

Italië en het *luctor et emergo* van Romano Prodi

Het is weer eens zover. De stabiliteit van de EMU staat opnieuw ter discussie. Zij die het verwensen van de euro tot een levensroeping maken, zullen zich deze dagen in hun handen wrijven. In een hoofdredactioneel commentaar heeft nu ook *NRC Handelsblad* (20 oktober 2006) zich geschaard bij de onheilsbodes die de eerste wolken boven het Italiaanse lidmaatschap van de Europese muntunie zien drijven. Directe aanleiding is de bekendmaking van de kredietbeoordelaars van Standard & Poor's en Fitch dat zij hun oordeel over de kredietwaardigheid van de Italiaanse staat verder hebben verlaagd. De vraag die daardoor wederom op tafel ligt is: moeten we ons nu werkelijk zorgen maken? Brengt Italië de stabiliteit van onze muntunie in gevaar?

Voor de nieuwe Italiaanse regering kwam het oordeel van Fitch en S&P eigenlijk niet echt als een verrassing. Premier Prodi wist immers al bij zijn aantreden dat hij een zware ambtstermijn tegemoet ging. De erfenis van de uitgaande regering-Berlusconi laat zich moeilijk misverstaan. Terwijl Europa structurele hervormingen verlangde, voerde Italië in de afgelopen vijf jaar een beleid van lastenverlichtingen en oplopende uitgaven. De effecten van dit beleid werden nog versterkt door een tanende inning van belastingen. Niet alleen het overheidstekort is fors opgelopen; vorig jaar steeg ook de overheidsschuld als percentage van het bbp weer, voor het eerst in tien jaar tijd. Het vertrouwen van internationale investeerders in de bestuurlijke en juridische instituties is onder de vorige regering bovendien behoorlijk verzwakt. De noodzaak van een structurele ommekeer wordt steeds duidelijker: het land is inmiddels afgezakt naar de 42ste plaats op de ranglijst van meest concurrerende landen van het *World Economic Forum* (WEF). Het verlies aan concurrentiekracht hangt – afgezien van de overheidsfinanciën – samen met een aantal grote tekortkomingen. Om de ongerustheid van de kredietbeoordelaars enigszins te kunnen duiden, is het dan ook goed om de belangrijkste op een rijtje te zetten.

Arbeidskosten

In de eerste plaats kampt Italië met grote problemen op de arbeidsmarkt. De arbeidskosten zijn de laatste jaren fors gestegen. Het land kent misschien wel de meest gereguleerde en inflexibele arbeidsmarkt van Europa. Ondernemers zuchten onder hoge administratieve lasten en zeer strikte ontslagregels. Een ieder die wel eens bezuiden Napels is geweest, kan zich bovendien voorstellen waarom het systeem van collectieve nationale loononderhandelingen voor problemen zorgt. De interregionale verschillen in productiviteit en arbeidsmarktcondities zijn in Italië namelijk aanzienlijk en juist met dat soort verschillen houdt het gecentraliseerde loononderhandelingsstelsel geen rekening. Bovendien bestaat er nauwelijks een coherent systeem van werkloosheidsvoorzieningen. Werkloosheidsuitkeringen zijn afhankelijk van het al dan niet bestaan van afspraken daaromtrent tussen sociale partners. De meeste worden verstrekt op een *case by case* basis. Een meer

gedecentraliseerd loononderhandelingsstelsel, soepeler ontslagrecht en adequatere werkloosheidsvoorzieningen zijn dringend geboden om de angst "*to hire, fire and get fired*" te verminderen en de loonkosten te drukken.

Kleinschalige bedragen

In de tweede plaats weet het Italiaanse bedrijfsleven zich de laatste jaren geconfronteerd met fors verslechterende uitvoerprestaties. Toch zijn er nog steeds veel exporteurs uit traditionele sectoren die er wel degelijk in slagen om winst te boeken in hun exportmarkten. Terwijl het exportvolume in enkele traditionele sectoren (textiel, keramiek, meubels) tamelijk constant is, neemt de waarde per eenheid product juist toe. Die constatering logenstrafte de veronderstelling dat de slechte uitvoerprestaties een direct gevolg zijn van de Italiaanse productmix, waarin veel van die producten vertegenwoordigd zijn. Juist in deze sectoren bewegen ondernemers zich richting de hoogwaardiger segmenten van de markt. Maar er zijn genoeg pijnpunten die de verslechterende uitvoerprestaties wèl verklaren. Zo ziet iedere onderneming die de grens van twintig werknemers overschrijdt, zijn premie- en lastendruk aanzienlijk stijgen. Dat verklaart mede de kleinschaligheid van veel Italiaanse bedrijven. Als gevolg van schaalbeperkingen missen veel bedrijven de voor onderzoek en ontwikkelingsactiviteiten en innovatie benodigde middelen. In bijna geen land in de oude EU-15 liggen de uitgaven voor onderzoek en ontwikkelingsactiviteiten zo laag als in Italië. Het mag dan ook geen verrassing heten dat de bedrijfsinvesteringen in de laatste jaren zijn teruggelopen en de productiviteitsgroei is afgevlakt. Waar de Italiaanse schoen vooral wringt, is dus niet zozeer een ongunstige productmix, als wel de belemmeringen die het bedrijfsleven ondervindt bij de omschakeling naar de geavanceerde, hoogkwalitatieve segmenten van de markten waarop men actief is.

Vergrijzing

Naast de inflexibele arbeidsmarkt en de uitgeholde concurrentiekracht van het bedrijfsleven, is er nog dat andere overblijvende probleem: de vergrijzing van de Italiaanse bevolking. Het land kent de laagste vruchtbaarheidscijfers van Europa. Toch moeten de financieel-economische consequenties van de vergrijzing niet worden opgeblazen. Veel meer dan bijvoorbeeld in Duitsland het geval is, hebben opeenvolgende kabinetten sinds 1992 het staatspensioensysteem hervormd. Zo is in de financieringsmethodiek in de laatste tien jaar het nodige veranderd. De staatspensioenen worden tegenwoordig grotendeels gefinancierd op basis van *defined contribution*, in plaats van de voorheen gebruikelijke financiering op basis van een *defined benefit*. De additionele druk van de vergrijzing op de overheidsbegroting zal mede daardoor in vergelijking tot veel andere Europese landen relatief beperkt zijn. Dit neemt echter niet weg dat er ook ten aanzien van het pensioenvraagstuk nog wel degelijk vooruitgang is te boeken. Zo mist Italië een tweede, aanvullende

pensioenpijler. De deelnamegraad van Italiaanse werknemers aan (vrijwillige) bedrijfspensioenfondsen ligt nog onder de tien procent. Daarnaast kan de financieringsbasis van het pensioenstelsel nog aanzienlijk worden verbreed door de participatie te verhogen.

Hervormingsagenda

Als we al deze structurele problemen zo op een rijtje zetten en de beroerde staat van 's lands financiën in ogenschouw nemen, dan is het in zwang raken van doemscenario's best te begrijpen. Maar de doemdenkers laten vooralsnog vaak onvermeld wat de nieuwe regering ertegenover stelt. Een compleet vertoog over het hele regeerakkoord en de eerste begroting van de centrumlinkse *Unione* voert natuurlijk wat te ver, maar een aantal ingrediënten van de voorgestelde hervormingsagenda verdient wel degelijk meer aandacht.

Vlak na zijn aantreden kondigde minister van Financiën Padoa-Schioppa direct bezuinigingen af. Nog dit jaar wordt acht miljard euro bespaard, vooral ten koste van spoor- en autowegbedrijven. In de begroting voor 2007 heeft Padoa-Schioppa een nieuwe ombuigingsoperatie ingezet ten bedrage van bijna 35 miljard euro; een bedrag dat ongeveer overeenkomt met twee procent van het Italiaanse bbp. Dit zal onder meer worden gerealiseerd via een hervorming van de inkomstenbelasting (enerzijds een verhoging van de toptarieven en verlaging van de inkomensnorm van die toptarieven, anderzijds een verlaging van de tarieven voor lagere en middeninkomens), een verhoging van de belasting op kapitaalwinsten (van twaalf procent naar twintig procent) en het beperken van de bevoegdheden van decentrale overheden over de gezondheidszorg. De regering maakt ook – in tegenstelling tot de voorgaande – écht werk van het terugdringen van belastingontduiking en fiscale privileges: met verscherpte inspecties ter opsporing van belastingontduiking werd in vergelijking tot 2005 in 2006 al meer dan het dubbele opgehaald. Verder wil het kabinet de arbeidsmarktsituatie en de concurrentiepositie verbeteren door de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid (de *cuneo fiscale*) met vijf procent te verlagen. Als de net genoemde ombuigingen van twee procent van het bbp worden gecorrigeerd voor deze gerichte lastenverlichtingen, dan bedragen de nettobesparingen in 2007 nog altijd ruim één procent van het BBP. Daarmee komt de drie procentnorm van Maastricht eindelijk weer binnen handbereik.

De eerste steen

Natuurlijk zal Italië er met deze maatregelen nog lang niet zijn. Er vindt immers vooral veel bijstelling plaats aan de inkomstenkant van de begroting. Dat is dan ook het – op zichzelf terechte – commentaar van de kredietbeoordelaars, die hadden gehoopt op meer snoeiwerk in de uitgaven. Hoewel daar veel voor te zeggen valt, voert het mijns inziens beslist te ver om op die grond te concluderen dat dit kabinet zijn hervormingsopdracht verwaarloost. Los van de tekortreducerende maatregelen voert de regering namelijk nog enkele andere hervormingen door. Zo werkt men aan een coherenter stelsel van werkloosheidsvoorzieningen en een nieuw 'cao'-systeem. Toegegeven, dergelijke maatregelen zullen een nieuwe uitgavenpost van de overheid doen ontstaan, maar in combinatie met een soepeler ontslagrecht bevorderen ze wel degelijk de hoognodige flexibilisering op de arbeidsmarkt. Een ander punt dat onderbelicht blijft, is dat deze regering is begonnen met de liberalisering van overge-

reguleerde dienstsectoren. Ze brengt meer concurrentie in tot nu toe strikt afgeschermd dienstverlenende beroepen (zoals taxichauffeurs, juristen en apothekers). Hierdoor kunnen de kosten van diensten worden verlaagd en het ondernemingsklimaat verbeterd.

Wat al met al beklijft, is enerzijds een beeld van een land dat met structurele economische problemen kampt. De kredietbeoordelaars van Fitch en S&P hebben dan ook gelijk als zij de urgentie van die problemen willen benadrukken. Maar wat anderzijds beklijft, is een beeld van een land met een premier die het adagium *luctor et emergo* tot het zijne lijkt te willen maken. Hoewel het Italiaanse politieke bedrijf het voor een klein meerderheidskabinet beslist niet eenvoudig maakt om de erfenis van de voorgaande jaren ineens weg te poetsen, werpt Prodi nu toch de eerste steen. Zijn regering kan alle steun gebruiken om haar hervormingen door het parlement aanvaard te krijgen. Het getuigt dan ook van een ongelukkig gevoel voor *timing* dat *NRC Handelsblad* net op dit moment weer eens de noodklok luidt. Juist het willen waarborgen van de stabiliteit van de muntunie brengt de Italianen er nu eindelijk toe om de lethargie van het *dolce far niente* te doorbreken. Zij verdienen dus geen storm van kritiek, maar het voordeel van de twijfel.

LITERATUUR

ABN AMRO (2006) *Italy Economic Outlook*. ABN AMRO Bank N.V., Amsterdam.

Ministero dell' Economia e delle Finanze (2006) *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per gli anni 2007-2011*, 7 juli 2006. Ministero dell' Economia e delle Finanze, Rome.

Ministero dell' Economia e delle Finanze (2006) *Disegno di Legge Finanziaria per il 2007 (A.C. 1746-bis)*, 29 september 2006. Ministero dell' Economia e delle Finanze, Rome.

NRC Handelsblad (2006) Italië en de euro. NRC Handelsblad, 20 oktober

WOUTER VAN AGGELEN

Werkzaam als Italië-specialist binnen het Economisch Bureau van ABN AMRO.