

NUMMER 29, 17 DECEMBER 2025

**GENTSE
ECONOMISCHE
INZICHTEN**



**UNIVERSITEIT
GENT**

DE SANERING VAN DE BEGROTING DOOR DEHAENE EN MARTENS: MYTHES, REALITEIT EN LESSEN

Gert Peersman
Vakgroep Economie, Universiteit Gent

 **FACULTEIT ECONOMIE
EN BEDRIJFSKUNDE**

KERNINZICHTEN

- De regeringen Dehaene I en II (1992–1999) en Martens V en VI (1982–1987) hebben **historische begrotingssaneringen** doorgevoerd. In het publieke debat wordt vaak naar die saneringen verwezen, maar de perceptie strookt niet altijd met de realiteit.
- De sanering onder **Dehaene** werd volledig gedragen door belastingverhogingen en een uitzonderlijk gunstige daling van de rente-uitgaven, grotendeels het gevolg van internationale ontwikkelingen. De primaire overheidsuitgaven stegen daarentegen evenveel als het bbp en als het gemiddelde onder alle regeringen sindsdien.
- De sanering onder **Martens** steunde voornamelijk op forse besparingen in de primaire uitgaven en slechts in beperkte mate op nieuwe belastingen. De helft van de uitgavenbesparing was echter een aanzienlijke terugval van de overheidsinvesteringen.
- Structurele **hervormingen gericht op jobcreatie** stonden tijdens beide periodes hoog op de beleidsagenda, maar waren *niet* de motor van de begrotingsverbetering.
 - Onder Dehaene werden er minder jobs gecreëerd dan in de buurlanden, en aanzienlijk minder dan onder latere regeringen. Er was ook geen verbetering van de concurrentiekracht.
 - Onder Martens daalde de werkgelegenheid zelfs, ondanks een forse verbetering van de concurrentiekracht.
- Het succes van beide saneringen steunde op **uitzonderlijke productiviteitsgroei**, die voornamelijk een "externe" meevaller was en niet het resultaat van gericht beleid.
 - Bij de huidige productiviteitsgroei zou de sanering onder Martens sterk zijn uitgehouden. Het primair begrotingstekort onder Dehaene zou zelfs niet zijn verbeterd.
 - Onder Dehaene steeg de koopkracht — ondanks belastingverhogingen — dankzij de productiviteitsgroei meer dan in de buurlanden en veel meer dan onder latere regeringen, waardoor de sanering maatschappelijk draaglijk was.
 - Onder Martens was de koopkrachtevolutie zwakker dan in de buurlanden, maar dankzij de productiviteitsgroei vergelijkbaar met recente periodes.
- Vandaag staat jobcreatie opnieuw centraal, maar ontbreekt de productiviteitsmeewind en zetten verschillende beleidskeuzes de productiviteitsgroei verder onder druk. Een geloofwaardig begrotingstraject vergt daarom een **Globaal Productiviteitsplan**.

INLEIDING

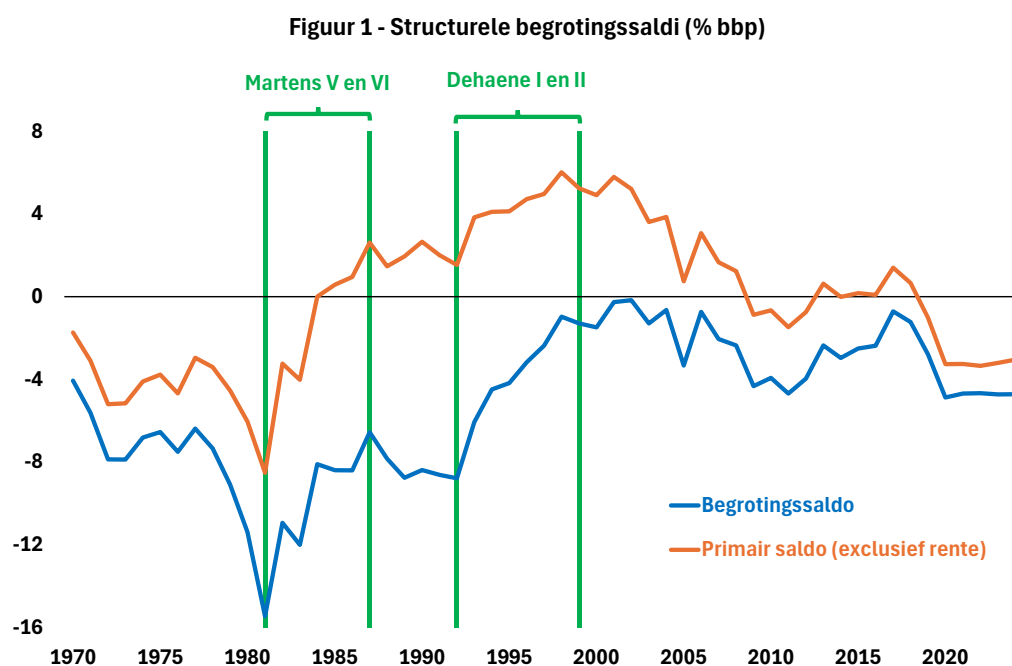
In de debatten over de sanering van de overheidsfinanciën en de hervormingen van de Arizona-regering wordt geregeld verwezen naar de saneringen onder Jean-Luc Dehaene en Wilfried Martens. Die historische episodes worden vaak voorgesteld als voorbeelden van succesvol budgettair beleid en als referentiepunten waar de huidige regering zich aan zou moeten spiegelen. Maar de hardnekkigheid van deze reputaties staat in schril contrast met de vraag of ze ook door de feiten worden gedragen.

In dit Gents Economisch Inzicht analyseer ik de saneringen onder Dehaene en Martens op basis van begrotingsindicatoren, concurrentiekracht, arbeidsmarktprestaties, koopkracht en economische groei. Daarbij vergelijk ik zowel met de buurlanden als met het gemiddelde van alle regeringen sindsdien. Door deze saneringen te ontleden tot hun belangrijkste bouwstenen en hun reputatie aan de feiten te toetsen, beoogt dit Inzicht een realistischer beeld te schetsen van wat ze daadwerkelijk inhielden — niet alleen om de retorische vergelijkingen van vandaag in perspectief te plaatsen, maar ook om te bepalen welke lessen werkelijk relevant zijn voor het huidige begrotingsbeleid.

Dit Inzicht plaatst eerst de saneringen in historisch perspectief, bespreekt daarna die onder Dehaene en Martens, en besluit met lessen voor het huidige begrotingsbeleid. Alle data zijn afkomstig van de OESO (en voor Duitsland vóór 1991 van de Bundesbank), aangevuld met eigen berekeningen.

DE SANERINGEN VAN DEHAENE EN MARTENS IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Figuur 1 toont de evolutie van het structurele begrotingssaldo sinds de jaren '70; dat is het saldo gezuiverd voor conjuncturele effecten. In de figuur springen twee saneringsperiodes duidelijk in het oog: die van de regeringen Martens V en VI (1982–1987) en die van Dehaene I en II (1992–1999).



Bij de start van de regering-Martens V, in december 1981, bedroeg het structurele begrotingstekort 15,5 procent van het bbp — een historisch dieptepunt. De regeringen Martens V en VI slaagden er echter in om dat tekort in zes jaar tijd terug te dringen met maar liefst 8,9 procentpunt, tot 6,6 procent van het bbp in 1987. De verbetering van het primair saldo (het saldo exclusief rentebetalingen) was nog indrukwekkender: 11,1 procentpunt.

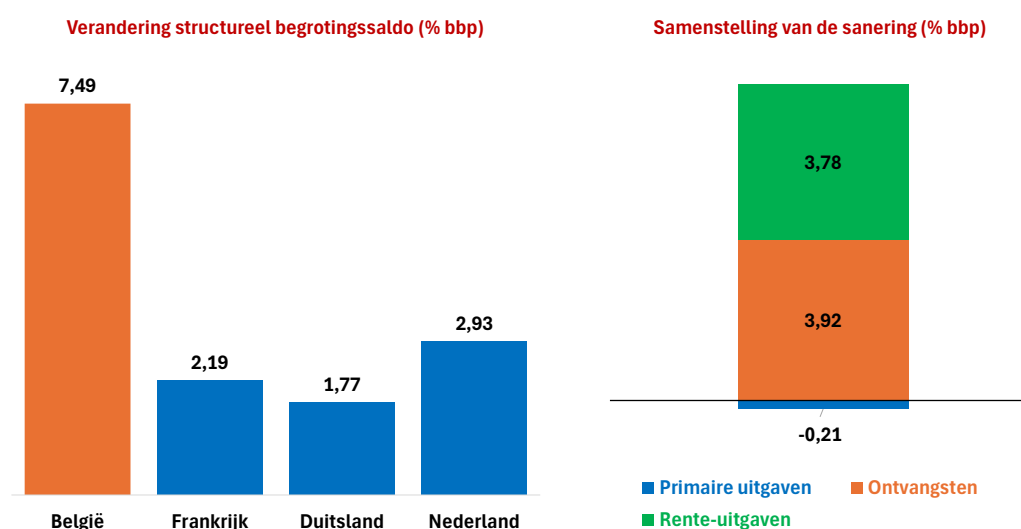
Onder de regeringen-Dehaene, waarvan de eerste aantrad in maart 1992, daalde het structurele tekort met 7,5 procentpunt van het bbp: van 8,8 procent in 1992 tot 1,3 procent in 1999 — wat ons land een ticket tot de euro opleverende. Ook het primair saldo verbeterde met 3,7 procentpunt.

Beide saneringen zijn zonder meer historisch. Ter vergelijking: de Arizona-regering erfde begin 2025 een structureel begrotingstekort van 4,7 procent van het bbp. Bij constant beleid zou dat tekort oplopen tot 5,8 procent van het bbp tegen 2029. Door de hervormingen en besparingen die de federale regering heeft aangekondigd in het regeerakkoord en in de recente begrotingsrondes — aangevuld met de inspanningen van de regionale en lokale overheden — zou het Belgische tekort in 2029 volgens de meest recente vooruitzichten nog steeds meer dan 4,5 procent van het bbp bedragen. Zelfs indien deze raming wordt gerealiseerd, blijft de omvang van de budgettaire inspanning relatief beperkt in vergelijking met de historische saneringen onder Martens en Dehaene.

DE SANERING VAN DEHAENE

Het linkerpaneel van Figuur 2 illustreert dat de sanering van de regeringen-Dehaene ook in internationaal perspectief impressionant was. Ook in de buurlanden was er een verbetering van het begrotingstekort, maar dat was slechts een fractie van de Belgische vooruitgang.

Figuur 2 - Sanering van de begroting onder Dehaene I en II

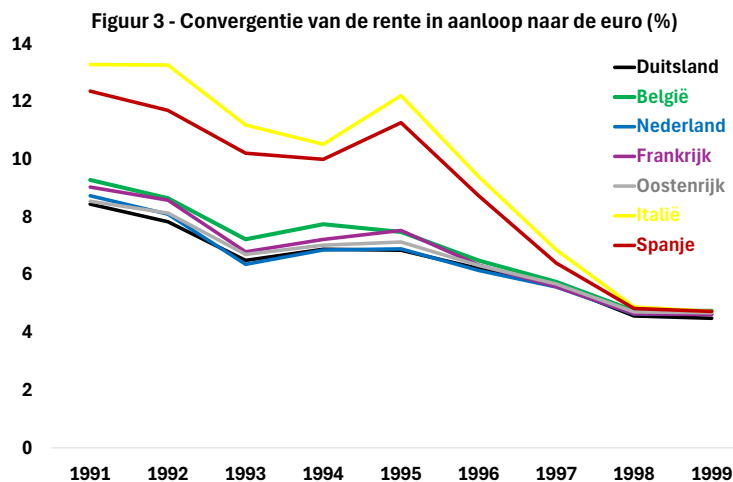


Daling van de rente

Het rechterpaneel van Figuur 2 toont de belangrijkste componenten die hebben bijgedragen tot de sanering onder de regeringen-Dehaene. Een eerste opvallende vaststelling is dat ongeveer de helft

van de sanering het resultaat was van een daling van de rente-uitgaven. Die renteverlaging was slechts in beperkte mate te danken aan de afbouw van de overheidsschuld door Dehaene — de schuldgraad daalde in die periode van 135 naar 115 procent van het bbp, waarvan een deel het gevolg was van de privatisering van overheidsbedrijven. Het was te vroeg om al ten volle te profiteren van een omgekeerde rentesneeuwbal, waarbij een dalend tekort via een dalende schuldgraad automatisch tot structureel lagere rentelasten leidt. Daar hebben vooral latere regeringen de vruchten van geplukt.

De daling van de rente-uitgaven tijdens de periode-Dehaene was grotendeels toe te schrijven aan de internationaal dalende rentevoeten. Figuur 3 illustreert hoe Dehaene kon meesurfen op twee bewe-



gingen: ten eerste de wereldwijde rentedaling sinds het begin van de jaren negentig, gedreven door structurele factoren zoals demografische ontwikkelingen; en ten tweede de convergentie van de Europese rentevoeten in aanloop naar de euro, waarbij de rente-spread met Duitsland (nagenoeg) verdween. Door de introductie van de gemeenschappelijke munt viel voor beleggers het risico weg dat een nationale munt zou devalueren, wat automatisch tot la-

gere rentevoeten leidde. De sterke daling van de Belgische rente-uitgaven in die periode kan dus in hoofdzaak worden beschouwd als een begrotingsmeevaller door externe factoren.

Globaal Plan

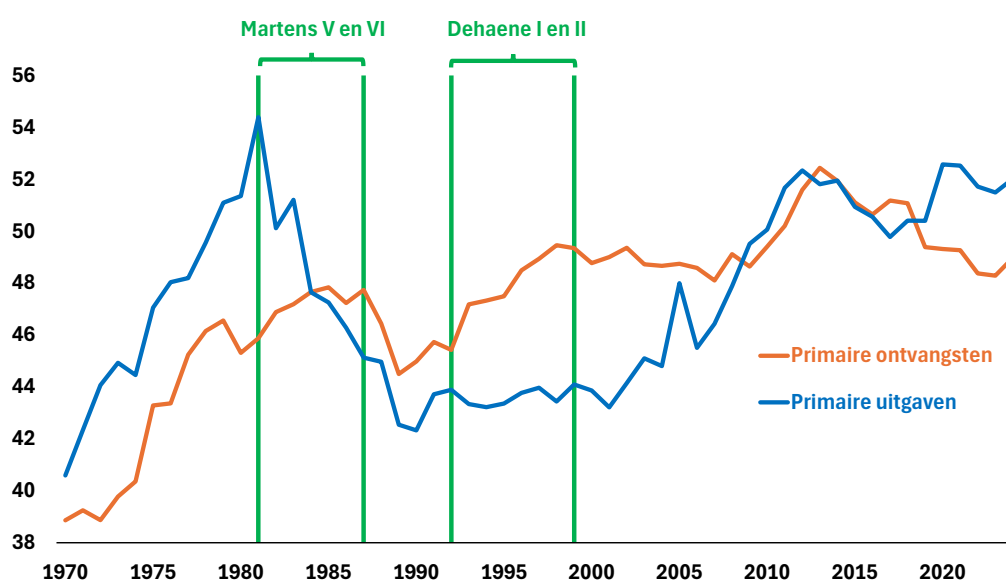
De backbone van de begrotingssanering onder de regeringen-Dehaene was het Globaal Plan, een allesomvattend programma dat gericht was op het herstellen van de Belgische overheidsfinanciën en het versterken van het concurrentievermogen. Het plan omvatte een brede mix van maatregelen om de overheidsuitgaven te beheersen, waaronder besparingen in de sociale zekerheid (pensioenen, gezondheidszorg en uitkeringen), bijkomende fiscale inspanningen (in de personen- en vennootschapsbelasting, accijnzen en btw) en een verschuiving in de financiering van de sociale zekerheid. Die verschuiving hield in dat werkgevers op lage lonen werden ontlast, terwijl werknemers — vooral midden- en hogere inkomens — via een hogere bijzondere sociale bijdrage een groter deel van de lasten gingen dragen. De verhogingen van accijnzen en delen van de btw-opbrengst werden in de communicatie ook verantwoord als een alternatieve financiering van de sociale zekerheid.

Om het concurrentievermogen te herstellen en de werkgelegenheid te stimuleren, bevatte het Globaal Plan daarnaast maatregelen inzake arbeidsmarktbeleid — waaronder een verstrenging van de werkloosheidsregelingen — en een beleid van loonmatiging, met zeer beperkte loonstijgingen tijdens de daaropvolgende onderhandelingsrondes. Ook de automatische indexering werd hervormd: het plan voorzag geen indexsprong, maar wel een structurele rem op de loon- en uitkeringsindexering via

de invoering van de gezondheidsindex, die geen rekening houdt met de prijzen van benzine, diesel, alcohol en tabak.

In 1996 werden deze maatregelen aangevuld met de *Wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen*. Deze wet introduceerde de wettelijke loonnorm: de maximale marge waarbinnen de loonkosten in België mogen stijgen, gebaseerd op de verwachte loonkostenontwikkeling in de buurlanden. Daarmee kreeg de beheersing van de loonkosten een structureel, wettelijk kader.

Figuur 4 - Structurele primaire uitgaven en ontvangsten (% bbp)



Gevolgen voor de begroting

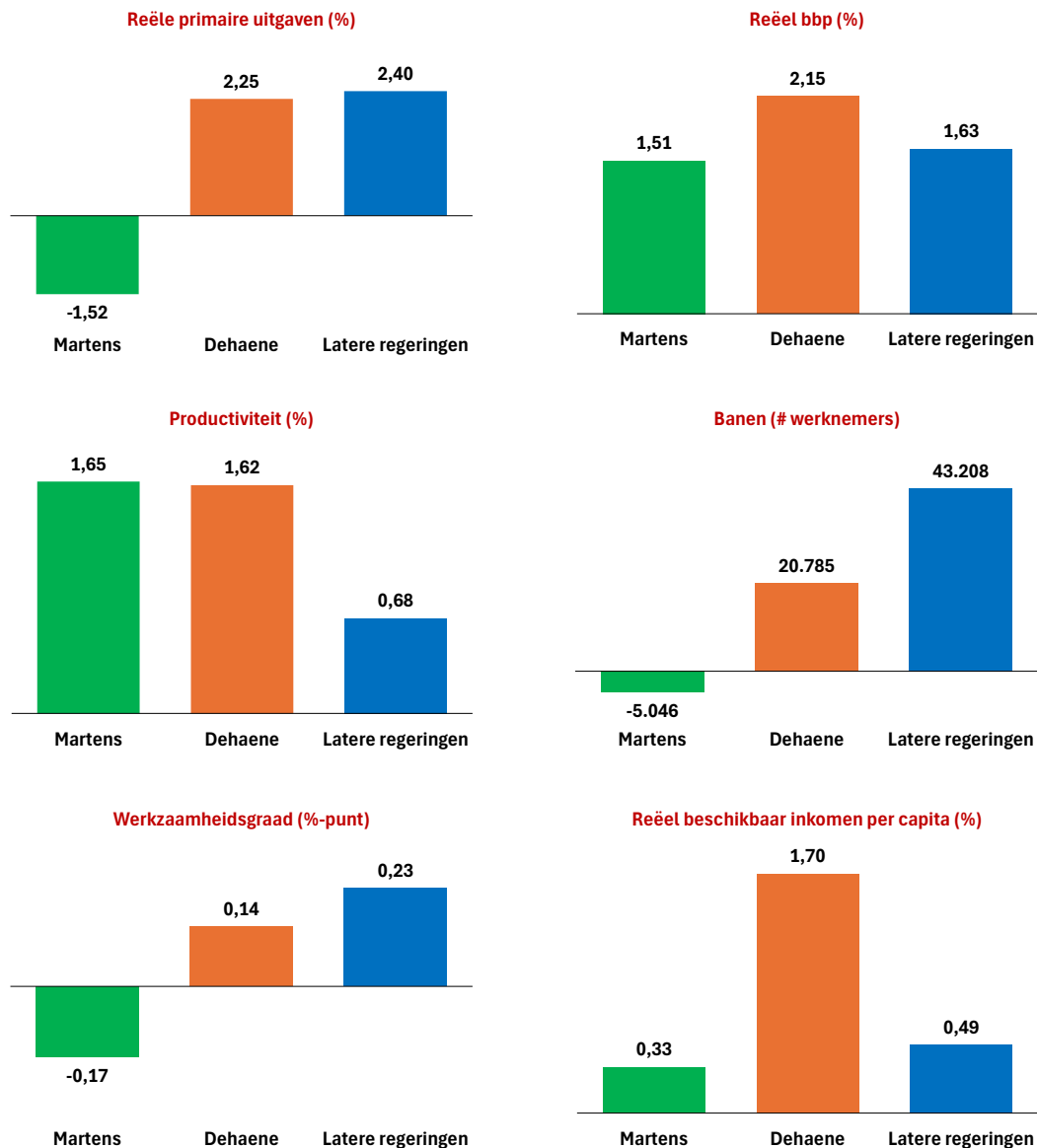
Het is enigszins verrassend — en in contrast met de perceptie vandaag — dat de regeringen-Dehaene achteraf bekeken niet hebben bespaard op de uitgaven. Misschien waren de uitgaven anders meer gestegen, maar het percentage van de primaire uitgaven ten opzichte van het bbp is over de hele periode zelfs lichtjes toegenomen (0,21 procent van het bbp; zie Figuur 2 en 4). Dat betekent dat de uitgaven — bovenop de inflatie — minstens evenveel zijn gestegen als de economische groei. Er was een beperkte daling van de sociale uitgaven (als percentage van het bbp), maar die werd gecompenseerd door bijkomende consumptie-uitgaven door de overheid.

Wanneer we kijken naar de reële groei van de primaire overheidsuitgaven (dus niet als percentage van het bbp), dan blijken die ongeveer evenveel te zijn gestegen als het gemiddelde onder alle volgende regeringen (Figuur 5, paneel linksboven). Dat alles in een periode zonder vergrijzingskosten, aangezien de vergrijzing pas vanaf 2010 op de begroting begon te wegen.¹ De regeringen-Dehaene

¹ Onder de regeringen-Verhofstadt bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van de reële primaire uitgaven 2,8 procent, hoewel er ook toen nog geen negatieve demografische impact was. In het post-paarse tijdperk, mét toenemende vergrijzingskosten, bedroeg de jaarlijkse groei 2,2 procent.

waren met andere woorden geen "besparingsregeringen". De reden waarom de primaire overheids-uitgaven als percentage van het bbp onder latere regeringen wel zijn gestegen, is vooral de lagere bbp-groei sinds die tijd, waardoor de teller wel sneller dan de noemer steeg (Figuur 5, rechtsboven).

Figuur 5 - Gemiddelde groei per jaar



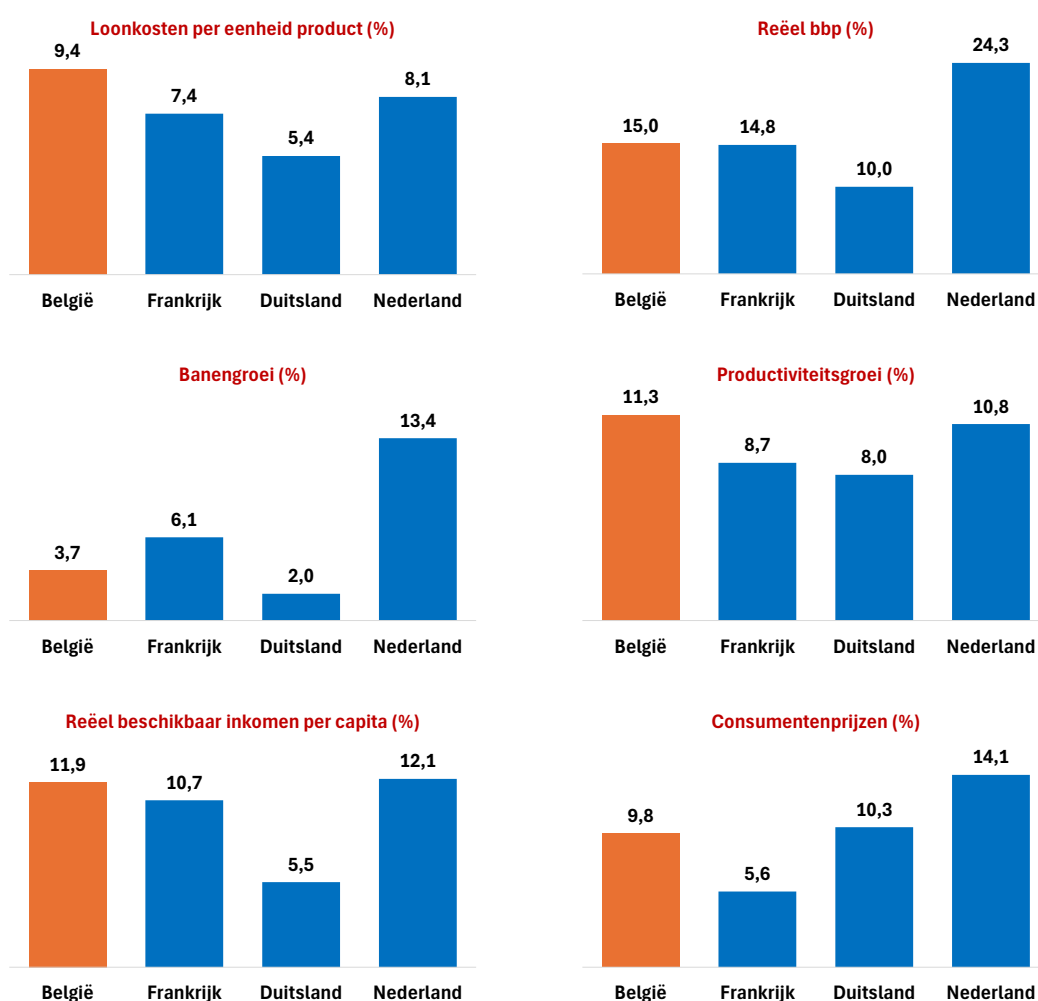
De verbetering van het primair saldo onder Dehaene was daarentegen volledig het gevolg van belastingverhogingen (Figuur 2 en 4). Aan het einde van de sanering bedroegen de primaire ontvangsten ongeveer evenveel als het huidige niveau. Wanneer we naar de samenstelling van de belastingen kijken, dan was er ondanks de bijzondere bijdrage voor werknemers geen toename van de inkomsten in de sociale zekerheid. Anderzijds namen vooral de consumptiebelastingen (1,4 procent van het bbp), de vennootschapsbelastingen (1,6 procent) en, in mindere mate, de personenbelastingen (0,8 procent) toe. Vooral de quasi verdubbeling van de vennootschapsbelastingen valt op: er was geen tariefverhoging, maar wél een grondige kuis in de aftrekposten.

Macro-economische prestaties

Een belangrijke component van het Globaal Plan en van de Wet van 1996 was het verbeteren van de concurrentiekracht. Zoals steeds weten we niet hoe de economie zich zonder deze maatregelen zou hebben ontwikkeld. Bovendien is het waarschijnlijk dat de hervormingen ook tijdens de daaropvolgende regeringsperiodes invloed hebben gehad op de concurrentiepositie. Opvallend blijft echter dat de concurrentiekracht onder Dehaene niet verbeterde ten opzichte van de buurlanden. De loonkosten per eenheid product — de loonkosten gecorrigeerd voor productiviteit en omgezet naar Belgische frank — zijn in die periode zelfs sterker gestegen dan in de buurlanden (Figuur 6, paneel linksboven).

Ook op de arbeidsmarkt presteerde België niet beter dan de buurlanden. Integendeel: er kwamen minder banen bij dan in Frankrijk en Nederland. Duitsland deed het slechter, maar dat was deels te wijten aan de Duitse eenmaking en de moeizame integratie van Oost-Duitse werknemers. Vergeleken met latere regeringen was de jobcreatie onder Dehaene bijzonder beperkt (Figuur 5): gemiddeld 20.785 banen per jaar, tegenover een gemiddelde jaarlijkse groei van 43.208 banen onder latere regeringen. Dat beeld — niet onverwacht bij saneringen — wordt bevestigd door de evolutie van de werkzaamheidsgraad, die rekening houdt met de bevolking op arbeidsleeftijd.

Figuur 6 - Cumulatieve verandering tijdens sanering Dehaene (1992-1999)



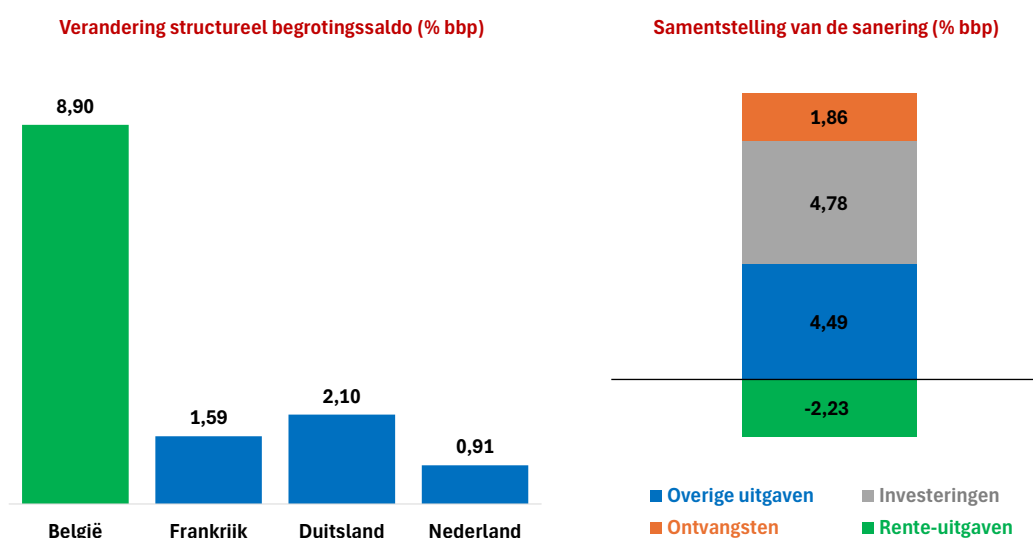
De economische groei was daarentegen wel vergelijkbaar met die in andere landen: hoger dan in Frankrijk en Duitsland, maar lager dan in Nederland. De belangrijkste motor van die groei was een sterke productiviteitsstijging, die hoger lag dan in de drie buurlanden. Zo'n drie kwart van de bbp-groei was namelijk het gevolg van een toename van de arbeidsproductiviteit. De productiviteitsgroei was meer dan dubbel zo hoog als het gemiddelde onder latere regeringen (Figuur 5). Aangezien beleid pas met vertraging effect heeft op productiviteit, is het moeilijk om dit als een verdienste van de toenmalige regering te beschouwen. Bovendien was er ook in andere landen een daling van de productiviteitsgroei in recentere periodes. Over de rol van de wereldwijde productiviteitsmeewind voor de sanering van de begroting, straks meer.

Een andere interessante observatie uit Figuur 6 is dat de koopkracht van gezinnen (reëel beschikbaar inkomen na belastingen), ondanks de verhoging van consumptiebelastingen, de stijging van de personenbelastingen en de beperkte jobcreatie, sterker is gestegen dan gemiddeld in de buurlanden. Ook de inflatie lag niet hoger dan elders. De jaarlijkse toename van het reëel beschikbaar inkomen per capita was zelfs meer dan het drievoud van de gemiddelde stijging onder latere regeringen. Dit kan verklaard worden door de hoge productiviteitsgroei, aangezien dat een dempend effect heeft op de inflatie en het nationale inkomen verhoogt. Met andere woorden: dankzij de productiviteitsgroei heeft een doorsneegezin niet zwaar geleden onder de belastingverhogingen van Dehaene.

DE SANERING VAN MARTENS

De periode 1982–1987 staat bekend als een van de meest ingrijpende economische beleidsfasen in de naoorlogse geschiedenis. België verkeerde toen in een zware economische en begrotingscrisis, wat de regeringen dwong tot verregaande maatregelen — veel scherper dan die onder Dehaene in de jaren '90. De uiteindelijke sanering onder Martens V en VI was zonder meer indrukwekkend in internationaal perspectief (Figuur 7, linkerpaneel). In tegenstelling tot Dehaene, kon Martens ook niet profiteren van een rentebonus. Integendeel: door de ontwikkeling van een rentesnieuwbal stegen de rente-uitgaven in die periode met 2,2 procent van het bbp (Figuur 7, rechterpaneel).

Figuur 7 - Sanering van de begroting onder Martens V en VI



Belangrijkste maatregelen

Om het ontspoorde begrotingstekort en de stijgende overheidsschuld onder controle te krijgen, werd een breed pakket aan besparingen doorgevoerd. De overheidsuitgaven werden strikt geplafonneerd, de loonmassa in de overheidssector werd bevroren en de groei van de sociale zekerheid werd sterk afgeremd via striktere werkloosheidsregelingen, beperkingen in ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en een krap uitgavenkader voor gezondheidszorg. Parallel daarmee werden de belastingen verhoogd door crisishellingen, een verbreding van de grondslag in de vennootschapsbelasting, en een toename van parafiscale bijdragen. De sanering werd bovendien ondersteund door herstructureringsmaatregelen in verlieslatende sectoren zoals staal, textiel en scheepsbouw, waarbij subsidies werden teruggedroefd.

Naast de begroting moest vooral de concurrentiekracht van de Belgische economie dringend worden hersteld. De kern van het herstelbeleid bestond uit de devaluatie van de Belgische frank met 8,5 procent in 1982 en uit verschillende ingrepen in het indexeringsmechanisme. Tussen 1982 en augustus 1983 werd het deel van het loon boven het gewaarborgd maandinkomen niet geïndexeerd – een zogenaamde centenindex. In 1984, 1985 en 1987 waren er drie indexsprongen voor werknemers, die door de ondernemingen moesten worden doorgestort aan de sociale zekerheid. Tegelijkertijd werden de werkloosheidsregelingen verstrengd en werd de arbeidsmarkt geleidelijk flexibeler gemaakt.

In 1982 werd ook de Wet Cooreman–De Clercq ingevoerd om aandelenbezit te stimuleren. Wie aandelen van een Belgisch bedrijf kocht, kon dat gedeeltelijk fiscaal aftrekken, terwijl bedrijven die via de beurs een kapitaalverhoging doorvoerden een korting kregen op de vennootschapsbelasting.

Gevolgen voor de begroting

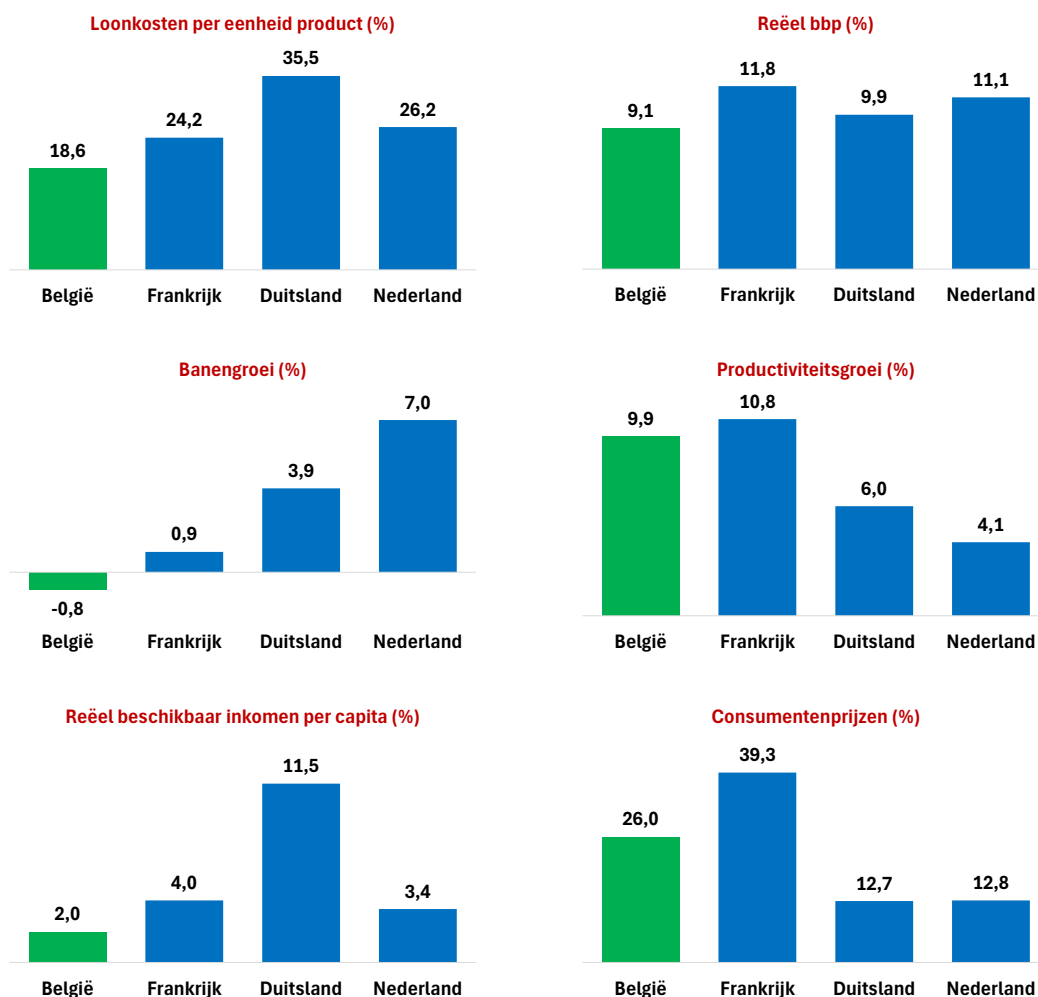
De regeringen-Martens V en VI hebben het begrotingstekort slechts in beperkte mate teruggedrongen met belastingverhogingen: de ontvangsten stegen tussen 1981 en 1987 met 1,9 procent van het bbp. Die stijging deed zich vooral voor binnen de sociale zekerheid, wat kan worden verklaard door de indexsprongen die ondernemingen moesten doorstorten aan de sociale zekerheid. Ook de inkomsten uit de vennootschapsbelasting namen toe. Andere belastingposten bleven nagenoeg constant of daalden zelfs licht. Opvallend is bovendien dat de overheidsontvangsten in de periode 1988–1990 (Martens VII en VIII) opnieuw daalden tot ongeveer het niveau van vóór de sanering (Figuur 4).

In tegenstelling tot de regeringen-Dehaene waren Martens V en VI wél echte besparingsregeringen. Terwijl de rente-uitgaven door de oplopende staatsschuld en stijgende rentevoeten met 2,2 procent van het bbp toenamen, daalden de primaire uitgaven met maar liefst 9,3 procent van het bbp.

Vrijwel alle uitgavencategorieën daalden (als percentage van het bbp), in het bijzonder de overheidsconsumptie (-2,1 procentpunt), subsidies (-0,9 procentpunt) en sociale uitgaven (-0,8 procentpunt). Het meest in het oog springend is echter de sterke terugval van de overheidsinvesteringen, die met 4,8 procentpunt van het bbp daalden: van 5,8 procent naar amper 1,0 procent van het bbp. Twee derde van deze daling was te wijten aan een afname van de overheidsinvesteringen in vaste activa, en één derde aan een daling van overige kapitaaluitgaven, zoals de aankoop van niet-financiële activa.

Dergelijke besparingen zijn politiek gemakkelijker door te voeren — een brug die niet wordt gebouwd, levert geen directe klachten op in het stemhokje — maar talrijke studies hebben inmiddels aangetoond dat snoeien in overheidsinvesteringen nefast is voor de economische groei op langere termijn, terwijl een daling in het aankopen van activa weegt op de toekomstige overheidsinkomsten. Het zijn met andere woorden de volgende regeringen die de prijs van deze besparingen hebben betaald.

Figuur 8 - Cumulatieve verandering tijdens sanering Martens (1982-1987)



Macro-economische prestaties

Gezien de dramatische economische toestand waarin België zich aan het begin van de jaren '80 bevond, is enige voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van de economische prestaties met die van andere landen. Desalniettemin kunnen we enkele interessante observaties destilleren uit Figuur 8. Zo zien we dat er tegen het einde van de saneringsoperatie een merkelijke verbetering optrad van de concurrentiepositie: de loonkosten per eenheid product (omgezet naar Belgische frank) stegen een stuk minder dan in de buurlanden. De verbetering was aanzienlijk meer dan de devaluatie van de Belgische frank (waarbij opgemerkt moet worden dat ook de Franse frank in die periode sterk is gedevalueerd). Dit vormt opnieuw een scherp contrast met de sanering onder Dehaene.

De economische groei was lager dan in de drie buurlanden, maar vergelijkbaar met de gemiddelde groei die België sinds de eeuwwisseling heeft gekend (Figuur 5). Die groei was volledig toe te schrijven aan een stijging van de arbeidsproductiviteit, die duidelijk hoger lag dan de productiviteitsgroei in Duitsland en Nederland en nauwelijks moest onderdoen voor die in Frankrijk.²

Op de arbeidsmarkt zien we daarentegen een daling van de werkgelegenheid, terwijl andere landen positieve groeicijfers optekenden. Na een eerdere krimp in de periode 1979–1981 zette deze neerwaartse trend zich tijdens de regeringen-Martens V en VI voort, ondanks de devaluatie en loonmatiging, met een gemiddelde jaarlijkse daling van 5.000 banen. Het dieptepunt werd bereikt in 1984: een cumulatieve daling van 175.000 banen sinds 1979, of 4,6 procent van de totale werkgelegenheid. Nadien volgde opnieuw een stijging. De forse begrotingssanering — grotendeels doorgevoerd in 1982–1984 — heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen. Met andere woorden: de sanering had er stevig op ingehakt en het duurde enige tijd voordat de verbetering van de concurrentiekracht zich vertaalde in betere arbeidsmarktprestaties.

Figuur 8 toont tenslotte dat het reëel beschikbare inkomen (koopkracht) per capita tijdens de saneringsperiode — in sterk contrast met de saneringsperiode onder Dehaene — beduidend minder is toegenomen dan in de buurlanden. De zwakke koopkrachtontwikkeling was het gevolg van de dalende werkgelegenheid, de sanering van de overheidsuitgaven, de loonmatiging met meerdere indexsprongen, de hogere belastingdruk en duurdere importprijzen door de devaluatie. Dat de koopkracht over de hele periode toch enigszins is gestegen, is uitsluitend te danken aan de sterke productiviteitsgroei — die met 1,65 procent per jaar substantieel hoger lag dan het jaarlijkse gemiddelde van 0,68 procent in de periode ná beide historische saneringen (Figuur 5). Dit verschil in productiviteitsgroei verklaart ook waarom de gemiddelde jaarlijkse koopkrachtstijging per capita (0,33 procent) ondanks de drastische sanering en de dramatische omstandigheden op de arbeidsmarkt niet alleen positief was, maar ook niet veel moest onderdoen voor het jaarlijkse gemiddelde sinds de regeringen-Verhofstadt (0,49 procent vanaf 1999). In de volgende sectie zal blijken dat deze productiviteitsgroei ook een cruciale rol heeft gespeeld in het saneren van de overheidsfinanciën zelf.

LESSEN VOOR DE ARIZONA-REGERING: IT'S THE PRODUCTIVITY, STUPID!

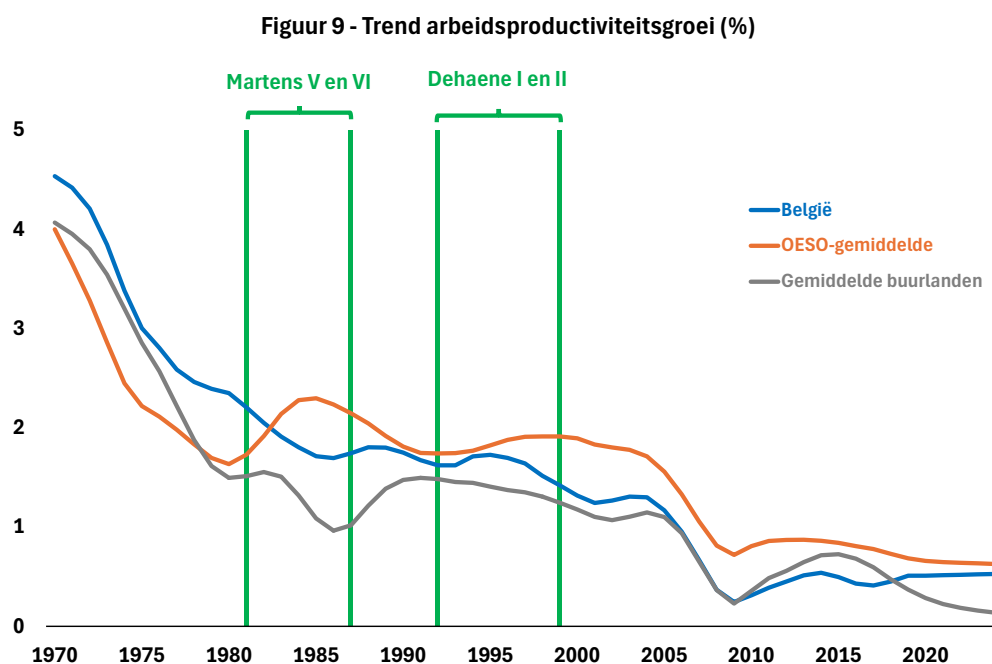
Het valt op dat beide historische saneringen gepaard gingen met structurele hervormingen op de arbeidsmarkt, ingrepen in de gezondheidszorg en maatregelen om de concurrentiepositie te versterken, via loonmatiging of — in de jaren '80 — een devaluatie van de Belgische frank. Op dat vlak bestaat er een duidelijke parallel met het beleid van de Arizona-regering vandaag. De nadruk ligt namelijk op het creëren van bijkomende jobs en op het terugdringen van het begrotingstekort via verhoopte terugverdieneffecten van extra werkgelegenheid.

De analyse van de macro-economische prestaties leert echter dat dergelijke werkgelegenheidseffecten geenszins de motor waren van de saneringen. Zonder het Globaal Plan en de hervormingen van

² Merk op dat de hogere productiviteitsgroei — en de verschillen met andere landen — deels het gevolg kunnen zijn van de daling van de werkgelegenheid in België en de stijging ervan in andere landen. Het zijn immers typisch de werknemers met een lagere productiviteit die als eersten hun baan verliezen, waardoor het productiviteitscijfer kunstmatig stijgt.

de jaren '80 zou de situatie wellicht slechter zijn geweest, maar beide saneringsperiodes werden toch gekenmerkt door zwakke arbeidsmarktprestaties. Onder Dehaene bleef de banengroei achter bij die in de buurlanden en bedroeg ze minder dan de helft van de groei onder latere regeringen. Tijdens de sanering van de jaren '80 was de jobcreatie zelfs negatief (Figuur 5). Dat patroon is niet uitzonderlijk: saneringsbeleid tempert de conjunctuur en zet daardoor druk op de werkgelegenheid. Dergelijke hervormingen zijn nuttig, maar geen wondermiddel om orde op zaken te stellen.

In beide saneringsperiodes viel daarentegen een hoge productiviteitsgroei op — de hoeveelheid goederen en diensten die een werknemer per uur of per jaar kan produceren. Opvallend is dat deze sterke productiviteitsgroei in de praktijk eerder een "externe" meevaller was dan het resultaat van gericht beleid. In de beleidsdocumenten uit beide periodes vinden we nauwelijks maatregelen terug die specifiek tot doel hadden de productiviteit op te krikken. De regering-Martens V voerde wel de Wet Cooreman–De Clercq in, maar dit werd ruimschoots gecompenseerd door de meest drastische daling van de overheidsinvesteringen in de moderne Belgische geschiedenis — een ingreep waarvan de gevolgen vandaag nog voelbaar zijn. Terwijl België vóór de jaren '80 boven het internationale gemiddelde investeringsniveau zat, bevinden we ons sindsdien systematisch ver onder dat gemiddelde.



Dat beeld wordt bevestigd door de vergelijking van de productiviteitsgroei met het OESO-gemiddelde en met onze drie buurlanden (Figuur 9). Naast een algemene daling in alle landen valt op dat België tot begin jaren '80 comfortabel boven het OESO-gemiddelde presteerde, maar sindsdien structureel onder dat niveau zit. Ten opzichte van onze buurlanden deed België het tijdens beide saneringen weliswaar relatief goed, maar de achterstand ten opzichte van het OESO-gemiddelde nam verder toe, terwijl het verschil met de buurlanden in die periode deels werd vertekend door technische factoren.³

³ Het gemiddelde van de drie buurlanden wordt voornamelijk vertekend door Nederland, waar een groot deel van de banengroei uit deeltijdse banen bestond. De OESO-gegevens voor de productiviteitsgroei zijn immers berekend per werknemer.

Die hoge productiviteitsgroei speelde evenwel een cruciale rol in het draaglijk maken van de saneringen voor het gros van de bevolking. Door haar positieve impact op het nationale inkomen en neerwaartse druk op de inflatie ondersteunde ze de koopkracht van gezinnen. Vooral onder Dehaene steeg de koopkracht zelfs aanzienlijk, ondanks hogere belastingen en de invoering van de gezondheidsindex. Onder Martens hoefde een gemiddeld gezin netto niet in te leveren, ondanks draconische besparingen, meerdere indexsprongen, daling van de werkgelegenheid en devaluatie van de Belgische frank.

Productiviteitsgroei was echter niet alleen belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak; ze was ook een essentiële drijver van de sanering zelf. De logica is eenvoudig: hogere productiviteit leidt tot hogere economische groei, en economische groei genereert automatisch extra belastinginkomsten zonder dat tarieven moeten worden verhoogd. Daardoor verbetert de begroting structureel.

Dat mechanisme is niet meteen zichtbaar in de ruwe begrotingscijfers die we hierboven hebben besproken, maar wordt duidelijk wanneer we het begrotingstekort uitschrijven als functie van jobs en productiviteit. Aangezien het bbp het product is van het aantal werknemers en de arbeidsproductiviteit, kan het begrotingstekort worden weergegeven als:

$$\frac{\text{begrotingstekort}}{\text{bbp}} = \frac{\text{rente uitgaven}}{\text{jobs} * \text{productiviteit}} + \frac{\text{primaire uitgaven}}{\text{jobs} * \text{productiviteit}} - \frac{\text{primaire ontvangsten}}{\text{jobs} * \text{productiviteit}}$$

Als de belastinginkomsten stijgen door economische groei (via jobcreatie of productiviteitsgroei), dan neemt bij ongewijzigd beleid de ratio primaire ontvangsten/bbp niet toe (rode component). Zowel teller als noemer groeien immers evenredig, waardoor de verhouding constant blijft.⁴

Dat effect zien we wél bij de rente-uitgaven en de primaire uitgaven als percentage van het bbp (groene component). Een stijging van de productiviteit heeft bij constant beleid geen invloed op de nominale rente-uitgaven of primaire uitgaven (de teller), terwijl het bbp (de noemer) wel toeneemt. Daardoor dalen beide uitgavencategorieën als percentage van het bbp, wat het begrotingssaldo (in % van het bbp) verbetert.⁵

Om te illustreren hoe belangrijk de productiviteitsgroei was voor beide begrotingssaneringen, isoleer ik de bijdrage van de hoge productiviteitsgroei op de uitgaven (in % van het bbp) tijdens beide periodes

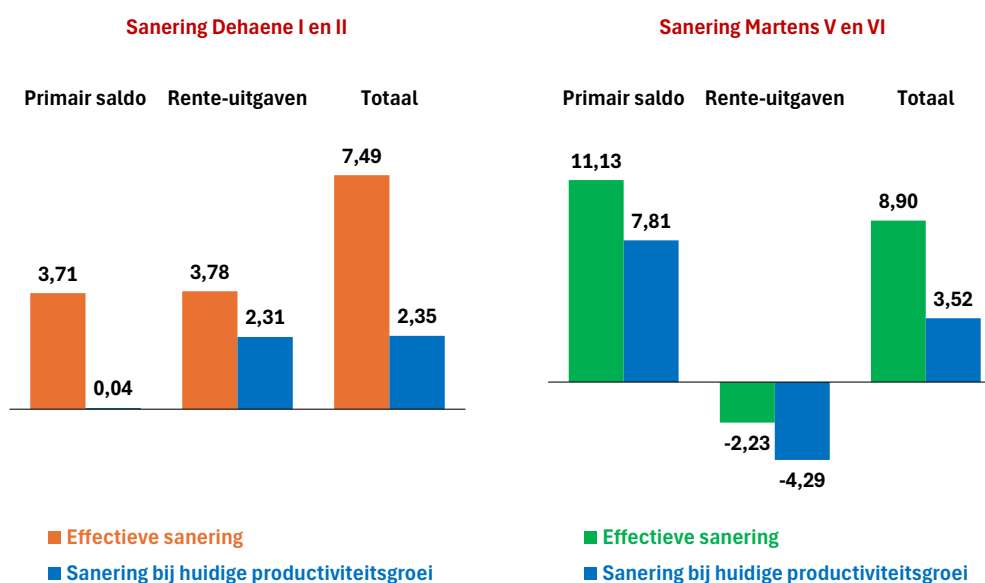
Ook in Duitsland en Frankrijk was er meer arbeidsduurvermindering dan in België, wat een neerwaarts effect heeft op de gemeten productiviteitsgroei per werknemer. Kijken we bijvoorbeeld naar *total factor productivity growth* — een maatstaf die niet wordt beïnvloed door het aantal gewerkte uren en de substitutie van arbeid door kapitaal (data beschikbaar vanaf 1985) — dan lag de productiviteitsgroei in België onder Dehaene lager dan in alle drie de buurlanden.

⁴ Voor België bedraagt de elasticiteit ongeveer 1. Bij een belastingdruk — die bepaald wordt door de belastingtarieven — van bijvoorbeeld 50% van het bbp, betekent dit dat de ontvangsten 50 euro bedragen per 100 euro bbp. Als het bbp vervolgens zou verdubbelen naar 200 euro, dan verdubbelen de overheidsontvangsten van 50 naar 100 euro: de ratio blijft 50%.

⁵ De impact van productiviteitsgroei op de primaire overheidsuitgaven is quasi nihil. Omdat de lonen in de private sector doorgaans stijgen wanneer de productiviteit toeneemt, kan er (met enige vertraging) enkel een opwaartse druk ontstaan op de ambtenarenweden bovenop de index. Tijdens saneringen wordt dat mechanisme echter sterk afgeremd of zelfs bevroren, zeker wanneer die saneringen gepaard gaan met ingrepen in de loonindexatie. Daartegenover staat dat een stijging van het bbp de schuldratio doet dalen, wat normaal gezien een neerwaarts effect heeft op de rente-uitgaven.

aan de hand van bovenstaande formule. Concreet stel ik de vraag: hoe groot zou — ceteris paribus — de totale reductie van het begrotingstekort zijn geweest indien de productiviteitsgroei overeenstemde met de "huidige" productiviteitsgroei? Voor die huidige groei neem ik het gemiddelde sinds 2010 (post-financiële crisis), namelijk 0,47% per jaar.⁶ Aangezien bij lagere productiviteitsgroei meer moet worden geleend, veronderstel ik dat dit gebeurde aan de toen geldende 10-jarige rente. Het resultaat van deze simulatie wordt getoond in Figuur 10.

Figuur 10 - Impact van productiviteitsgroei op de saneringen van Dehaene en Martens (% bbp)



Indien de productiviteitsgroei slechts 0,47 procent per jaar zou hebben bedragen, zou — ceteris paribus — onder de regeringen-Dehaene helemaal geen verbetering van het primair begrotingstekort zijn opgetreden. De primaire uitgaven zouden dan evenveel zijn gestegen als de stijging van de inkomstenratio door de hogere belastingen. Ook de besparing op de rente-uitgaven zou aanzienlijk beperkter zijn geweest: 2,31 procent van het bbp, tegenover 3,78 procent in werkelijkheid. De totale verbetering van het begrotingstekort zou dan slechts 2,35 procent van het bbp hebben bedragen, in plaats van de gerealiseerde 7,49 procent. De hoge productiviteitsgroei was met andere woorden duidelijk de motor van de sanering onder de regeringen-Dehaene.

Ook bij de sanering onder Martens was productiviteitsgroei een cruciale drijver. Bij de huidige productiviteitsgroei zou de daling van het primair saldo slechts 7,81 procentpunt hebben bedragen. Tegelijk zouden de rente-uitgaven veel meer zijn gestegen ten opzichte van het bbp. De globale verbetering van het begrotingssaldo zou dan beperkt zijn gebleven tot 3,52 procentpunt — aanzienlijk minder dan de feitelijke vooruitgang van 8,90 procentpunt.

⁶ De regeringen-Verhofstadt konden nog profiteren van een relatief hoge productiviteitsgroei, waarna een duidelijke vertraging volgde. In het post-paarse tijdperk bedroeg de gemiddelde productiviteitsgroei slechts 0,36%. Hoewel sinds de Covid-crisis opnieuw een stijging wordt waargenomen, voorspelt het Planbureau een gemiddelde groei van 0,32% voor 2026–2030 en 0,46% voor 2026–2035. Het gemiddelde sinds 2010 kan daarom als representatief worden beschouwd voor de verwachte productiviteitsgroei — bij constant beleid — in het komende decennium.

CONCLUSIE

De historische saneringen onder Jean-Luc Dehaene en Wilfried Martens worden in het publieke debat vaak opgevoerd als voorbeelden van krachtadig begrotingsbeleid waar de huidige regering zich aan zou moeten spiegelen. Dit Gents Economisch Inzicht toont echter dat de werkelijkheid een stuk genuanceerder is. Onder Dehaene daalden de primaire overheidsuitgaven als percentage van het bbp niet: de sanering werd volledig gedragen door belastingverhogingen en een uitzonderlijk gunstige rentedaling. Onder Martens werden de primaire uitgaven wel fors teruggedrongen, maar dat ging gepaard met een historische afbouw van de overheidsinvesteringen.

Een tweede belangrijke les is dat de rol van structurele hervormingen en jobcreatie vaak wordt overschat. Zowel onder Martens als onder Dehaene waren de arbeidsmarktprestaties zwak, zeker in vergelijking met de buurlanden, wat niet abnormaal is tijdens een sanering. De echte motor achter beide saneringen was niet de werkgelegenheid, maar de uitzonderlijk sterke productiviteitsgroei. Die ondersteunde de koopkracht van gezinnen en maakte de saneringen maatschappelijk draaglijker, terwijl ze tegelijkertijd de overheidsuitgaven als percentage van het bbp fors deed dalen. Zonder de gunstige productiviteitsgroei zouden beide saneringen nooit de geschiedenisboeken hebben gehaald.

Precies daar wringt het schoentje voor de huidige Arizona-regering. De kernles uit de saneringen van Martens en Dehaene is dat een begrotingssanering zonder sterke productiviteitsgroei ofwel politiek explosief, ofwel economisch verstikkend wordt. In beide historische periodes was de hoge productiviteitsgroei voornamelijk een externe meevaller, geen rechtstreeks resultaat van een beleid dat gericht was op het verhogen van de productiviteit. Vandaag is de context anders: de productiviteitsgroei is al jaren laag, en er is geen coherent beleidskader om die trend structureel te keren.

Verschillende beleidskeuzes van de Arizona-regering werken zelfs contraproductief. De centenindex vlakkt de loonstructuur binnen en tussen bedrijven verder af, waardoor de prikkels afnemen om productiever te worden of door te stromen naar de meest productieve sectoren en ondernemingen. In plaats van kapitaalbelastingen te harmoniseren zodat kapitaal naar de meest productieve activiteiten vloeit, worden nieuwe fiscale koterijen ingevoerd die dat proces net afremmen. Hetzelfde geldt voor de (overmatige) uitbreiding van flexijobs: hoogproductieve werknemers worden fiscaal aangemoedigd om een deel van hun arbeidstijd te verschuiven naar laagproductieve activiteiten.

Tegelijkertijd snoeit de Vlaamse regering in investeringen in onderzoek en ontwikkeling, terwijl internationaal onderzoek aantoont dat dit historisch een cruciale motor van productiviteitsgroei was. Productiviteitsgroei vereist bovendien creatieve destructie, maar door competitiebelemmerende regulering kent België opvallend weinig oprichtingen én weinig stopzettingen van bedrijven. Regulering wordt vaak afgedaan als een louter Europese verantwoordelijkheid — terwijl OESO-cijfers tonen dat België (na Luxemburg) de slechtste leerling van de Europese klas is. België heeft de meeste competitiebelemmeringen in de dienstensector van alle OESO-landen, is kampioen in gereguleerde prijzen, heeft de langste doorlooptijden voor het verkrijgen van licenties en vergunningen en werpt talrijke hindernissen op voor buitenlandse producenten die onze markt willen betreden. Om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, hebben we vandaag vooral nood aan een Globaal Productiviteitsplan.



Prof. dr. Gert Peersman is gewoon hoogleraar aan de Vakgroep Economie. Zijn onderzoek focust op empirische macro-economie, monetair beleid, begrotingsbeleid, conjunctuuranalyse en de dynamiek van internationale grondstofmarkten. Meer informatie over zijn onderzoek vindt u op zijn [homepagina](#). Contacteren kan via Gert.Peersman@Ugent.be.

Gentse Economische Inzichten vormen een forum voor toegankelijk gecommuniceerde onderzoeksbevindingen en beleidsaanbevelingen door vorsers van de Universiteit Gent. De Inzichten vertolken alleen de visie van de auteur(s). Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een onderzoeksgroep, de Vakgroep Economie of Universiteit Gent.

Voor meer onderzoek van de Vakgroep Economie verwijzen we naar <https://www.ugent.be/eb/economics/en>.

Gentse Economische Inzichten wordt mede mogelijk gemaakt door een gift van www.sustinvest.eu.

SUSTINVEST heeft geen inspraak over inhoud en beleidsaanbevelingen.

