

Energie en de gevolgen voor de binnenlandse economie

De aanwezigheid van grote gas- en olievoorraden in landen als Engeland, Noorwegen en Nederland heeft deze landen niet zulke grote voordelen opgeleverd als zij aanvankelijk hadden verwacht. De energierijkdom bleek in de economieën van deze landen zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde tot bepaalde ongewenste ontwikkelingen te leiden die bekend zijn geworden onder de naam „Dutch disease“. In dit onderdeel wordt beschreven hoe de „Dutch disease“ de economieën van energieproducenten kan ondermijnen, enerzijds door een aantasting van de produktiestructuur in deze landen en anderzijds als gevolg van een verkeerde aanwending van de energiebaten in de economie.

Inleiding

Alvorens op de aard van de „Dutch disease“ in te gaan, moeten we ons eerst afvragen of alle energierijke landen aan deze kwaal lijden of dat de ziekte zich beperkt tot Nederland. Ongetwijfeld hebben ook tal van andere kleine, open economieën ernstig van de achtereenvolgende recessies te lijden gehad, dus misschien moeten niet alle ongewenste economische ontwikkelingen op het conto van de „Dutch disease“ worden geschreven. Zo concludeerde prof. Norman in zijn congrespaper bij voorbeeld dat er in een land als Noorwegen „verrassend weinig bewijs“ is voor het bestaan van de „Dutch disease“. Maar omgekeerd is het ook mogelijk dat sommige energie-arme landen verschijnselen vertonen die verdacht veel op de „Dutch disease“ lijken. Weliswaar bezitten deze landen geen energievoorraad, maar onder invloed van de lage olieprijs in de jaren zestig en begin zeventig, is ook daar een energie-intensieve produktiestructuur ontstaan, zodat ook deze landen kwetsbaar zijn voor sterke energieprijsstijgingen, zoals deze zich de afgelopen tien jaar hebben voorgedaan.

Ook de snelle groei van de overheidsuitgaven, die in energierijke landen gemakkelijk kon worden gefinancierd door energiebaten die rijkelijk aan de overheid toevloeden, is niet uitsluitend tot landen met eigen energiebronnen beperkt gebleven. In zijn vergelijking van de Belgische economie met de Nederlandse stelt prof. De Grauwe dat ook in België de overheidsuitgaven in het afgelopen decennium zeer snel zijn gegroeid en dat overheidsmiddelen consumptief in plaats van productief zijn aangewend. Nederland heeft dan nog zijn aardgasbaten om de uitgaven te dekken, maar België moet de collectieve-lastendruk of het financieringstekort hoog laten oplopen.

Het is dus niet zonder meer mogelijk uitsluitend op grond van het verloop van enkele variabelen vast te stellen of er van „Dutch disease“ sprake is. Het ziektebeeld moet nader worden geanalyseerd. In het navolgende worden de economische gevolgen van de beschikbaarheid van energie en de aanwezigheid van een energie-intensieve produktiestructuur op een rijtje gezet.

De „Dutch disease“

Aan elke medaille zit een keerzijde. Ook aan de beschikbaarheid van omvangrijke gas- en olievoorraden. De negatieve gevolgen van de energierijkdom voor de binnenlandse economische structuur worden wel als „Dutch disease“ aangeduid. Het is bij

de energieproducenten die aan deze ziekte lijden, mogelijk dat een gunstige externe positie, tot uitdrukking komend in een overschot (of gering tekort) op de lopende rekening van de betalingsbalans, gecombineerd wordt met interne zwakte van de economie. Hoe kan de economische structuur door een bloeiende energiesector worden aangetast? Er kunnen verschillende mechanismen worden onderscheiden: via de loonontwikkeling, via de lopende rekening, en via de overheidsbegroting.

De loonontwikkeling

Een sterk bloeiende energiesector heeft hulpbronnen nodig om zijn ontwikkelingsniveau te handhaven of te vergroten. Als de produktiecapaciteit van de economie „volledig bezet“ is en er dus geen vrij beschikbaar aanbod van arbeid of kapitaal is, is de kans groot dat financiële middelen en gespecialiseerde, vaak hooggeschoolde, arbeid ten behoeve van de energiesector worden weggezogen uit de overige sectoren. Deze sectoren zullen een hogere prijs moeten bieden als zij hun produktiecapaciteit in stand willen houden en hun bestaan niet op het spel willen zetten. Een inflatoir effect op de economie is daarvan het gevolg.

Dit gevaar is nog groter als een florerende energiesector de gemiddelde landelijke produktiviteit sterk omhoog duwt en daarmee ook het loonniveau verhoogt. Het laatste OECD-rapport over Nederland noemt in dit verband de haven van Rotterdam als voorbeeld. Naast havenactiviteiten zijn daar tevens petrochemische industrie en raffinaderijen tot ontwikkeling gekomen¹⁾. Tussen deze sectoren trad een concurrentiestrijd om de produktiemiddelen op, die het loonpeil opdreef. Bij een systeem van gecentraliseerde loonvorming werken loonsverhogingen die — in samenhang met gerealiseerde produktiviteitsstijgingen — in de ene sector worden toegekend, bovendien door in het loonniveau van andere sectoren. Het resultaat is een opwaartse druk op het gehele nationale loonniveau waardoor de werkgelegenheid in de traditionele, arbeidsintensieve sector afbrokkelt.

1) OECD, Economic Surveys, 1982-1983, *Netherlands*, Parijs, januari 1983.

De rijkdom aan energie heeft ook gevolgen voor de betalingsbalans, want in het algemeen zal de beschikbaarheid van goedkope energie tot uiting komen in het exportpakket. Energiedragers zelf en energie-intensieve halffabrikaten kunnen het exportpakket gaan domineren. Deze uitvoer van energierijke producten, gecombineerd met het effect van importsubstitutie, zal leiden tot een overschot op de betalingsbalans en daardoor tot een opwaartse druk op de wisselkoers²⁾. Er kunnen zich dan twee mogelijkheden voordoen.

De eerste is dat de nominale appreciatie van de wisselkoers leidt tot een daling van de binnenlandse inflatie. In dit geval zal de exporterende industriële sector, grosso modo, geen nadeel van de nominale appreciatie ondervinden. Anders ligt het als de appreciatie niet volledig in het binnenlandse prijsniveau wordt doorgegeven, b.v. doordat de lonen niet volledig aan de lagere inflatie worden aangepast. Is dit het geval, en dat lijkt de meest voorkomende situatie, dan zal de exporterende industriële sector een ruilvoetverlies lijden dat na verloop van tijd het aanvallige overschot op de lopende rekening doet verdwijnen. Vooral de niet-energiesector zal op de wereldmarkt nadeel ondervinden van dit verlies aan concurrentievermogen.

De overheidsbegroting

Een zeer aanzienlijk deel van de energiebatens komt direct of indirect bij de overheid terecht. Deze kan de batens op velerlei manieren aanwenden: ter versterking van de economische structuur of in de consumptieve sfeer. Dikwijls gebeurt het laatste: de middelen worden niet gebruikt om de industriële sector te versterken door nieuwe productieve activiteiten aan te zwengelen of investeringen te bevorderen, doch aangewend in de consumptieve sfeer, b.v. voor de uitbouw van het systeem van sociale voorzieningen. Dit kan leiden tot verschillende problemen. In de eerste plaats neemt de flexibiliteit op de arbeidsmarkt af als gevolg van de geringere beloningsverschillen tussen actieven en niet-actieven. In de tweede plaats neemt ook de flexibiliteit van de economie als geheel af omdat aanspraken op een inkomen uit de collectieve middelen wettelijk zijn verankerd. De gevolgen hiervan blijken in een recessie. De collectieve sector is dan haast niet meer in te krimpen. De tegenvallende opbrengsten en de stijgende uitgaven plaatsen de autoriteiten voor enorme problemen. Allicht wordt dan toevlucht genomen tot een verhoging van de collectieve-lastendruk om de publieke sector te kunnen blijven financieren, met als gevolg dat de werkgelegenheid in de energie-intensieve sectoren verder wordt afgebroken, of het financieringsstekort loopt op wat tot uiteenlopende problemen op de kapitaalmarkt aanleiding geeft.

De produktiestructuur

Zoals uit het voorgaande bleek, kan de opbloei van een energie-intensieve sector de afbraak van andere industriële sectoren inluiden. Dit verschijnsel zal met name in de energie-exporterende landen voorkomen waar het overschot op de betalingsbalans de wisselkoers opdrijft en zo het concurrentievermogen aantast. Er is echter ook een „crowding out” van industriële sectoren mogelijk in kleine, open economieën die zelf geen energie exporteren, doch wel een relatief energie-intensieve produktiestructuur hebben opgebouwd onder invloed van lage energieprijzen. Dit heeft zich b.v. in Zweden voorgedaan; daarom spreekt Norman in zijn analyse van de Zweedse economie van de „Swedish disease”³⁾.

Om de effecten van dit verschijnsel nader te analyseren, is het nuttig een tweedeling te maken tussen enerzijds de „tradeables”-sector die energie-intensief is en voornamelijk voor de export produceert, en anderzijds de „non-tradeables”-sector die voornamelijk voor de binnenlandse markt produceert en minder energie-intensief is.

De redenering is als volgt. De producenten in de „tradeables”-sector worden zowel aan de kosten- als aan de afzetkant getroffen door de prijsverhoging van energie: de produktiekosten van hun energie-intensieve exportproducten lopen sterk op en de vraag ernaar neemt onder invloed van de hogere prijzen af. Dit wordt

nog versterkt als de wereldhandel stagneert. Om hun producten toch te laten concurreren op de wereldmarkt kunnen de producenten proberen hun produktiekostenstijging ongedaan te maken door de lonen reëel te matigen en door nieuwe, kostenbesparende investeringen te verrichten.

De producenten in de „non-tradeables”-sector hebben veel minder last van de energieprijsstijging: hun kosten nemen nauwelijks toe en hun afzet blijft op peil. Er is voor hen geen reden om de lonen te matigen; daarmee zouden zij slechts zich zelf in de vingers snijden doordat hun eigen afzetmogelijkheden worden beperkt. De bekende „olievlek”-werking van de lonen in de economie zorgt ervoor dat als de lonen in de „non-tradeables”-sector niet dalen, de lonen in de „tradeables”-sector ook nauwelijks worden gematigd. De „tradeables”-sector slaagt er dus niet in via kostenverlaging het ruilvoetverlies ten gevolge van de energieprijsverhoging te compenseren en zo zijn aandeel op de wereldmarkt terug te winnen. Faillissementen en een inkringing van deze sector zijn het gevolg. Stimulerend beleid van de overheid maakt de situatie er niet beter op omdat de kans op een compenserende loonkostenverlaging daardoor nog verder wordt verkleind.

Dit is — in grote lijnen — wat in een aantal landen zoals Noorwegen, Zweden, Denemarken en Nederland, met een energie-intensieve produktiestructuur, na de eerste oliecrisis van 1973 is gebeurd. De „tradeables”-sector kreeg het moeilijker op de wereldmarkt en werd gedwongen in te krimpen, terwijl de „non-tradeables”-sector buiten schot bleef en niet aan het aanpassingsproces deelnam.

Om niet in dezelfde fout te vervallen is na de tweede serie olieprijsstijgingen van 1978/1979 in tal van landen een restrictiever monetair en fiscaal beleid gevoerd. Daarmee zouden de reële lonen en de consumptieve bestedingen kunnen worden beperkt en zou de winstgevendheid van de industrie kunnen worden vergroot. Op die manier zou ook de investeringsquote kunnen worden opgevoerd en zou de samenstelling van het exportpakket in een minder energie-intensieve richting kunnen worden omgebogen. Mede als gevolg van de restrictieve politiek bleven echter niet alleen de totale bestedingen maar ook de investeringen op een laag niveau en kwam de gewenste aanpassing van de produktiestructuur niet tot stand. Het probleem van de restrictieve politiek is dat deze onvoldoende differentieert tussen consumptieve en productieve bestedingen (investeringen). De „crowding out” van de „tradeables”-sector heeft zich daarom zowel na de eerste als na de tweede oliecrisis voorgedaan: in het eerste geval via de arbeidsmarkt (te hoge loonvoet); in het tweede geval via de kapitaalmarkt (te lage investeringsquote). Het effect is hetzelfde: de „tradeables”-sector slaagt er niet in zich te herstellen en de nationale economie raakt in de internationale concurrentiestrijd achterop.

Slot

Zo hoeft energierijkdom of het bezit van een energie-intensieve produktiestructuur geen onverdeeld genoegen te zijn. Substitutieprocessen aan de vraag- en aanbodkant verzwakken de economische structuur en er sluipen verstarringen binnen die het aanpassingsproces aan gewijzigde prijs- en marktverhoudingen in de wereld slechts moeizaam laten verlopen. Maar er zijn verschillen in de wijze waarop individuele landen zich aan de gewijzigde situatie op het energiefrent hebben trachten aan te passen. In het volgende onderdeel wordt een aantal Westeuropese landen op dit punt vergeleken.

2) Zie ook E. van Laer, Enkele macro-economische effecten van energiebatens. Enige „case studies”. *ESB*, 2 december 1981.

3) Zie ook het betoog van V. D. Norman over de ontwikkelingen in de Scandinavische landen in deze *ESB*.