

Wat leren de begrotingssaneringen onder Dehaene en Martens ons

ECHT?

Jean-Luc Dehaene en Wilfried Martens duiken regelmatig op als voorbeelden van succesvol begrotingsbeleid waar de federale regering van Bart De Wever zich aan zou moeten spiegelen. Die reputatie is hardnekkig, maar strookt ze ook met de feiten?

GERT PEERSMAN
Econoom UGent

Zowel onder Wilfried Martens als onder Jean-Luc Dehaene werd het begrotingstekort fors teruggedrongen met twee historische saneringen. Begin jaren 1980 bedroeg het structurele tekort 15,5% van het bbp. De regeringen Martens V en VI slaagden erin dat tekort in zes jaar tijd met 8,9 procentpunt te verminderen. De verbetering van het primair saldo (het saldo exclusief rentebetalingen) was nog indrukwekkender: 11,1 procentpunt. Onder

de regeringen-Dehaene daalde het tekort met 7,5 procentpunt van het bbp: van 8,8% in 1992 tot 1,3% in 1999. Ook het primair saldo verbeterde met 3,7 procentpunt.

Ter vergelijking: de regering-De Wever erfde begin 2025 een structureel tekort van 4,7% van het bbp, dat bij constant beleid zou oplopen tot 5,8% in 2029. Door de aangekondigde hervormingen en besparingen op federaal en regionaal niveau zou het tekort in 2029 nog steeds meer dan 4,5% bedragen. In louter budgettaire termen zijn de historische saneringen dus van een fundamenteel andere orde.

Aan de hand van begrotingsindicatoren en macro-economische

prestaties analyseer ik in dit artikel de saneringen onder Dehaene I en II (1992-1999) en Martens V en VI (1982-1987), met als doel een realistisch beeld te schetsen van wat deze episodes daadwerkelijk inhielden en te bepalen welke lessen cruciaal zijn voor het huidige begrotingsbeleid van de regering-De Wever.

De sanering onder Dehaene

De kern van de sanering was het Globaal Plan, een allesomvattend programma om de overheidsfinanciën te herstellen en het concurrentievermogen te versterken. Het bestond uit een brede mix van maatregelen om de overheidsuitgaven te beheersen, bijkomende fiscale



Zowel onder Martens als onder Dehaene werd het begrotingstekort fors teruggedrongen.

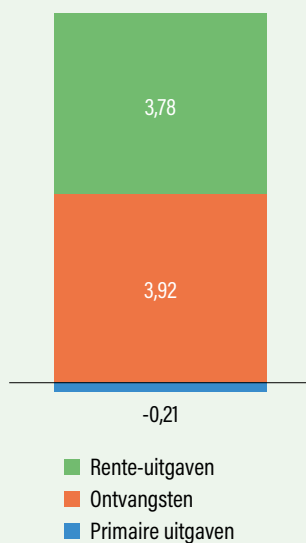
inspanningen en een verschuiving in de financiering van de sociale zekerheid. Daarbij werden werkgevers op lage lonen ontlast, terwijl werknemers, vooral hogere inkomens, een groter deel van de lasten droegen.

Daarnaast omvatte het plan arbeidsmarktmaatregelen, een strikter werkloosheidsbeleid en loonmatiging. De automatische indexering werd structureel afgeremd via de invoering van de gezondheidsindex. In 1996 werd dit kader versterkt met de wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, die de wettelijke loonnorm invoerde en zo de loonmatiging verankerde.

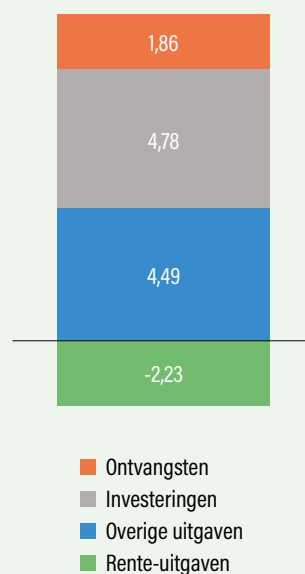
FIGUUR 1 toont de belangrijkste componenten die uiteindelijk hebben bijgedragen tot de sanering. Een eerste vaststelling is dat ongeveer de helft van de sanering het resultaat was van een daling van de rente-uitgaven. Dat was slechts in

FIGUUR 1. SAMENSTELLING VAN DE SANERING

Regeringen Dehaene I en II (% bbp)



Regeringen Martens V en VI (% bbp)

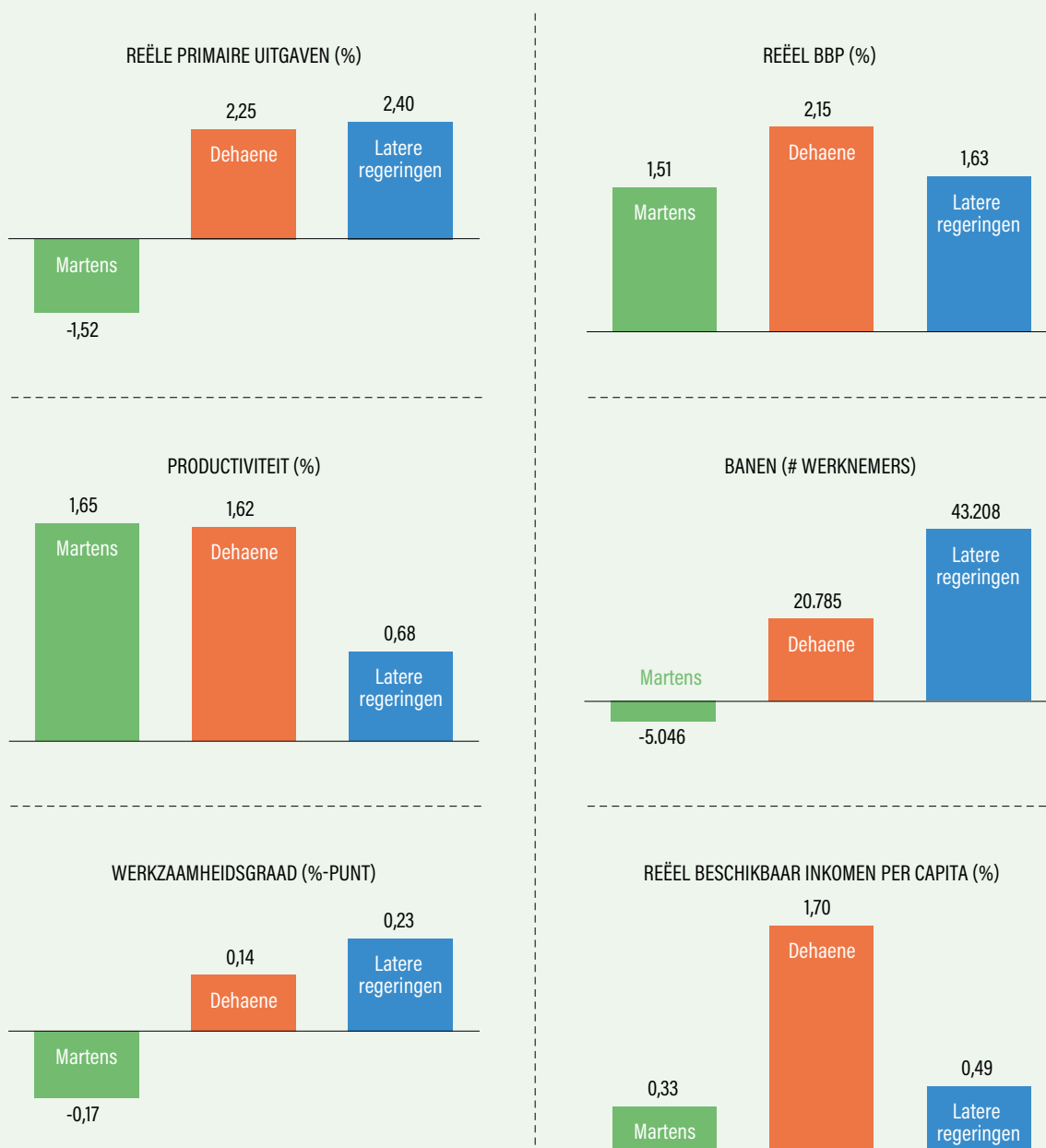


bepaalde mate te danken aan de afbouw van de overheidsschuld. Dehaene kon namelijk meesurfen op twee internationale bewegingen: de wereldwijde rentedaling sinds het begin van de jaren 1990, gedreven door structurele factoren zoals demografische ontwikkelingen; en de convergentie van de Europese

rentevoeten in aanloop naar de euro, waarbij de rentespread met Duitsland (nagenoeg) verdween. Door de introductie van de euro viel voor beleggers het risico weg dat een nationale munt zou devalueren, wat tot lagere rentevoeten leidde. De rentedaling was dus in essentie een begrotingsmeevaller.

De sanering onder Dehaene wordt vaak geassocieerd met strenge besparingen, maar dat beeld blijkt misleidend. De primaire overheidsuitgaven (de uitgaven exclusief rentelasten) zijn als percentage van het bbp over de hele periode zelfs lichtjes toegenomen. Met andere woorden: de overheidsuitgaven zijn,

FIGUUR 2. GEMIDDELTE GROEI PER JAAR



De sanering onder Dehaene wordt vaak geassocieerd met strenge besparingen, maar dat beeld blijkt misleidend

bovenop de inflatie, minstens evenveel gestegen als de economische groei.

Wanneer we kijken naar de reële groei van de primaire overheidsuitgaven (dus niet als percentage van het bbp), dan zijn die ongeveer evenveel gestegen als het gemiddelde onder alle latere regeringen (FIGUUR 2). Dat is opmerkelijk, omdat dit gebeurde in een periode waarin de vergrijzing nog geen druk uitoefende op de begroting. Dat de primaire uitgaven onder latere regeringen wél als percentage van het bbp zijn gestegen, is vooral het gevolg van de lagere bbp-groei sinds die tijd.

De verbetering van het primair saldo onder Dehaene kwam daarentegen volledig van de inkomstenzijde. Zowel de consumptiebelastingen als de vennootschapsbelastingen – met een grondige kuis in de aftrekposten – namen fors toe, terwijl ook de personenbelastingen in beperktere mate werden verhoogd.

Een vaak gehoorde stelling is dat het Globaal Plan de concurrentiekracht herstelde en de werkgelegenheid stimuleerde, maar dat wordt niet bevestigd door de feiten. De loonkosten per eenheid product stegen zelfs sneller dan in de buurlanden. Ook op de arbeidsmarkt deed België het veel slechter dan de buurlanden. De banengroei bedroeg minder dan de helft van het gemiddelde onder latere regeringen (FIGUUR 2).

De economische groei was daarentegen wel vergelijkbaar met andere landen. De belangrijkste

motor van die groei was een sterke productiviteitsstijging, die hoger lag dan in de buurlanden. Zo'n driekwart van de bbp-groei was toe te schrijven aan productiviteitswinsten, die meer dan dubbel zo hoog lagen als het gemiddelde onder latere regeringen (FIGUUR 2). Aangezien beleid slechts met vertraging effect heeft op productiviteit, is het moeilijk deze prestatie toe te schrijven aan het beleid van de toenmalige regering. Over de rol van de wereldwijde productiviteitsmeewind voor de sanering van de begroting, straks meer.

Diezelfde productiviteitsgroei verklaart ook een ander opvallend resultaat. Ondanks hogere belastingen en beperkte jobcreatie steeg de koopkracht van gezinnen relatief sterk. Het reëel beschikbaar inkomen per capita nam sneller toe dan in de buurlanden en zelfs meer dan drie keer zo snel als gemiddeld onder latere regeringen (FIGUUR 2). Dankzij deze productiviteitsmeewind was de sanering maatschappelijk draaglijk.

De sanering onder Martens

De sanering van de jaren 1980 speelde zich af in een totaal andere context. België zat in een diepe crisis, met stijgende werkloosheid, slabakkende groei en exploderende schulden. Martens kon ook niet rekenen op een rentedaling. Integendeel: de rente-uitgaven namen toe door een sneeuwbal effect (FIGUUR 1).

Om het begrotingstekort aan te pakken, werden de overheidsuitgaven strikt geplafonneerd, de loonmassa in de publieke sector

bevroren en de groei van de sociale zekerheid afgeremd via strengere werkloosheidsregelingen en een krap uitgavenkader voor gezondheidszorg. Parallel daarmee werden de inkomsten verhoogd door crisishellingen, een verbreding van de grondslag in de vennootschapsbelasting en hogere parafiscale bijdragen. Daarnaast werden subsidies teruggeschroefd in verlieslatende sectoren zoals staal, textiel en scheepsbouw.

Naast de begroting stond ook het herstel van de concurrentiekracht centraal. De kern van dit beleid bestond uit de devaluatie van de Belgische frank in 1982 en ingrepen in het indexeringsmechanisme. Tussen 1982 en augustus 1983 werd het loon boven het gewaarborgd maandinkomen niet geïndexeerd (een zogenaamde centenindex). In 1984, 1985 en 1987 volgden drie indexsprongen, waarvan de opbrengst door de bedrijven werd doorgestort aan de sociale zekerheid. Tegelijkertijd werden de werkloosheidsregelingen verstrengd en de arbeidsmarkt flexibeler gemaakt.

Martens V en VI waren wél besparingsregeringen. De primaire uitgaven daalden met 9,3% van het bbp. Vrijwel alle uitgavencategorieën daalden. Het meest drastisch waren echter de besparingen op overheidsinvesteringen. Die vielen terug van 5,8% naar amper 1,0% van het bbp. Twee derde van deze daling was te wijten aan een afname van de investeringen in vaste activa, en één derde aan een daling van overige kapitaaluitgaven, zoals de aankoop van activa. Dit was politiek relatief eenvoudig, maar snoeien in overheidsinvesteringen is nefast voor de groei op langere termijn, terwijl een daling in het aankopen van activa weegt op de toekomstige overheidsinkomsten. De volgende regeringen hebben de prijs van deze besparingen betaald.

De devaluatie van de Belgische frank en de indexsprongen verbeterden de concurrentiepositie

aanzienlijk. De loonkosten stegen veel minder dan in de buurlanden. Desondanks kreeg de arbeidsmarkt zware klappen. Tijdens de saneringsjaren gingen netto banen verloren. In 1984 lag de werkgelegenheid ruim 175.000 jobs lager dan vijf jaar eerder. De sanering had er stevig op ingehakt en het duurde enige tijd voordat de verbetering van de concurrentiekracht zich vertaalde in betere arbeidsmarktprestaties.

De economische groei was lager dan in de buurlanden, maar vergelijkbaar met de gemiddelde groei die België sinds de eeuwwisseling heeft gekend (FIGUUR 2). Die groei was volledig toe te schrijven aan een stijging van de arbeidsproductiviteit, die hoger was dan in de buurlanden.

Het reëel beschikbare inkomen per capita nam beduidend minder toe dan in de buurlanden. De zwakke koopkrachtontwikkeling was het gevolg van de dalende werkgelegenheid, de sanering van de overheidsuitgaven, de loonmatiging met meerdere indexesprongen, de hogere belastingdruk en duurdere importprijzen door de devaluatie. Dat de koopkracht over de hele pe-

riode toch enigszins is gestegen, is uitsluitend te danken aan de sterke productiviteitsgroei, die met 1,65% per jaar substantieel hoger lag dan het jaarlijkse gemiddelde van 0,68% in de periode ná beide historische saneringen (FIGUUR 2). Dit verschil in productiviteitsgroei verklaart ook waarom de jaarlijkse koopkrachtstijging per capita 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.

Onder Martens zagen we de meest drastische daling van de overheids- investeringen in de moderne Belgische geschiedenis

De motor: productiviteitsgroei

Wanneer we beide periodes naast elkaar leggen, springt één element eruit: de uitzonderlijke productiviteitsgroei maakte de saneringen haalbaar. Hogere productiviteit vertaalt zich in meer bbp-groei met evenveel werknemers. Dat genereert extra belastinginkomsten (die groeien evenredig met het bbp), terwijl de overheidsuitgaven niet toenemen. Het resultaat is dat de uitgaven en rentelasten als percentage van het bbp dalen, en het begrotingssaldo vanzelf verbetert.

Simulaties tonen hoe cruciaal dit mechanisme was. Indien de productiviteitsgroei tijdens beide periodes overeenstemde met de 'huidige' productiviteitsgroei, zouden de saneringen grotendeels zijn mislukt. Onder Dehaene zou er zelfs geen verbetering van het primair saldo zijn geweest. Het globale begrotingstekort zou dan slechts 2,4% van het bbp zijn gedaald, tegenover 7,5% in werkelijkheid. Onder Martens zou de globale verbetering van het tekort beperkt zijn gebleven tot 3,5 procentpunt, aanzienlijk minder dan de gerealiseerde 8,9 procentpunt.

Opvallend is dat deze sterke productiviteitsgroei vooral het gevolg was van externe meewind, en niet van doelgericht beleid. In de beleidsdocumenten uit beide periodes vinden we nauwelijks maatregelen die expliciet gericht waren op het verhogen van de productiviteit. Onder Martens ging de sanering zelfs gepaard met de meest drastische daling van de overheidsinvesteringen in de moderne Belgische geschiedenis – een ingreep waarvan de gevolgen vandaag nog voelbaar zijn. Waar België vóór de jaren 1980 boven het internationale gemiddelde investeringsniveau zat, bevindt het zich sindsdien structureel daaronder.

Hetzelfde patroon zien we bij de productiviteitsgroei. Ondanks een algemene internationale vertraging presteerde België tot begin jaren 1980 comfortabel boven het OESO-gemiddelde, maar sindsdien structu-



Werkloze jongeren betogen in Brussel, 1982.

Om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, hebben we vandaag vooral nood aan een Globaal Productiviteitsplan

reel onder dat niveau. Tijdens beide saneringsperiodes deed België het weliswaar iets beter dan de buurlanden, maar de achterstand tegenover het OESO-gemiddelde nam verder toe, terwijl het verschil met de buurlanden deels werd vertekend door technische factoren.

Lessen voor vandaag

Premier De Wever verwijst graag naar Dehaene als inspiratiebron voor zijn saneringsbeleid, maar inhoudelijk gaat die vergelijking moeilijk op. De sanering in de jaren 1990 werd immers gedragen door hogere belastingen, terwijl de huidige regering net géén belastingregering wil zijn. Bovendien viel Dehaene samen met een uitzonderlijk gunstige context van dalende rente-uitgaven. Vandaag dreigt net het omgekeerde: volgens de projecties zullen de rente-uitgaven opnieuw oplopen.

Als er al een historische parallel is, dan ligt die eerder bij Martens. Ook toen was er tegenwind via de rente en lag de nadruk op uitgavenbesparingen, onder meer in de sociale zekerheid. Zelfs instrumenten zoals de centenindex, waarbij ondernemingen een deel van het voordeel moeten doorstorten naar de overheid, doen denken aan de jaren 1980. Het verschil is dat de ingrepen vandaag veel minder drastisch zijn dan toen.

Opvallend is dat beide historische saneringen gepaard gingen met structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en maatregelen om de

concurrentiepositie te versterken. In die zin is er een duidelijke parallel met het beleid van de regering-De Wever. Ook nu ligt de nadruk op jobcreatie en het terugdringen van het begrotingstekort via terugverdieneffecten van hogere werkgelegenheid.

De analyse van de macro-economische prestaties leert echter dat dergelijke werkgelegenheidseffecten niet de motor waren van de saneringen. Integendeel, België presteerde op dat vlak zwakker dan de buurlanden. Dat is niet uitzonderlijk: saneringsbeleid tempert de conjunctuur en zet daardoor druk op de werkgelegenheid. Arbeidsmarkthervormingen zijn nuttig, maar geen wondermiddel om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.

De kernles uit de saneringen van Martens en Dehaene is dat een begrotingssanering zonder sterke productiviteitsgroei ofwel politiek explosief, ofwel economisch verstikend wordt. Destijds was de hoge productiviteitsgroei voornamelijk een externe meevaller. Vandaag is de context anders: de productiviteitsgroei is al jaren zwak en er ontbreekt een coherent beleidskader om die trend te keren.

Verschillende beleidskeuzes van de regering-De Wever 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 on-

dernemingen. 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 flexi-jobs, die hoogproductieve werknemers fiscaal aanmoedigt 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 aantoonde dat dit historisch een cruciale motor van productiviteitsgroei was. Productiviteitsgroei vereist bovendien creatieve destructie, maar door competitiebelemmerende regulering kent België opvallend weinig bedrijfsoprichtingen én weinig stopzettingen. Regulering wordt vaak afgedaan als een Europese verantwoordelijkheid, terwijl OESO-cijfers tonen dat België (na Luxemburg) de slechtste leerling van de Europese klas is. België telt de meeste concurrentiebelemmeringen in de dienstensector, is kampioen in gereguleerde prijzen, kent bijzonder lange vergunningstrajecten en werpt tal van obstakels op voor buitenlandse producenten.

Om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, hebben we dus vandaag vooral nood aan een Globaal Productiviteitsplan. ■