

België: een economie op zoek naar evenwicht

PROF. DR. H. VERWILST*

De Belgische economie verkeert in grote moeilijkheden. De economische groei is vrijwel tot nul gedaald, de werkloosheid fors gestegen, de betalingsbalans chronisch verslechterd, en vooral de financiële positie van de overheid is bijzonder precair geworden.

In dit artikel wordt een beeld geschetst van de neerwaartse ontwikkeling van de Belgische economie in het afgelopen decennium. Tevens wordt aangegeven welke doelstellingen van economisch beleid zouden moeten worden nagestreefd om uit de huidige moeilijkheden te geraken en welke beleidsinstrumenten daarbij zouden kunnen worden toegepast.

Inleiding

De vaststelling dat er zich in de Belgische economie in toenemende mate verontrustende onevenwichtigheden voordoen, is een refrein dat reeds enkele jaren, en in crescendo de laatste maanden, in alle toonaarden is herhaald. Uitspraken van deze aard worden gedaan door de meest verschillende beleidsautoriteiten, staan te lezen in de jaarverslagen van diverse instellingen en organisaties, en worden bevestigd in tal van onderzoeksrapporten. Dit roept een aantal vragen op. Welke is de omvang van die onevenwichtigheden en wat zijn er de oorzaken van? In welke richting kan het gevoerde beleid worden omgebogen, en is de daartoe benodigde ruimte beschikbaar?

In dit artikel gaan we op deze problematiek in. We zullen daarbij achtereenvolgens behandelen:

1. ontwikkelingen in doelstellingen en instrumenten;
2. analyse van enkele determinanten daarvan;
3. doelstellingen van het wenselijke beleid;
4. een scenario om deze doelstellingen te realiseren.

Ontwikkelingen in doelstellingen en instrumenten

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat in heel wat van de verschillende recente analyses, al dan niet bewust, nogal wat verwarring wordt geschapen. Al te dikwijls worden oorzaak en gevolg van een probleem verward, nog vaker geeft men de indruk dat wat in feite instrumenten van economische politiek zijn, plotseling tot doelstellingen zijn gepromoveerd. Het is daarom nuttig en nodig te proberen eerst een correcte diagnose van de situatie te stellen. We zullen daarbij gebruik maken van het klassieke doeleindeninstrumentenschema uit de theorie van de economische politiek. Dat de gerealiseerde waarden van zowel de interne als de externe doelstellingen van het economisch beleid gedurende de jaren zeventig in belangrijke mate zijn gaan afwijken van de wenselijke waarden, wordt geïllustreerd in de tabel.

Doeleinden

De economische groei die in de jaren zestig gemiddeld 4,8% per jaar bedroeg, en in de eerste jaren (1970-1973) van het voorbije decennium nog 5%, is nu drastisch teruggevallen. Voor 1980 noteerden we 1,7% en voor 1981 is 0% reële groei een optimistische raming geworden. Ook de prijsontwikke-

ling vertoont over deze periode een aantal grote schommelingen, die haar ver van het evenwichtspad voerden. Terwijl er gedurende de jaren zestig een zeer matige inflatie was (gemiddeld 2,7% per jaar over de gehele periode), steeg bij aanvang der jaren zeventig het percentage geleidelijk, met als piek de jaren 1974 en 1975, waarin zelfs de dubbele cijfers (12 à 13%) werden gehaald. Na 1975 werd de inflatie geleidelijk ingetoomd tot 4,5% in 1979, maar zowel in 1980 als in 1981 was er opnieuw een stijging. Toch wordt de prijsontwikkeling door de beleidsautoriteiten beschouwd als het belangrijkste succes van het economisch beleid.

Volledige werkgelegenheid is daarentegen in het voorbije decennium tot een utopisch lijkende doelstelling uitgegroeid. De periode 1960-1969 was er één van bijna volledige werkgelegenheid, waarbij in de piekjaren zelfs beroep werd gedaan op buitenlandse werknemers, om knelpunten in het productieproces te vermijden. Vanaf 1970 steeg het aantal volledig werklozen gestadig, maar pas vanaf 1975 (toen 4,5% van de beroepsbevolking werkloos was) werd de situatie echt alarmierend. Achtereenvolgens werden de „psychologische” drempels van 200.000 en 300.000 overschreden, en momenteel zijn er ongeveer 380.000 volledig werklozen. Wanneer daarbij evenwel de overige werkzoekenden en diegenen die door middel van speciale hulpprogramma's zijn tewerkgesteld, worden gevoegd, komen we op een totaal van ruim 640.000 werkzoekenden, of reeds meer dan 15% van de actieve bevolking.

De inkomens- en vermogensverdeling is gedurende het voorbije decennium slechts zeer weinig veranderd¹⁾, hoewel een lichte nivellering zich verder doorzet. Ook in België blijkt het gemakkelijker te zijn geweest om verdelingsproblemen op te lossen in tijden van snelle groei dan om in tijden van relatieve stagnatie een beroep te doen op de solidariteit. Ook andere doelstellingen, zoals een betere milieuzorg, die in het begin van de jaren zeventig nog opgeld deden, zijn, met de crisis als alibi, naar de achtergrond verdreven.

Inzake interne beleidsdoelstellingen is de ervaring van de laatste jaren dus erg ontnuchterend geweest. Afgezien van de prijsontwikkeling zijn er slechts weinig benijdenswaardige prestaties van de economische politiek te noteren.

* Verbonden aan het Seminarie voor Financiële Economie van de Rijksuniversiteit Gent. Met dank aan J. Vuchelen voor zijn constructieve kritiek.

1) Voor recent cijfermateriaal zie o.m. *Financiële Statistieken*, nr. 24, Nationaal Instituut voor de Statistiek, 1981.

Ook inzake het extern evenwicht is de situatie in de loop van de jaren zeventig grondig gewijzigd. Het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans, dat in de jaren zestig gemiddeld een licht surplus vertoonde, bleef positief tijdens de eerste jaren van het voorbije decennium. De eerste schok deed zich voelen in 1973-1974, en vanaf 1975 vertoont de lopende rekening een negatief saldo. Vanaf 1978 kan dit tekort zonder twijfel chronisch worden genoemd. Bovendien accentueerde de ontwikkeling van de kapitaalbewegingen in de particuliere sector sinds 1979 de onevenwichtige ontwikkeling van de betalingsbalans nog verder. Daarnaast kunnen we constateren dat vanaf 1974 de gemiddelde ruilvoet bijna constant is verslechterd. De effectieve wisselkoers is vrijwel continu gestegen tot 1979, in welk jaar een peil werd bereikt van 114 (1975 = 100). In 1980 stabiliseerde de wisselkoers zich gemiddeld op dat niveau, met vanaf het vierde kwartaal een daling van de effectieve wisselkoers die zich ook in 1981 heeft doorgezet (maart 1981 = 107,3).

De gelijktijdige realisatie van de doelstellingen van intern en extern evenwicht, blijkt dus in de loop der jaren zeventig steeds moeilijker te zijn geworden.

meer onderlinge relaties tussen de doelstellingen: het gekozen wisselkoersbeleid heeft ook zijn implicaties voor het begrotingsbeleid en het inkomensbeleid, implicaties die evenwel, zoals verder zal blijken, niet vlot zijn aanvaard.

Op basis van de belangrijkste nagestreefde doelstellingen kunnen de jaren zeventig inzake monetaire beleid opgedeeld worden in drie perioden 2):

- 1970-1974: selectieve controle van de vraag om inflatoire spanningen af te zwakken;
- 1975-1976: passieve monetaire politiek;
- 1976-1979: monetaire politiek afgestemd op het financieren van de overheidsuitgaven en het verdedigen van de pariteit van de Belgische frank.

De monetaire politiek is dus in de jaren zeventig geëvolueerd van een controle van de vraag naar een meer specifieke doelstelling, nl. de verdediging van de externe waarde van de munt en de financiering van de overheidstekorten. Daarbij kan in het midden gelaten worden of dit nu al dan niet de vrije en bewuste keuze van de Nationale Bank was.

Het instrumentarium dat bij het beleid werd gehanteerd,

Tabel. Indicatoren van de Belgische economie

	1960-1969	1970-1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Indicatoren voor het intern evenwicht:										
— groeivoet van het bruto nationaal produkt ...	4,8	5,4	4,6	-1,8	5,5	0,7	3	2,1	1,4	
— werkloosheid in manjaren (x 1.000)	77	80	105	177	228	264	282	294	322	377 (april)
— totaal aantal werkzoekenden (x 1.000)	116	142	178	306	348	422	472	526	526	640 (april)
— werkloosheid in procenten van de beroepsbevolkingen										
— inflatiepercentage	2,7	2,1	2,7	4,5	5,8	6,7	7,1	7,4	8,0	9,1 (april)
— inflatiepercentage	2,7	5,2	12,7	12,8	9,2	7,1	4,5	4,5	6,6	7,4 (april)
Indicatoren voor het extern evenwicht:										
— saldo op de lopende rekening in mrd. Bfr. ...	+2,2	+45,1	+25,2	+9,2	-1,6	-26	-29	-101	-171	
— lopende rekening in procenten van het bruto binnenlandse produkt										
— effectieve wisselkoers (1975 = 100)	0,9	2,8	1,7	1,1	-0,1	-0,9	-0,9	-3,1	-4,9	
— wisselkoers DM (jaargemiddelde)	12,4	14,02	15,06	14,95	15,33	15,44	15,65	15,92	16,09	107,3 (maart)
Monetaire indicatoren:										
— rentevoet kort krediet	5,05	5,9	10,5	6	10,5	9,5	9,25	14,45	14,3	
— rentevoet lang krediet	6,4	7,41	8,68	8,5	9,3	8,76	8,8	11,13	12,44	
— groeivoet geldhoeveelheid (M ₂)	6,4	12,4	9	15,5	13,2	7,9	10,7	7,4	10,5	
Indicatoren voor de budgetsector:										
— overheidsuitgaven in mrd. Bfr.		406,6	576,3	730,9	836,1	955,9	1.068,4	1.163,0	1.304,4	
(in procenten van het bnp)		(26,8)	(27,3)	(31,1)	(31,5)	(33,5)	(34,9)	(35,1)	(36,4)	
— overheidsontvangsten in mrd. Bfr.		361,2	518,5	617	704,5	794,2	889,7	958,7	1.012,3	
(in procenten van het bnp)		(23,8)	(24,6)	(26,5)	(26,6)	(27,9)	(29,04)	(28,9)	(28,2)	
— netto te financieren saldo		43	57,3	109,3	133,1	167,4	182,8	211,8	300,7	
(in procenten van het bnp)		(-2,8)	(-2,7)	(-4,7)	(-5)	(-5,8)	(-5,9)	(-6,4)	(-8,4)	
— rijksschuld in procenten van het bnp	60,5	45,4	39,1	39,9	40,1	43	46,6	50,4	56,3	

Instrumenten

Naast de diagnose inzake de doelstellingen van het beleid, dienen we ook vooraf na te gaan in welke zin de voorhanden zijnde instrumenten van economisch beleid zich hebben ontwikkeld. Onze conclusies op dit punt zullen nl. medebepalend zijn voor de beoordeling van de voorgestelde beleidsomgevingen. Overeenkomstig de klassieke indeling zullen we daarbij achtereenvolgens aandacht besteden aan de instrumenten van monetaire politiek, aan de instrumenten in de begrotings sfeer en ten slotte aan het inkomens- en prijsbeleid. In principe zou het wisselkoersbeleid aan dit lijstje kunnen worden toegevoegd. In België is evenwel gekozen voor een koppeling van de frank aan de Duitse mark en bijgevolg zijn de beleidsopties in dat opzicht beperkt. De (tijdelijke?) promotie van een instrument van economische politiek tot uitdrukkelijke doelstelling, doet evenwel niets af aan het feit dat ook het wisselkoersbeleid in principe kan bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen van de economische politiek in engere zin.

Het aangeduide wisselkoersbeleid heeft aan de andere kant zijn rechtstreekse weerslag op het gevoerde monetaire beleid. De conclusie uit de handboeken dat een kleine, open economie, wanneer ze opteert voor min of meer vaste wisselkoersen, weinig vrijheid overhoudt op het gebied van de monetaire politiek, is ook op België van toepassing. Overigens zijn er

heeft een analoge ontwikkeling ondergaan. Van kwantitatieve kredietbeperkende instrumenten werd overgeschakeld naar een bijna zuiver op beïnvloeding van rentevoeten afgestemd instrumentarium. De situatie die in de periode 1976-1979 van toepassing was inzake monetaire beleid, heeft zich in nog scherpere vorm doorgezet in 1980 en 1981.

Mede als gevolg van dit beleid is het rentepeil de laatste jaren indrukwekkend opgelopen. De korte-termijnrente wordt telkens weer drastisch verhoogd wanneer de Belgische frank in ademnood verkeert, en inzake de lange-termijnrente heeft België de weinig benijdenswaardige eer zo ongeveer de hoogste reële rente te hebben onder de geïndustrialiseerde landen (in vergelijking met Nederland bij voorbeeld ligt de reële lange rente sinds 1979 gemiddeld ongeveer 2 procentpunt hoger). Op de weerslag hiervan op de financiële lasten van de ondernemingen en op de werkgelegenheid gaan we later in.

Het gedurende de jaren zeventig gevoerde begrotingsbeleid heeft geresulteerd in toenemende verschillen tussen de overheidsontvangsten en -uitgaven. Het te financieren saldo is daardoor vrijwel onafgebroken gestegen en uitgegroeid tot een belangrijke beperking voor het economisch beleid.

2) J. Vuchelen, Monetaire politiek in de jaren zeventig in België, *Maandchrift Economie*, 1980, nr. 9, waarin tevens een systematische behandeling van de hier aangeduide problematiek wordt gegeven.

De vrij snelle groei van de ontvangsten (van 23,7% van het bnp naar 28,9%) van de centrale overheid (waarbij het leeuwedeel van het accres komt van de directe belastingen, ingevolge de progressiviteit en het feit dat de belastingchalen niet gecorrigeerd worden voor de inflatie, was niet voldoende om de nog snellere groei van de uitgaven (van 25,5% van het bnp naar 35,1%) te compenseren 3). Bij de overheidsuitgaven is er een aanhoudend en zelfs voortschrijdend overwicht van de lopende uitgaven, en, in deze groep, een groter wordende druk van de rentelasten en van de overdrachten. Dat de relatieve ontoereikendheid van de ontvangsten en het uit de hand lopen van de uitgaven in recente jaren duidelijk samenhangt met de verslechtering van de economische situatie, zal wel geen verwondering wekken. Het is echter nuttig eraan te herinneren dat niet alleen de erfenis inzake het uitgavenpatroon uit de „golden sixties”, maar ook de, zeker vanuit stabilisatieoogpunt overbodige, uitgavenroes in de gouden jaren 1972-1974, in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de noodzaak van relatieve verstrakking achteraf. Ten slotte stippen we nog aan dat, alhoewel het in België een traditie is dat de totale overheidsontvangsten niet voldoende zijn om de uitgaven te dekken (dat is sinds 1952 het geval geweest) en er dus ieder jaar een netto te financieren deficit is, de omvang van het tekort van de lopende ontvangsten t.o.v. de lopende uitgaven in 1980 zelfs voor het eerst het tekort van de kapitaaluitgaven t.o.v. kapitaalontvangsten, overschreed.

De onlangs aangeane schulden moeten worden gevoegd bij de niet onbelangrijke bedragen die in betere tijden reeds werden geleend (totaal per ultimo april 1981, ongeveer Bfr. 2.200 mrd.), zodat de af te lossen bedragen indrukwekkende proporties aannemen. Bovendien worden de nieuwe schulden als gevolg van de nationale (en internationale) rente-ontwikkeling aangegaan tegen een steeds hogere rente, zodat het probleem van de rentelast in de toekomst ongetwijfeld nog scherper zal worden. Tevens dient erop te worden gewezen dat sinds 1978 een (snel groeiende) buitenlandse schuld werd aangegaan (ongeveer Bfr. 250 mrd. per ultimo april 1981), hetgeen illustratief is voor de groeiende financieringsmoeilijkheden. Het resultaat van de impasse in de begrotings sfeer is dat het instrument een probleem op zich is geworden, en de hantering van het instrument daardoor uitermate bemoeilijkt wordt.

Over het gevoerde *prijs- en inkomensbeleid* kunnen we kort zijn. Het prijsbeleid (dat enerzijds op toezicht berust en anderzijds soms op dwang) heeft in België een lange traditie. Vooral door middel van het instrument van „verplichte aangifte van prijsverhogingen” kan de overheid ingrijpen in de prijsontwikkeling. In het voorbije decennium is dit instrument doorlopend gehanteerd, en vooral verscherpt toegepast in perioden van verhoogde inflatieverwachtingen (b.v. ten tijde van de invoering van btw in 1971, en ten tijde van wijzigingen van btw-tarieven).

Van een globaal inkomensbeleid is in België geen sprake. Hoogstens kan men gewagen van pogingen tot een loonbeleid. Vanaf 1975 waren er een aantal partiële ingrepen, zoals bij voorbeeld het bevriezen van een deel van de huurprijzen (april 1975), het bevriezen van uitkeringen van dividenden (april 1976), de opschorting van de indexatie van lonen en wedden boven een bepaald plafond (maart-december 1976). De coherentie en/of effectiviteit van deze maatregelen is zeker niet altijd duidelijk geweest.

De globale diagnose tot dusver zou, samengevat in één zin, kunnen zijn: de wenselijke doelstellingen van het economisch beleid worden niet meer gehaald en de instrumenten om dit te veranderen zijn zodanig gehypothekeerd dat nog weinig manoeuvreerruimte rest.

Analyse van enkele determinanten

Over de vaststelling van de feitelijke ontwikkeling in de economische grootheden is er uiteraard een grotere consensus

dan over de oorzaken van die ontwikkeling. Hoewel een grondige analyse van alle determinanten ver buiten de opzet van dit artikel valt, kunnen we toch niet buiten de bespreking van enkele van de belangrijkste factoren, onder meer omdat daar precies aangrijpingspunten dienen te worden gezocht bij een eventuele ombuiging van het beleid.

Over de buitenlandse invloeden bestaat vrij grote eensgezindheid. Aangezien de Belgische economie bijzonder open is, hoeft nauwelijks te worden benadrukt dat de internationale ontwikkelingen inzake groei, inflatie, rentepeerl enz. een belangrijke weerslag hebben op het economisch gebeuren. Voor een deel kunnen de negatieve ontwikkelingen sinds 1974 dan ook daardoor worden verklaard. Het staat ook buiten kijf dat de twee olieprijschokken in de jaren zeventig de economische activiteit ongunstig hebben beïnvloed, zowel direct als indirect. Ter illustratie, de kosten van de netto energie-import die in 1972-1973 nog Bfr. 40 à 50 mrd. bedroegen, waren in 1980 opgelopen tot Bfr. 175 à 185 mrd. De recente spectaculaire stijging van de dollarkoers die misschien gunstig is voor de exportsector, zal voor de olierekening een aanzienlijke verzwarende betekenen.

De ontwikkeling van de betalingsbalans vertoont de weerslag van zowel internationale als nationale invloeden. Uit verscheidene studies 4) blijkt dat het zich sinds 1975 manifesterend, en toenemend, tekort op de handelsbalans in het bijzonder kan worden toegeschreven aan de volgende factoren:

- ongunstige samenstelling van het uitvoerpakket;
- ongunstige geografische oriëntatie van de handel;
- gering concurrentievermogen van de industrie.

Te zamen met de exogene schok in de energierekening en het gevoerde wisselkoersbeleid verklaren deze factoren de stijgende handelstekorten. Wat het wisselkoersbeleid betreft zijn de aanduidingen 5) overtuigend dat de Belgische frank in de eerste helft van de jaren zeventig relatief ondergewaardeerd was, maar nadien duidelijk overgewaardeerd.

Het relatief gunstige resultaat inzake de ontwikkeling van de prijzen sinds het midden van de jaren zeventig, is grotendeels het gevolg van het gevoerde wisselkoersbeleid. Op het inflatiefront werden gunstige resultaten geboekt, in hoofdzaak door de import relatief goedkoop te houden.

Uiteraard bestond ook in België een nauwe relatie tussen de ontwikkeling van de werkloosheid en die van de economische groei. Schattingen 6) van de Okun-relatie (die het verband legt tussen wijzigingen in de werkloosheidsvoet en de groei van het bnp) tonen aan dat bij een constant bnp de werkloosheidsvoet elk jaar met minstens twee punten zal stijgen. Om de oorzaken van de werkloosheid, die het belangrijkste binnenlandse probleem is, te achterhalen kan het verduidelijkend zijn enkele cijfers over de ontwikkeling binnen en tussen de grote sectoren van de economie nader te bekijken. Van 1970 tot eind 1978 was er een belangrijke vernietiging van arbeidsplaatsen in de primaire (45.000 manjaren) en secundaire sector (210.000 manjaren). De geraamde toename van de werkgelegenheid in de tertiaire sector (530.000 manjaren) was niet voldoende om dat verlies

3) Voor een gedetailleerde bespreking, zie C. Depoortere, Het Budgettair stabilisatiebeleid in België gedurende de jaren zeventig: maatregelen en knelpunten, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, november 1980.

4) Voor een uitvoerige bespreking, zie bij voorbeeld: Het verlies aan levenskracht van de Belgische economie in het voorbije decennium, *Tijdschrift van de Nationale Bank van België*, september 1980.

5) Zie o.m. P. de Grauwe, De wisselkoers en structuurproblemen in België gedurende 1970-1976, *Tijdschrift voor Economie en Management*, nr. 1, 1977 en *Symptoms of an overvalued currency. The case of the Belgian franc*, *International Economic Research Paper*, nr. 26, Leuven, 1980.

6) W. van Rijkceghem, Het begrotingssaldo, bijdrage in het referatenboek van het CIRIEC-colloquium, *De Belgische staatsbegroting*, Luik, 1980.

en de groei van de potentiële beroepsbevolking (440.000 manjaren) te compenseren. (Ook bij de overheid werd het aantal arbeidsplaatsen aanmerkelijk uitgebreid in die periode, met de voor de hand liggende gevolgen voor de begroting.) De ontwikkeling ten aanzien van de beroepsbevolking werd gedomineerd door het gestegen aanbod van jongeren en vrouwen op de arbeidsmarkt. Deze twee tendensen zijn in de werkloosheidscijfers terug te vinden: onder de huidige werklozen zijn 60% vrouwen en 40% mannen, en 36% van het totaal is jonger dan 25 jaar.

De verschuiving in de werkgelegenheid enerzijds, en de vernietiging van arbeidsplaatsen anderzijds, komen overeen 7) met wat men kan verwachten op basis van berekeningen met een twee-sectorenmodel. De „open” sector zat in de tweede helft van de jaren zeventig klem door de stijgende produktiekosten en de verminderende opbrengst van de uitvoer in Belgische franken (gegeven zijn karakter van prijsnemer en de appreciatie). Een en ander komt tot uiting in dalende winstmarges. In de „gesloten” sector konden de kostenstijgingen, gegeven de stevige vraag, wel worden doorberekend en konden de winstmarges wel in stand worden gehouden. Het resultaat was een reallocatie van middelen naar de „gesloten” sector toe, met terzelfder tijd in de „open” sector „rationalisatie” (met diepte- in plaats van uitbreidingsinvesteringen) en bedrijfssluitingen (in eerste instantie van de minst efficiënte bedrijven).

Het verloop van de produktiekosten (en vooral relatief ten opzichte van onze buurlanden) blijkt dus een niet onbelangrijke rol te hebben gespeeld in het tot stand komen van enkele van de substantiële onevenwichtigheden in de Belgische economie. We moeten overigens wel voor ogen houden dat er grote verschillen bestaan tussen sectoren, bedrijven, regio's enz.

In aansluiting met wat in het voorgaande werd gesteld, is het duidelijk dat de achtereenvolgende oliecrises en de verhoogde energiekosten die ze met zich brachten, een eerste factor vormen die de produktiekosten van de Belgische industrie in het voorbije decennium ongetwijfeld sterk heeft beïnvloed. Uiteraard geldt dit voor de meeste industrielanden, maar door de mate waarin de Belgische industrie heeft gewerkt met duurdere energie en/of minder energie-efficiënte produktieprocessen, heeft dit geleid tot een concurrentienadeel. In een recente studie 8) wordt geïllustreerd ten eerste dat onze (duurdere) energie op een relatief dure wijze wordt geproduceerd en ten tweede dat het energieverbruik per eenheid produkt in de industrie in België helemaal niet is teruggelopen; dit in tegenstelling met het EG-gemiddelde dat wel duidelijk daalde sinds 1973.

Een tweede factor die de produktiekosten ongunstig heeft beïnvloed, wordt gevormd door de kapitaalkosten. Gegeven de financiële structuur van de meerderheid van de Belgische ondernemingen (hoge schuldfinanciering) is dit in belangrijke mate een probleem van de hoge debetrente 9) (die overigens op haar beurt een hinderpaal vormt voor de verbetering van de financiële structuur, gegeven de in vergelijking onaantrekkelijke vergoeding van risicodragend kapitaal). Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat de effecten van een eventuele beperking van de andere produktiekosten worden gecompenseerd door de hoge en stijgende debetrente (zelf, zoals hierboven werd gesteld, ten dele het gevolg van het gevoerde monetair beleid, de internationale rente-ontwikkeling en de relatieve overbelasting van de kapitaalmarkt).

Ten slotte zijn er als derde factor de loonkosten die de produktiekosten gedurende de jaren zeventig significant hebben beïnvloed. Dit is een bijzondere complexe materie; de essentie van het probleem is de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt, waarbij de loonkosten de som zijn van de uitbetaalde bruto lonen en de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid. De nominale uurlonen zijn in de jaren zeventig in België vrij snel (sneller dan bij voorbeeld in West-Duitsland en Nederland) gestegen (gemiddeld ongeveer 8% per jaar). Ten dele is dat het gevolg van de veralgemeende

koppeling tussen lonen en prijzen: het indexatiemechanisme. De loonstijging is evenwel grotendeels gecompenseerd door forse produktiviteitsstijgingen (op basis van 1970 = 100 noteerde men 178 per ultimo 1979), zodat de loonkosten per eenheid produkt vanaf 1976 uiteindelijk slechts zeer matig zijn gestegen. Daarbij dienen we evenwel op te merken dat die produktiviteitsstijgingen voor een deel het gevolg zijn geweest van de doorgevoerde „rationalisaties” (cfr. supra). De ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt gedurende de jaren 1974 en 1975 (mede als gevolg van de uit de hand lopende prijsstijgingen) is evenwel duidelijk uitzonderlijk geweest, respectievelijk met stijgingen van meer dan 10% en 20%. De gevolgen daarvan hebben zich sindsdien door de economie voortgepland. Verscheidene empirische onderzoeken 10) hebben aangetoond dat de loonkostenstijging in de open sector tot een versnelde uitstoting van arbeidskrachten heeft geleid. Over het geheel van de jaren zeventig is de stijging van het loonaandeel in de toegevoegde waarde in de industrie van ruim 10% niet zonder gevolg gebleven.

Aangezien in veler ogen de budgettaire situatie op dit moment het belangrijkste zorgenkind is, willen we tot slot van deze paragraaf hierop kort ingaan. Het is reeds in het voorgaande bevestigd dat het steeds verder uiteengroeien van de ontvangsten en de uitgaven van de overheid sinds het midden van de jaren zeventig in belangrijke mate werd bepaald door de economische ontwikkeling. Het gevoerde budgettaire beleid in de recente periode is duidelijk accomoderend geweest. De overheid heeft, door de overdrachten aan de gezinnen en de bedrijven op te voeren, gefunctioneerd als schokbreker voor de gevolgen van de economische achteruitgang. Het resultaat voor haar eigen financiële toestand is ontnuchterend: in 1980 was het netto financieringstekort ongeveer 8,5% van het bnp. Gegeven de structuur van de overheidsuitgaven (lonen en wedden, overdrachten aan gezinnen, overdrachten aan bedrijven), blijken deze op korte termijn moeilijk te verminderen. Aan de andere kant is er een groeiende weerzin tegen de hoge fiscale druk, waardoor het niet alleen moeilijk is lastenverhogende maatregelen te nemen, maar die zelfs, zoals in 1980, leidde tot de (macro-economisch hoogst overbodige) vermindering van de belastingdruk op gezinnen. Ook de fiscale fraude blijkt geenszins af te nemen 11). De moeilijk meetbare, maar duidelijk zichtbare bloei van wat eufemistisch het „parallele circuit” wordt genoemd, leidt bovendien niet alleen tot belangrijk lagere ontvangsten voor de overheid, maar betekent ook, — en dit is voor sommige sectoren (b.v. de bouw) heel belangrijk — toenemende concurrentievervalsing.

De geschetste ontwikkelingen hebben te zamen geleid tot steeds moeilijker te omzeilen financieringsbeperkingen, hetgeen onder meer tot uiting komt in het steeds groter wordende beroep van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt, het groeiende aandeel van korte(re) schulden in de totale staatsschuld, een niet onbelangrijke monetaire financiering bij de centrale bank, en, zoals reeds gezegd, een stijgend beroep op leningen in buitenlandse valuta.

Wenselijke ombuigingen

Uit de in de vorige delen gegeven analyse moge duidelijk zijn dat de sinds de tweede helft van de jaren zeventig gegroeide onevenwichtigheden het land met de dag voor grotere problemen stellen en, bij ongewijzigd beleid, over een

7) P. de Grauwe, op. cit., 1980.

8) E. van Broeckhoven, *Energie in België*, Antwerpen, 1981.

9) Voor een uitgebreide analyse van de hier aangestipte problematiek, zie J. Vuchelen, *Kapitaalrentabiliteit en winstdaling in België*, *Maandschrift Economie*, nr. 9, 1979.

10) Zie K. Tavernier en G. Clemer, *Tewerkstelling en inkomensmatiging in België: een overmijdelijke keuze*, *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 16, 1979.

11) M. Frank, *Pour 1979, La fraude fiscale pourrait coûter plus de 200 milliards au Trésor belge*, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, nr. 8, 1979.

paar jaar helemaal onhoudbaar zullen zijn. Dit wordt niet alleen door de talrijker wordende doemdenkers (met uiteenlopende motieven) beargumenteed, maar is ook door het Planbureau 12) reeds meermaals op overtuigende manier voorgerekend. Het is merkwaardig, maar misschien niet zo verrassend, dat er consensus blijkt te bestaan om, wat genoemd wordt het „scenario van het onmogelijke” (met onder meer meer dan 500.000 volledig werklozen in 1985), te verwerpen als onaanvaardbaar, maar dat de consensus ten aanzien van maatregelen ter ombuiging van die ontwikkeling nagenoeg ontbreekt.

Het is wellicht eveneens duidelijk dat, gezien de structurele aard van heel wat van de problemen, beleidsaanpassingen voor verscheidene jaren nodig zullen zijn, maar dat de beperkingen aan de mogelijkheden tot ombuiging van het beleid reëel zijn. Deze beperkingen zijn zowel van internationale als van nationale (economische, politieke en sociale) aard.

Op internationaal vlak vermelden we enkele van de belangrijkste:

- de geringe omvang en het open karakter van de Belgische economie beperken de kans op succes van een op zich zelf staand stimuleringsbeleid; de „lekken” naar het buitenland zijn zeer groot;
- de internationale context beperkt de mogelijkheden om gebruik te maken van handelsrestricties, protectionistische maatregelen, kapitaalrestricties, wisselkoersmanipulaties enz.;
- er zijn duidelijke aanwijzingen dat een aantal Europese landen (met vergelijkbare problemen) de „matigingsroute” naar het herstel willen volgen gedurende een aantal jaren en daarbij onder meer rekenen op een herstel van hun export. In de mate dat iedereen dit doet ondermijnt men de effectiviteit van een dergelijk beleid; indien men evenwel als enig land niet volgt, dan worden de problemen nog groter.

Op nationaal vlak nemen de beperkingen in een aantal gevallen de vorm aan van rigiditeiten. Sommige van deze beperkingen zijn wel reeds heel lang aanwezig, maar worden pas echte begrenzingen in tijden dat het beleid aanpassingen moet realiseren en dus meer soepelheid vereist. Dat de beleidsvorming er niet gemakkelijker op wordt wanneer men bij voorbaat een belangrijk aantal vrijheidsgraden opgeeft, is een evidentie waarvan de implicaties blijkbaar niet altijd worden aanvaard.

Het bijna tegen elke prijs vasthouden aan de wisselkoersverhoudingen (waarover trouwens een merkwaardige nationale consensus bestaat) is een voorbeeld van een dergelijke rigiditeit. In de mate waarin deze consensus de weerspiegeling is van het inzicht dat wisselkoersaanpassingen op zich niets oplossen (gegeven de geringe prijselasticiteit van het Belgische importpakket, de hoge importquote van de uitvoer, en de nauwe relatie tussen kosten, prijzen en lonen) is dit begrijpelijk. Minder begrijpelijk wordt een en ander echter wanneer men terzelfder tijd weigert de consequenties, onder meer inzake het monetaire beleid, te aanvaarden.

Het niet willen tornen aan de strakke koppeling van lonen en prijzen is een ander voorbeeld van een ingebouwde rigiditeit. Aan deze houding kleven ongetwijfeld belangrijke voordelen, b.v. omdat de loononderhandelingen erdoor worden vergemakkelijkt. Maar een gevolg van de starheid op dit punt is een niet te verwaarlozen verlies aan aanpassingsmogelijkheden, o.a. bij de verdeling van de verarming ingevolge ruilvoetverslechtering.

De aanhoudende onwil of onmacht om enerzijds verspillingen aan de uitgavenzijde te beperken en anderzijds de frauduleuze praktijken inzake belastingontduiking in te dijken, is een ander element van starheid dat is ingebouwd in de Belgische economie.

Een laatste, typisch Belgische, rigiditeit die we hier wensen aan te stippen, is het gevolg van de halfslachtige regionalise-

ring van het economisch beleid, die in de jaren zeventig op gang is gekomen. Omwille van al dan niet vermeende ongelijke behandeling van de regio's, worden daarbij telkens weer of wel „package deals” gesloten met (niet noodzakelijk nuttige) compensaties voor ieder regionaal of sectorieel initiatief, of wel kunnen helemaal geen ingrijpende beslissingen worden genomen. Aangezien heel wat van de „probleemsectoren” (b.v. staal) sterk regionaal zijn geconcentreerd, drukt dit aspect duidelijk op de beleidsflexibiliteit.

Daarnaast zijn er de als het ware meer objectieve beleidsgrenzen, met name het betalingsbalanstekort en het financieringstekort van de overheid, die als zichtbare indicatoren van de behoefte aan structurele ingrepen kunnen worden beschouwd.

De vaststelling dat de problemen belangrijk zijn en dat de ruimte voor ingrijpen beperkt is, mag niet tot fatalisme leiden. Het duidt alleen aan dat de bestaande marges optimaal zullen moeten worden benut. Ieder ombuigingsscenario zal daarom met de beperkende randvoorwaarden en rigiditeiten rekening moeten houden. Overigens is de keuze met betrekking tot de Belgische economie er niet een tussen aanpassen of niet aanpassen, maar wel een tussen nu een gepland, samenhangend aanpassingsproces op gang brengen en volhouden, of een door de ontwikkeling opgelegde en niet gezamenlijk overeengekomen aanpassingsproces ondergaan over een paar jaar.

De ombuiging van het beleid moet de doelstellingen overeenkomstig hun gewenste prioriteit beïnvloeden. Het is onze overtuiging dat het relatief terugdringen van de werkloosheid de hoogste prioriteit verdient. Dit houdt in dat er moet worden gestreefd naar het afremmen van de werkloosheidsstijging, een substantiële creatie van werkgelegenheid op korte termijn (arbeidsplaatsenplan), en het leggen van de basis voor een fundamenteel herstel van de werkgelegenheid. Om dat te realiseren is er enerzijds een hogere economische groei nodig, maar complementair ook een direct werkgelegenheidsbeleid. Voor de hervatting van de groei zal niet uitsluitend kunnen worden gerekend op de exportsector, maar zal bewust ook voor een betere benutting van de mogelijkheden van de binnenlandse markt moeten worden gekozen. Ten einde dit binnen de te voorziene externe en interne financieringsbeperkingen te realiseren, zal er een volgehouden investeringsinspanning, een matiging van alle beschikbare inkomens en een verschuiving in de bestedingen van de consumptieve naar de investerings sfeer, zowel in de particuliere als de overheidssector, tot stand moeten worden gebracht.

Horizon 1985: een mogelijk scenario

Tot slot wensen we de hoofdlijnen te schetsen van een beleidsscenario dat zou kunnen leiden tot het realiseren van de voorgestelde ombuigingen.

De kern van het wenselijke herstelbeleid moet ons inziens een substantiële en volgehouden nationale investeringsinspanning zijn. Deze kan in principe zowel uitgaan van de particuliere sector als van de overheid. Op korte termijn zijn de verwachtingen ten aanzien van de particuliere investeringen evenwel ongunstig; zowel inzake particuliere gezinsinvesteringen als bedrijfsinvesteringen wordt zelfs een niet onbelangrijke achteruitgang voorspeld. De oorzaken daarvan zijn voldoende bekend: hoge financieringskosten, ongunstige rentabiliteits- en andere verwachtingen. Bijgevolg zal, naast het op een vernieuwde basis stimuleren van de particuliere investeringen, de investeringsinspanning in eerste instantie van de overheid moeten uitgaan. Een volgehouden en welgekozen investeringsinspanning gedurende de aanpassings-

12) Planbureau, *De economische vooruitzichten en de strategie op middellange termijn*, mei 1981, Brussel.

periode zou ongetwijfeld de werkgelegenheid in de particuliere sector 13) en de groei belangrijk stimuleren.

Met betrekking tot de keuze van de aard van de investeringen die voor deze nationale inspanning in aanmerking komen, gelden de volgende overwegingen:

- de energie-import is uit het voorgaande als één van de knelpunten naar voren gekomen, o.m. in verband met de ontwikkeling van de externe onevenwichtigheid. In het kader van een beleid dat is gericht op rationeel energieverbruik, is er duidelijk behoefte aan energiebesparende investeringen. Deze zullen niet alleen de energierekening, zowel macro- als micro-economisch, helpen drukken, maar zelf gunstige werkgelegenheidseffecten impliceren;
- de exportsector dient nieuw leven te worden ingeblazen, ook al zijn we er van overtuigd dat het alleenzaligmakende export-groei-model niet meer haalbaar is. Dit houdt in dat werk moet worden gemaakt van de ontwikkeling van

expansieve, toekomstgerichte sectoren, die kennisintensieve produkten met een hoge toegevoegde waarde afleveren. Daardoor moet het mogelijk zijn de samenstelling van het Belgisch exportpakket te veranderen;

- activiteiten die van rechtstreeks belang zijn voor de binnenlandse economische activiteit en voor de werkgelegenheid in het bijzonder, dienen bijzondere aandacht te krijgen. Hierbij kan vooral worden gedacht aan de bouw, zowel wat betreft de woningbouw (vernieuwbouw, sociale

13) Een investeringsinspanning van de overheid van Bfr. 10 mrd. (reëel) gedurende zeven jaar zou over zeven jaar tot meer dan 60.000 arbeidsplaatsen extra in de particuliere sector leiden, waarvan ongeveer 30.000 na reeds twee jaar. Zie M. Dombrecht, *Doeltreffendheid en stabiliteit van het macro-economisch overheidsbeleid in België*, VWEC, Leuven, 1981.

woningen) als verbeteringswerken inzake openbare werken. Naast het feit dat hier ongetwijfeld nog een belangrijke behoefte is (o.m. de recente kwalitatieve onderzoeken zijn daarvoor releverend), is het grote pluspunt het gunstige werkgelegenheidseffect zowel in de sector zelf als in de toeleveringsbedrijven. Het rechtstreeks effect kan worden geraamd op jaarlijks 650 à 700 arbeidsplaatsen per miljard Belgische franken besteed aan bouwwerken.

Ten einde de financiële ruimte te scheppen voor de hieromschreven investeringsinspanning, en rekening houdend met het feit dat een uitbreiding van het beroep op buitenlandse besparingen onwenselijk is, zullen de gezamenlijke consumptieve bestedingen van de particuliere sector en de overheid moeten worden afgeremd. Daarbij bestaan mogelijkheden voor, en is er behoefte aan, selectieve matiging. Consumptie vandaag moet worden ingeleverd voor consump-

tiemogelijkheden morgen. Om dit mogelijk te maken zal de matiging duidelijk alle inkomenstrekkers moeten treffen. Naarmate het vrij beschikbaar inkomen wordt gematigd, kan men ook een gunstige invloed op de importontwikkeling verwachten.

De financieringsgrenzen voor de overheid zelf zijn, zoals in het voorgaande is gesteld, reëel. In belangrijke mate kan dit scenario worden gefinancierd door verschuivingen binnen de begroting; indien extra middelen nodig zijn, zijn extra inspanningen verantwoord om een coherent herstelbeleid te financieren. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat in de mate dat het scenario tot een herstel leidt, het ook de hoofdoorzaak van het financieringsprobleem van de Belgische overheid helpt oplossen.

H. Verwilt