,3% bbp in 2029.

Tabel 3
Bruto investeringen in vaste activa van de Gemeenschappen en de Gewesten
(in % bbp en in miljoenen euro)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ 2023-2027 (in p.p.)	Δ 2023-2029 (in p.p.)
Gemeenschappen en Gewesten	1,56%	1,52%	1,51%	1,50%	1,40%	1,36%	1,35%	-0,16%	-0,21%
Vlaamse Gemeenschap	0,96%	0,91%	0,92%	0,92%	0,87%	0,86%	0,86%	-0,09%	-0,10%
Franse Gemeenschap	0,23%	0,24%	0,23%	0,23%	0,23%	0,24%	0,24%	0,00%	0,01%
Waals Gewest	0,21%	0,21%	0,20%	0,19%	0,14%	0,11%	0,10%	-0,07%	-0,10%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%	0,11%	0,00%	-0,01%
Andere deelgebieden en niet-verdeelde eenheden	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,00%	0,00%
								(in miljoen EUR)	(in miljoen EUR)
Gemeenschappen en Gewesten	9 105,5	9 224,2	9 431,7	9 699,7	9 287,6	9 339,5	9 535,8	182,1	430,3
Vlaamse Gemeenschap	5 597,3	5 499,5	5 743,2	5 903,9	5 784,5	5 910,0	6 044,6	187,1	447,2
Franse Gemeenschap	1 336,9	1 473,4	1 406,5	1 499,7	1 542,5	1 634,6	1 662,2	205,6	325,3
Waals Gewest	1 206,8	1 262,4	1 225,8	1 227,0	913,5	726,1	739,0	-293,4	-467,8
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	653,0	672,6	729,3	745,1	718,5	730,8	743,2	65,5	90,3
Andere deelgebieden en niet-verdeelde eenheden	311,4	316,3	327,0	324,1	328,7	337,9	346,8	17,3	35,3

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

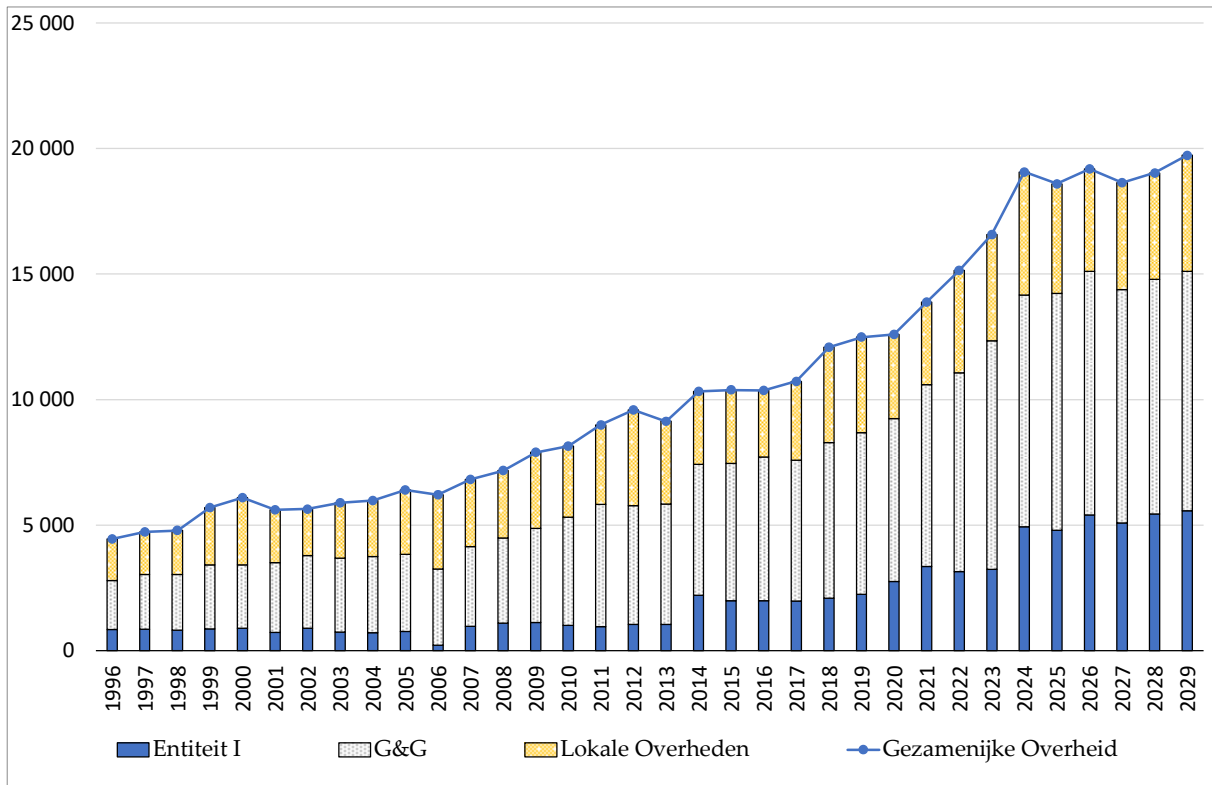
Bron: Berekeningen van de HRF op basis van het FPB (februari 2024): Economische Vooruitzichten 2024-2029.

Voor wat de deelgebieden ⁶ betreft, bereikte de ratio van de investeringsuitgaven bij de Vlaamse Gemeenschap zijn hoogste punt in 2023, bij het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap volgt de piek in 2024 en bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2025 (zie Tabel 3). Uitgedrukt in miljoenen euro's, lopen de investeringsuitgaven van de deelgebieden op tegen 2027 en tegen 2029, behalve voor het Waals Gewest.

⁶ Het Federaal Planbureau levert in zijn "Economische Vooruitzichten 2024-2029" van februari 2024 geen uitgesplitste gegevens voor de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Die vier entiteiten zijn gegroepeerd in de rubriek "Overige deelgebieden en interregionale eenheden" in Tabel 3.

De piek in de bruto investeringen in 2024 bij de Lokale Overheden (0,8% bbp) maakt deel uit van de “investeringscyclus” van de Lokale Overheden. Traditioneel nemen de uitgaven voor overheidsinvesteringen immers toe in aanloop naar de lokale verkiezingen (oktober 2024), waarna ze opnieuw afnemen na de verkiezingen, zowel in procent bbp als uitgedrukt in miljoenen euro’s (zie Grafiek 1).

Grafiek 1
Verdeling van de bruto investeringen per overheidsniveau (in miljoenen euro)



Bron: Berekeningen van de HRF op basis van het INR (oktober 2023) en van het FPB (februari 2024); Economische Vooruitzichten 2024-2029.

D/2024/11.691/5