

Europa

Portugal

na de verkiezingen

Afgelopen zondag zijn de Portugezen naar de stembus geweest voor nationale verkiezingen. De twee belangrijkste kandidaten waren Cavaco Silva van de Partido Social Democrata (PSD) en Jorge Sampaio van de Partido Socialista (PS).

Voor Cavaco Silva waren de verkiezingen een beoordeling van zijn beleid. Hij heeft de afgelopen zes jaar leiding gegeven aan een voornamelijk sociaal-democratisch kabinet. Een van de belangrijkste doelstellingen van het sociaal-economische beleid was het klaarstomen van Portugal voor de Europese Gemeenschap door middel van verregaande privatisering en modernisering van de Portugese economie.

Hoe staat de Portugese economie er nu voor na zes jaar economisch beleid van de PSD? In dit artikel wordt een korte terugblik op de jaren direct na de revolutie van 1974 gegeven. Vervolgens een korte schets van de overheidsfinanciën, de inflatoire ontwikkelingen, de privatisering en ten slotte de industriepolitiek. Het artikel wordt afgesloten met conclusies en vooruitzichten.

Korte terugblik

Op 25 april 1974 vond in Portugal de z.g. Anjerrevolutie plaats. De autoritaire machthebbers moesten na 42 jaar plaatsmaken voor de weg naar vrijheid en democratie. Het land werd daardoor geconfronteerd met omvangrijke veranderingen in politieke en economische structuren. Daarbij werden praktisch de gehele financiële sector en bijna alle grote bedrijven genationaliseerd. Gelijktijdig werd de landbouwsector grondig aangepakt door de grote landbouwbedrijven om te vormen tot landbouwcollectiviteiten.

Economisch gezien waren deze veranderingen weinig succesvol. De export/importratio daalde van 79% in 1973 naar 56% in 1982. De inflatie bleef, in tegenstelling tot andere

OESO-landen, hoog; gemiddeld 22% in de periode 1976-1983. Verder steeg de werkloosheid van circa 3% in de periode 1970-1974 naar bijna 8% in de periode 1975-1980. Slechts de gemiddelde jaarlijkse groei van het reële bbp was behoorlijk; 3,9% tegen een OESO-gemiddelde van 2,1%¹.

Deze matige economische prestaties kunnen overigens niet volledig op het conto van de revolutie worden geschreven. Portugal is voor zijn energiebehoefte sterk afhankelijk van de olie-import. Hierdoor werd Portugal flink getroffen door de twee oliecrisisen. Voorts hadden de dekolonisaties, gezien de internationale ontwikkelingen, toch moeten plaats vinden. Portugal zou dus ook zonder revolutie zijn geconfronteerd met een enorme stroom migranten en een (tijdelijk) verlies van exportmarkten (met name Mozambique en Angola, twee voormalige kolonies). Nadat Portugal in de periode 1974-1976 was geregeerd door de militaire junta, keerden in 1976 de politieke partijen terug in de regering. De eerste gekozen regering stond onder leiding van de socialist Mario Soares. In de daarop volgende jaren kende Portugal een periode van snel wisselende kabinetten van verschillende politieke kleur: in totaal 11 verschillende kabinetten in 15 jaar (1976-1991).

Begin jaren tachtig begon Portugal, vooral op aandringen van de socialistische voorman Mario Soares, zich voor te bereiden op het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap (EG). Op 1 januari 1986 werd Portugal, samen met Spanje, lid van de EG. Een lidmaatschap dat overigens nog geen integratie betekende met de EG. Zowel Portugal als Spanje werden enige jaren gegend om met behulp van EG-fondsen het land voor te bereiden op volledige integratie.

In 1985 werd Cavaco Silva premier. Hij volgde Mario Soares op die in dat jaar de presidentsverkiezingen had gewonnen. Twee jaar later brachten verkiezingen Cavaco Silva de absolute meerderheid, zodat hij, gesteund door een meerderheid in het parlement, zijn hervormingsplannen kon uitvoeren.

Overheidsfinanciën

Het terugdringen van het begrotingstekort van de overheid had Cavaco Silva hoog op de politieke agenda gezet. De afgelopen jaren is het begro-

tingstekort inderdaad afgenomen. De belangrijkste reden daarvoor was echter dat vanwege de hoge groei in het bbp er behoorlijke belastingmeevallers konden worden geboekt. Tegelijkertijd viel de inflatie (achteraf) hoger uit dan de inflatiecijfers waarop de overheidsuitgaven waren begroot, zodat de overheidsuitgaven uitgedrukt in procenten van het bbp daalden.

Naast de modernisering van de Portugese industrie waren er binnen de overheid drie prioriteitsgebieden aangewezen: gezondheid, onderwijs en infrastructuur. De keuze van deze gebieden is logisch. Een goede fysieke infrastructuur en een gezonde en goed onderwezen beroepsbevolking zijn immers noodzakelijke voorwaarden voor een land om een goede sociaal-economische positie op te bouwen². Met name op het gebied van onderwijs heeft Portugal nog een forse achterstand ten opzichte van andere EG-landen. Zo heeft een zeer groot deel van de Portugese bevolking slechts het wettelijk verplichte onderwijstraject doorlopen (bijna 90% tegen bij voorbeeld Nederland ruim 50% en Italië ruim 70%)³.

Inflatie

Een echt zorgenkind voor de Portugese beleidsmakers is de inflatie. Halverwege de jaren tachtig leek het of Portugal de inflatie onder controle begon te krijgen. De inflatie nam af van 28% in 1984 naar 10% in 1987. Daarna begon de inflatie echter weer toe te nemen tot ruim 13% in 1990. Daarvoor kunnen twee oorzaken worden genoemd.

Ten eerste de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Door de sterke groei in met name de dienstensector (bankwezen en verzekering), de gezondheid en het onderwijs was er een sterke toename in de vraag naar arbeid. Ondanks de lichte uitstoot van arbeid in de landbouw en de industrie (door modernisering) werd de arbeidsmarkt krappere, met name in bepaalde sectoren omdat vraag en aanbod (in termen van opleiding) niet altijd even goed op elkaar aansloten. Dit leidde tot forse

1. Cijfers zijn ontleend aan OESO, *Economic Surveys*, Portugal, 1991.

2. Dit wordt nog eens bevestigd in het recent verschenen rapport van de Wereldbank, *World Development Report 1991*, The challenge of development.

3. OESO, *Employment Outlook*, juli 1989. Cijfers hebben betrekking op 1988.

looneisen, die voor een belangrijk deel werden gehonoreerd, en die de inflatiecijfers overtroffen. Voorts waren loonafspraken in het verleden nogal eens gebaseerd op te laag ingeschatte inflatiecijfers. Werknemers eisten daardoor herstel van eerder verloren koopkracht in de vorm extra loonstijgingen.

Ten tweede werd de inflatie ook veroorzaakt door een omvangrijke bestedingsimpuls. Dit was vooral het gevolg van een enorme stroom buitenlands kapitaal. Behalve forse subsidiestromen uit EG-potten (Portugal ontving in de periode 1981-1986 gemiddeld 444,9 miljoen ecu per jaar van de EG), verdubbelden de buitenlandse investeringen in Portugal in 1989 ten opzichte van 1988. Met name de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk investeerden fors in Portugal. Daarbij werden de meeste investeringen gedaan in de industrie, de toeristensector en de financiële sector.

Om de inflatie aan te pakken voerde de Portugese overheid een strak monetair beleid waarbij de reële rentestanden werden verhoogd. Deze hoge rentestanden maakten het echter aantrekkelijk voor buitenlanders om hun geld in Portugal te beleggen. Om deze toestroom van buitenlands kapitaal af te remmen besloot de Portugese regering de escudo te devalueren. Dit leidde tot een stijging van de invoerprijzen en gaf weer een opwaartse druk op de inflatiecijfers. Het aanpakken van de inflatie blijft dus vooralsnog weinig succesvol.

Privatisering en deregulering

Het beleid van de afgelopen jaren met betrekking tot de bedrijvensector was sterk gericht op deregulering en privatisering. Na de revolutie in 1974 waren immers belangrijke onderdelen van de economie genationaliseerd en waren veel markten sterk gereguleerd. De nationalisaties hadden vooral betrekking op bedrijven in de financiële sector, de transportsector en enkele grote industriële bedrijven als Quimigal (chemie), Lisnave en Setenave (beide scheepsbouw), Siderurgia Nacional (staal) Companhia Nacional de Petroquímica (petrochemie) en Petrogal (olie)⁴. Het dereguleringsproces begon in 1984, toen, met name in de financiële sector, aan buitenlandse ondernemingen werd toegestaan activiteiten te ontplooiën op de Portugese markt. In 1988 verscheen er een wet

Privatisering die de eerste stappen zette naar de privatisering van de meeste overheidsbedrijven. Deze wet maakte de verkoop mogelijk van delen van grote staatsbedrijven. Bedrijven die het eerste (gedeeltelijk) werden geprivatiseerd waren de bedrijven die winst maakten. De rij werd geopend door in april 1989 een gedeelte van de aandelen van de bierbrouwerij Unicer te verkopen. In dat zelfde jaar volgde gedeeltelijke (49%) privatisering van Alianca Seguradora (verzekeringen), Banco Totta & Acores (bank) en Tranquilidade (verzekeringen). Voorts maakte deze wet ook privatisering mogelijk van landbouwcollectiviteiten. In 1990 verscheen er een nieuwe wet met betrekking tot de privatisering. Doel van deze wet was de algehele privatisering (voor de volle 100%) van alle bedrijven die na de revolutie waren genationaliseerd. Dit deel van de privatisering verloopt echter minder voorspoedig. Enerzijds door politieke ontwikkelingen (onder andere de Golfcrisis) waardoor de interesse in het beleggen is afgenomen. Anderzijds doordat de waarde van de aandelen die in 1989 werden verkocht, thans over het algemeen beneden de indertijd vastgestelde verkoopprijs ligt.

Industriepolitiek

Centrale doelstelling in het industriebeleid is de modernisering van de Portugese industrie, ook als dat op korte termijn ten koste gaat van de werkgelegenheid. Portugal kent daarvoor een omvangrijk programma: Programa Especifico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP)⁵. Dit programma, dat loopt van 1988 tot 1992, is sterk gericht op innovatie, met de voor Nederland bekende thema's als R&D-stimulering, stimulering van kwaliteit, maatregelen ter bevordering van samenwerking tussen bedrijven en universiteiten, maatregelen om afgestudeerde technici in kleinere bedrijven te laten werken, onderwijs en scholing en kennisverspreiding via technologische centra waar bedrijven informatie en advies kunnen krijgen over innovatie⁶. Omvangrijke geldstromen worden zo naar de industrie gesluisd. Met name de machinebouw, de transportsector en de textielindustrie ontvangen veel steun. De modernisering van de Portugese industrie lijkt redelijk succesvol te zijn. De industriële productie kende een behoorlijke groei (1989: 5,2%; 1990: 8,2% volumegroei) terwijl de export,

ondanks hogere prijzen, vanaf 1985 jaarlijks sterk toenam⁷.

Met grote stappen bereidt Portugal zich voor op de integratie van de Europese markt. De internationale concurrentiepositie van het Portugese bedrijfsleven is, ondanks de goede resultaten van de afgelopen jaren, echter nog zwak. Zoals uit het rapport *Europe in 1995*⁸ blijkt, is Portugal op de wereldmarkt maar in één sector behoorlijk vertegenwoordigd. In de kledingindustrie neemt Portugal, na Turkije, een tiende plaats in met 2,5% van de totale wereldexport. Voorts behoort ook geen enkele Portugese onderneming binnen haar sector tot de leidende ondernemingen in Europa, laat staan in de wereld. Zelfs grote Portugese exporteurs als Petrogal (olie), Portucel en Somincor (beide papier) behoren niet tot leidende ondernemingen binnen hun sector in de wereldmarkt.

Vooruitzichten

Portugal heeft zich de laatste jaren onder de koplopers van de OESO-landen genesteld: een gemiddelde groei in het bbp van 4,3% in de periode 1985-1989 tegen een OESO-gemiddelde van 3,5%. Ook de werkloosheid ligt op dit moment op een redelijk niveau (5% in 1990)⁹, terwijl de export de laatste jaren enorm is gestegen. Zo bedroeg de volumegroei van de export in 1989 17,2% en in 1990 12%. Slechts de ontwikkeling op de lopende rekening van de betalingsbalans stemt tot ontevredenheid: hoewel de positie in vergelijking met 1982 is verbeterd, geven de laatste OESO-cijfers aan dat het tekort de laatste jaren weer toeneemt, als gevolg van een sterke groei van

4. Zie voor een kort overzicht van de privatisering onder andere OESO, *Economic Surveys*, Portugal, 1991.

5. Zie onder meer EIM, *Het MKB-beleid in de landen van de EG*, EIM-onderzoek Internationaal, Zoetermeer, juli 1990.

6. Gezien het succes van dit programma is door het Ministerie van Industrie en Energie voorgesteld het programma te verlengen (PEDIP2).

7. OESO, *Economic Outlook*, juli 1991.

8. IFO-Instituut/München, BIPE/Parijs, PROMETEIA/Bologna, NEI/Rotterdam en Cambridge Econometrics/Cambridge, *Europe in 1995, Economic outlook by sector*, april 1991.

9. Cijfers zijn gebaseerd op OESO, *Economic Surveys*, Portugal 1990/1991 en OESO, *Economic Outlook*, december 1990.

Tabel 1. Enkele indicatoren voor 1991 en 1992 (procentuele veranderingen; prijzen 1985)

	1991	1992
Private consumptie	4,7	4,0
Export	7,6	8,4
Import	9,3	8,7
Bbp (marktprijzen)	3,4	3,4

Bron: OESO, juli 1991.

de import¹⁰. De regering van Cavaco Silva is derhalve de afgelopen jaren succesvol geweest. Het succes is echter wel mede te danken aan de omvangrijke subsidies uit EG-fondsen, die voor een stevige bestedingsimpuls hebben gezorgd.

Tabel 1 geeft de voorspellingen over enkele indicatoren van de Portugese economie. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat ook de nabije toekomst er rooskleurig uitziet.

Tijdens de verkiezingen van afgelopen zondag heeft het Portugese volk zich achter de hervormingen van Cavaco Silva geschaard: meer dan 50% heeft op hem gestemd. De socialisten die volgens de prognoses nog op 35% zouden uitkomen zijn daar ver onder gebleven (minder dan 30%). Vanwege het districtenstelsel in Portugal zou Cavaco Silva al bij circa 44% van de stemmen een absolute meerderheid hebben gekregen in het parlement. Nu kan hij de komende jaren zelfs met een zeer ruime meerderheid in het parlement zijn huidige beleid voortzetten.

Daarin zal de liberalisering van de Portugese economie een belangrijk punt blijven. Daarnaast zal veel aandacht uitgaan naar het onderwijs en de fysieke infrastructuur (hoge-snelheidstreinen en een nieuw vliegveld bij Lissabon). Cavaco Silva zal echter de komende tijd ook met enkele forse economische problemen worden geconfronteerd.

Voor de volledige integratie van Portugal in de EG zal de escudo opgenomen moeten worden in het EMS. Dit betekent dat de inflatie fors naar beneden moet. Huidige voorspellingen van de OESO wijzen daar echter niet op¹¹. De hoge looneisen en de forse inflatiecijfers kunnen makkelijk leiden tot de gevreesde loon-prijsspiraal, waarbij de lonen de prijzen opdrijven en de hoge inflatie weer aanleiding geeft tot forse looneisen. Omdat veel inkomsten komen uit arbeidsintensieve sectoren als de textiel en het toerisme, zal deze loon-prijsspiraal het exportpakket

duurder maken en de Portugese concurrentiepositie op de wereldmarkt verzwakken. Daarbij zal Portugal binnen Europa in toenemende mate concurrentie krijgen uit de goedkope, Oosteuropese landen.

Een ander probleem dat de aandacht vraagt is de hoge energie-intensiteit. Dit maakt de Portugese economie erg gevoelig voor olieprijsstijgingen. Daarnaast zal de hoge energie-intensiteit ook in de milieudiscussie aan de orde moeten komen. Op dit moment is de milieudiscussie in Portugal nog een betrekkelijk luxe discussie. Echter ook in Portugal zullen

milieuvraagstukken steeds hoger op de politieke agenda worden geplaatst. Een efficiënter energiegebruik zal dan ook vanuit milieu-oogpunt noodzakelijk worden. Ten slotte zal Portugal niet voor eeuwig kunnen steunen op omvangrijke EG-subsidies. Dit betekent een afzwakking van de bestedingsimpuls die mede werd veroorzaakt door een forse stroom financiële middelen uit EG-fondsen. Deze aspecten zullen in de toekomst om meer aandacht vragen en de komende jaren in economisch opzicht moeilijker maken voor Cavaco Silva.

M.C. van den Berg

De auteur is werkzaam bij de directie Algemeen Technologiebeleid van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

10. OESO. *Economic Outlook*, juli 1991.

11. In de *Economic Outlook* voorspelt de OESO voor Portugal een inflatie van 12,8% in 1991 en 11,5% in 1992.