

8. *Besluit*

De argumenten voor meer industrieel beleid berusten op de visie dat de markt in een aantal domeinen gefaald heeft en dat dus de overheid maar moet inspringen. In dit artikel werd betoogd dat deze redenering niet opgaat. Marktfalingen (die hier niet ontkend worden) moeten vergeleken worden met politieke en bureaucratische falingen. Deze laatste zijn in het huidig politiek bestel systematisch, en er is geen reden om aan te nemen dat ze in de toekomst minder systematisch zullen optreden. Daarenboven werd betoogd dat het industrieel beleid (het huidige en het toekomstige) het marktmechanisme verstoort en dus de gevallen van marktfalingen vergroot. Zodoende leidt industrieel beleid tot een « self-fulfilling prophecy ». Het wordt gevoerd omdat de markt faalt en het leidt zelf tot meer marktfalingen, zodat opnieuw meer industrieel beleid nodig wordt. Deze visieuze cirkel moet op de duur leiden tot een volledige politisering en bureaucrativering van het economisch leven. Dit moet noodzakelijkerwijze leiden tot verminderde economische efficiëntie en tot een vertraging in de groei van de produktieve tewerkstelling.

D. HEREMANS

II. Industrieel beleid in België. Waarheen ?

Op een ogenblik dat de economie maar niet terug op dreef raakt, het traditionele beleid blijkt te falen, is het niet te verwonderen, dat men naar andere oplossingen grijpt. Het industriële beleid staat aan de orde van de dag. Men heeft het over een vernieuwd beleid omdat de klemtoon wordt verlegd van een globaal stimuleren van de industriële activiteit naar een bewust en selectief inwerken op de industriële structuren. Hoofdbekommernis in een open markteconomie onderhevig aan internationale concurrentie is niet alleen de algemene competitiviteit (loonkosten, produktiviteit) maar ook het beschikken over competitieve industriële structuren.

EEN BELEID OP LANGERE TERMIJN

Het industrieel beleid moet beschouwd worden in de globale context van de economische politiek. Meer bepaald als het onderdeel ervan dat specifiek gericht is op de industriële sector. Het economisch beleid streeft naar het scheppen van economische welvaart. Het heeft als doelstellingen : groei op lange termijn, stabiliteit (waaronder voornamelijk behoud van de tewerkstelling) op kortere termijn en de verdeling van de welvaart.

Het is een feit dat het economisch beleid al te zeer beheerst wordt door korte termijn bekommernissen. Het industrieel beleid afgestemd op industriële vernieuwing vormt nochtans het instrument bij uitstek dat specifiek gericht is op de lange termijn doelstelling van economische groei. In de realiteit echter stelt men ook in België in het beleid op industrieel vlak een verschuiving vast van het lange termijn objectief naar de andere objectieven. Zolang het hoofdzakelijk gaat om de zgn. expansiepolitiek, het regionaal beleid en het wetenschapsbeleid, is dit niet zozeer het geval. Op dit ogenblik echter zijn het vooral de zieke sectoren en bedrijven die de aandacht van de overheid trekken. Onder de vorm van steun aan de bedrijven in nood, beheer met bijstand, enz. wordt het hoofdzakelijk een korte termijn crisisbeleid met als bekommernis bepaalde producties en tewerkstelling in stand te houden. In het kader van het publiek-industrieel initiatief wordt bovendien de verdelingsproblematiek erbij betrokken, met name de verdeling tussen kapitaal en arbeid, tussen overheid en privé-sector. Het beleid op industrieel vlak is al te veel een geheel van ad-hoc maatregelen geworden zonder coherente strategie en visie.

Bij de bovenstaande ontwikkeling staan heel wat vraagtekens. (a) Gaat het slechts om een evolutie van ideologische aard, of bestaat er inderdaad een meer dringende noodzaak tot ingrijpen in de industriële sector ? (b) Interveniert de overheid reeds niet in ruime mate in de industriële sector via allerlei instrumenten van haar economische politiek. Gesteld in de globale context van het economisch beleid welke rol is er dan nog weggelegd voor een specifiek industrieel beleid ? (c) Wanneer de overheid nu bewust selectief wil ingrijpen in de economische sector, kan zij dat wel op een adequate wijze ? Welke zijn de criteria waarop een selectief beleid moet afgestemd worden ? (d) Is het nationale kader wel het geëigende niveau voor een aanpak van de industriële problemen, moet dit niet eerder gezien worden op Europees vlak ?

INDUSTRIELE VERNIEUWING IN DE MARKTECONOMIE

Grondige mutaties in de wereldeconomie sinds 1970, hebben de broosheid van het Westers industrieel potentieel in het licht gesteld. Petroleumcrisis, wereldinflatie, verschuivingen in de internationale handel, betekenden even zovele schokken, dit zowel wat betreft de frequentie als de omvang ervan. Het gevolg was niet alleen een sterke teruggang van de globale economische activiteit, maar ook diepgaande sectoriële problemen.

Ook in België is naast de globale industriële competitiviteit, de competitiviteit van de industriële sectoren komen in vraag te staan. Bij gebrek aan grondstoffen en goedkope arbeidskrachten vormt een geavanceerde technologie het enige comparatieve voordeel in het internationale handelsverkeer en in de nieuwe internationale arbeidsverdeling die eraan ten grondslag ligt. De nood aan industriële vernieuwing doet zich dan ook bestendig gevoelen. Traditionele sectoren moeten geherstructureerd en gerationaliseerd worden, teneinde een hogere toegevoegde waarde per arbeidseenheid te bekomen. M.a.w. hogere loonkosten moeten gecompenseerd worden door betere technologie. Nieuwe activiteiten moeten ontwikkeld worden als noodzakelijk complement om de afvloeiing van arbeidskrachten uit traditionele sectoren op te vangen.

T.o.v. deze verstoringen en uitdagingen staat de vraag of de markt zelf de nodige middelen bezit om deze op een bevredigende wijzen op te vangen. Het veronderstelt dat een aantal voorwaarden vervuld zijn : (a) dat de markt zelfregelend werkt ; (b) dat de markt niet te traag functioneert, zodat aanpassingen tijdig en zonder te grote kosten plaatsgrijpen ; (c) dat de markt de aanpassingen in de richting van industriële vernieuwing stuurt.

Vooruitlopend op de verdere uiteenzetting kunnen we nu reeds stellen : (ad c) dat het marktmechanisme op zichzelf niet tot een optimum leidt i.v.m. investeringen in wetenschappelijk onderzoek en vernieuwing, (ad b) dat tengevolge van toegenomen rigiditeiten het marktstelsel aan flexibiliteit heeft ingeboet, en (ad a) dat t.o.v. zware verstoringen en toegenomen risico's de eigen middelen van de privé-sector kunnen tekortschieten.

(a) In hoever kan het marktstelsel beschouwd worden als zelfregelend ? Het is een cruciale vraag waaraan totnogtoe in de

economische wetenschap te weinig aandacht is besteed¹. Twee visies staan hier diametraal tegenover elkaar. De neo-klassieke houdt voor dat de economie in wezen stabiel en zelfregelend is. De Keynesiaanse beklemtoont de instabiliteit. In de eerste opvatting kan men de markt laten betijen, in de tweede is het overheidsingrijpen van levensbelang voor de economie. Wanneer men twee zo uiteenlopende visies — van tenslotte éénzelfde economisch gebeuren — enigermate tracht te verzoenen, kan men vooropstellen, dat de markt wel in staat is graduele schokken op te vangen, maar dat ze tekortschiet wanneer ze geconfronteerd wordt met zware verstoringen. Ingeval van zware schokken — wanneer b.v. het financieel-monetaire bestel op de helling komt te staan — moet er rekening gehouden worden met ongunstige multiplicator mechanismen².

In de industriële sector heeft de toenemende specialisatie ook tot een grotere onderlinge afhankelijkheid van bedrijven geleid. Faillissementen en bedrijfssluitingen kunnen dan kettingreacties veroorzaken bij andere, gezonde bedrijven. Wanneer dan ook de financiële sector — o.m. via « lock-in » effecten in de kredietverlening — erbij betrokken raakt, komen de neerwaartse multiplicatormechanismen pas voorgoed op gang, en gaat men regelrecht naar de grote crisis.

In de praktijk wordt er meermaals geschermd met dergelijke argumenten van vrijwaring van de stabiliteit van het economisch bestel om bepaalde interventies te verrechtvaardigen.

Het gaat nochtans alleen op voor zeer zware verstoringen, en niet voor de meest diverse tussenkomsten. Derhalve zou men er moeten toe komen de grenzen nader te bepalen, waarbinnen het marktstelsel zelfregulerend is, en waarbuiten men verglijdt naar een globale crisis.

(b) De goede werking van het marktstelsel veronderstelt verder dat de aanpassingen relatief snel en met een minimum aan aan-

1. Deze stand van zaken vloeit voort uit een zekere schizofrenie in de economische wetenschap. De micro-economie gaat uit van modellen met perfect gecoördineerde oplossingen. De problematiek van de onevenwichten wordt dan overgelaten aan de macro-economie. Deze heeft zich echter totnogtoe met heel wat andere strijdvrAGEN ingelaten.
2. A. Leijonhufvud, Effective Demand Failures, *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 75, 1973, blz. 27-48.

passingskosten geschieden. Daartoe is een vlotte werking van het prijsmechanisme vereist d.w.z. dat de prijzen flexibel zijn, dat zij de juiste signalen geven, en dat de economische subjecten hun gedragingen op deze prijssignalen afstemmen. In de realiteit zijn deze voorwaarden echter minder en minder verwezenlijkt en zijn heel wat rigiditeiten in het economisch bestel ingebouwd geworden.

Kenmerkend voor de arbeidsmarkt is de neerwaartse starheid van de lonen, zodat de flexibiliteit er zeker niet verwezenlijkt is. Bij gebreke aan prijsaanpassingen leidt de markt alleen nog tot een oplossing via kwantiteitsaanpassingen d.w.z. werkloosheid.

De markt zendt prijssignalen uit ter coördinatie van de economische activiteit. Deze zijn echter maar correct onder voorwaarde van volledige mededinging. Ingeval van oligopolistische situaties en ware prijzenoorlogen (zoals b.v. op dit ogenblik in de staalsector), geven de prijzen niet de juiste signalen tot het opnieuw bereiken van het marktevenwicht. De korte termijnsignalen stemmen dan niet overeen met de lange termijnsignalen, zodat het aanpassingsproces op een ongeordende wijze verloopt en zeer hoge kosten meebrengt.

De immobiliteit van bepaalde produktiefactoren, d.w.z. dat zij niet reageren op prijssignalen, is vaak een gegeven. Investerings-, d.w.z. het vastleggen van kapitaal in gespecialiseerd materieel en technologisch kapitaal maakt dit laatste immobiel voor een lange termijn. De factor arbeid wordt minder en minder bereid gevonden zich aan te passen, zowel geografisch, intersectorieel als intra-sectorieel. Omwille van de specialisatie wordt de produktiefactor arbeid minder homogeen en minder mobiel. In de gespecialiseerde arbeidskracht ligt heel wat technologie besloten met als bijzondere karakteristieken : de lange levensduur van het menselijk kapitaal in vergelijking met kapitaalgoederen, de beperkte voorraad aan kennis dat het individu materieel en mentaal de capaciteit heeft te verwerken. De kosten verbonden aan de aanpassingen zijn dan niet alleen van sociale, maar ook van economische aard. Aanpassingsbijstand wordt een aangelegenheid van economische doelmatigheid.

In termen van economische optimaliteit gaat het dan niet louter om de vraag of men de aanpassingen zal laten geschieden of niet, maar om het bepalen van het optimale aanpassingsritme, waartoe overheidstussenkomst kan bijdragen.

(c) T.o.v. de behoefte aan industriële vernieuwing, d.w.z. nieuwe investeringen gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, zal volgens de economische analyse de markt tekortschieten. De privésector zal niet voldoende investeringen verrichten in wetenschappelijk onderzoek en vernieuwing, omdat de opbrengst voor de private beslissingsnemer lager ligt, en het risico hoger, dan voor de gemeenschap als geheel.

Wetenschappelijk onderzoek leidt tot positieve externe effecten. Een aantal resultaten kunnen niet geïnternaliseerd worden, d.w.z. kunnen niet toegankelijk worden door degene die erin investeert, maar komen ten goede aan anderen. Bijgevolg zal het marktstelsel op zichzelf een tekort aan inspanningen op dit vlak tot gevolg hebben.

Het tot industriële ontwikkeling brengen van innovaties (tien- tot twintigmaal de kostprijs van de innovatie zelf) is nog aan grotere risico's onderhevig. Dit tengevolge van de middelen die moeten ingezet worden en het versnellende tempo, waarin de technologie verandert. Indien enerzijds de risico's en de handicaps verder toenemen, en anderzijds de beloning voor het risicodragend kapitaal daarmee geen gelijke tred houdt, is het voor de hand liggend, dat de investeringen in industriële vernieuwing tekort schieten.

EEN COHERENTE STRATEGIE

Geconfronteerd met de toenemende nood aan industriële vernieuwing blijkt de markt het niet alleen te klaren. Moet er dan een beroep worden gedaan op de overheid om dit op te lossen? Verliest men dan niet uit het oog dat diezelfde overheid reeds op menigvuldige wijzen ingrijpt en dat dit de laatste jaren steeds meer het geval wordt? Dit via maatregelen die globaal maar ook vaak selectief werken. Blijkbaar hebben deze interventies ook niet in de goede richting gewerkt. Moet men dan niet beginnen met eerst hier orde op zaken te stellen, vooraleer met nieuwe interventies te gaan uitpakken en daarop hoge verwachtingen te gaan bouwen?

In de huidige realiteit is het een gegeven dat de overheid reeds tussenkomt op bijna alle niveau's van het economische leven, als producent van goederen en diensten, als belangrijk verbruiker, als scheidsrechter en bemiddelaar... Zij heeft meer en meer functies

gekregen en van haar wordt steeds meer verlangd. Passief toekijken op het economisch gebeuren wordt niet langer aanvaard. Uiteindelijk valt men hier terug op een uiterst pragmatische argumentatie ten voordele van het industriële beleid: vermits de industriële sector bestaat, moet de overheid ook een industrieel beleid hebben.

In de discussie wordt te weinig in het licht gesteld dat de overheid reeds intervenueert via allerlei maatregelen, die repercussies hebben op de industriële sector. Sommige bepalen het klimaat waarin deze zich kan ontwikkelen, andere grijpen op een meer selectieve wijze in op de industriële structuren.

Diverse onderdelen van de economische politiek raken het industriële beleid. Dit geldt meer specifiek voor de buitenlandse handelspolitiek, het ontwikkelingsbeleid, het energiebeleid, het mededingingsbeleid enz.

Ook het macro-economisch beleid kan een sterke weerslag hebben op de industriële sector. De monetaire en fiscale politiek bepalen mede het algemeen industrieel klimaat. Bepaalde maatregelen (i.v.m. de vennootschapsbelasting, afschrijvingsregimes, aftrekken waarbij vreemd kapitaal bevoordeeld wordt t.o.v. eigen kapitaal) hebben hier de laatste jaren zeker geen gunstige invloed uitgeoefend. Logischerwijze volgt dan ook de vraag of men vooral eer aan selectieve maatregelen te denken, niet in de eerste plaats via deze globale maatregelen moet trachten het algemeen investeringsklimaat te verbeteren. Bovendien zijn deze zgn. globale maatregelen ook niet noodzakelijkerwijze neutraal t.o.v. de industriële structuren. Dat van het fiscale beleid sterke allocatieve effecten kunnen uitgaan hoeft geen betoog. Ook het monetair beleid kan via het effect op de intrestvoeten de industriële sectoren verschillend beïnvloeden, afhankelijk van verschillen in de gemiddelde levensduur van de kapitaalstock. Het wisselkoersbeleid komt neer op een impliciet taks-subsidiebeleid en kan verstoringen teweegbrengen in het investerings- en produktiepatroon. Voor België werd o.m. betoogd dat het ondergewaardeerd houden van de BF. in het begin van de zeventiger jaren geleid heeft tot een overexpansie van de exportsector d.w.z. vnl. van sectoren zoals textiel, staal enz.³

Globaal beschouwd kan men in deze reeks overheidstussen-

3. P. De Grauwe, De wisselkoersen en structuurproblemen in België gedurende 1970-1976, *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1977, nr. 1, blz. 107-120.

komsten bezwaarlijk een strategie ontdekken, en in zoverre ze bestaat, is ze in 't algemeen niet gericht op het scheppen van competitieve structuren. Wanneer men daarnaast ook het overheidsbeleid op het sociale en politieke vlak in rekening neemt, kan de vraag gesteld worden of deze interventies zelf niet verantwoordelijk zijn voor allerlei rigiditeiten in ons economisch bestel. Zij blokkeren het marktmechanisme en maken dat schokken van buitenaf moeilijk kunnen opgevangen worden. Men gaat dan zijn toevlucht zoeken in het industrieel beleid, terwijl ook deze vorm van overheids-tussenkost de rigiditeiten verder gaat vergroten. Dit vraagt dan meer industrieel beleid, zodanig dat men in een vicieuze cirkel terecht komt.

Zonder het gevaar van een dergelijke ontwikkeling te ontkennen, kan men moeilijk stellen dat al de rigiditeiten het uitsluitend gevolg zijn van overheidsingrijpen. Er werd reeds op gewezen dat deze ook voortspruiten uit gewijzigde sociale attitudes, uit technische factoren zoals de evolutie naar meer technologie en hogere specialisatie. Zelfs onder voorwaarden van volledige flexibiliteit zal het marktmechanisme in bepaalde gevallen nog tekortschieten. Men kan ook niet ontkennen dat de overheid t.o.v. bepaalde moeilijkheden onder zo een sterke druk komt te staan, dat zij wel gedwongen wordt tot ingrijpen. Welnu, een specifiek industrieel beleid kan dan te verkiezen zijn boven andere beleidsvormen. Op dit ogenblik wordt de druk waaronder regeringen staan teneinde protectionistische maatregelen te nemen steeds groter. Nochtans wijst de economische theorie erop dat in de meeste gevallen waarbij men om protectie vraagt integendeel binnenlandse maatregelen zoals subsidies — d.w.z. een specifiek industrieel beleid — aan te bevelen zijn. België als een van de meest open economieën heeft trouwens het meest te verliezen bij een veralgemeende terugkeer naar het protectionisme.

Er moet bijgevolg vermeden worden dat de beleidsinstrumenten, al of niet tot verschillende deelgebieden van de economische politiek behorend, tot tegenstrijdige resultaten of industrieel vlak aanleiding geven. Dit niet alleen door een coördinatie van interventies binnen de sectoren, maar ook door een coherentie van acties tussen de verschillende sectoren. Het heeft geen zin de lasten van de ene sector, die men wil helpen, naar de andere te verleggen, bv. door een prijzenpolitiek, en daardoor deze laatste in moeilijkheden te brengen.

In deze opvatting wordt het industrieel beleid eerder een coördinatie van inspanningen vanwege de overheid tot meer doelmatigheid van het beleid, en derhalve ook van de werking van het economisch bestel. Het is dan ook niet in de eerste plaats een kwestie van nieuwe middelen en instrumenten. Soms worden deze slechts geïntroduceerd om tegengestelde impulsen van het overheids-optreden elders te neutraliseren. Overigens beschikt men reeds over heel wat instrumenten die specifiek effect sorteren in de industriële sector. Het Belgisch instrumentarium terzake behoort tot de meest uitgebreide van Europa, echter niet tot het meest doelmatige, zolang aan het gebruik ervan niet een meer coherente strategie ten grondslag ligt.

BELEIDSCRITERIA

Tenslotte blijft de vraag welke richting het industrieel beleid dient uit te gaan. Omtrent een beleid met globaal karakter bestaat er niet zoveel betwisting, omdat dit volledig conform is met de vrije werking van het marktmechanisme. Op dit vlak moet er gestreefd worden naar een verbetering van het algemeen industrieel klimaat en het ontwerpen van een coherente beleidsvisie. In deze periode van groeiende onzekerheid is het de overheid zelf die in eerste instantie haar gedragingen zo voorspelbaar mogelijk moet maken.

Moeilijker echter wordt het wanneer men meer specifieke acties voorstaat i.v.m. wetenschappelijk onderzoek, ontwikkelen van nieuwe activiteiten, steun aan bedrijven, publiek-industrieel initiatief. Alleen al omwille van de beperktheid aan middelen zullen hier bepaalde klemtonen moeten gelegd worden, en zal men gedwongen worden tot selectiviteit. Vanuit de hoek van deze selectieve interventies in de markteconomie rijzen ook de meeste bezwaren tegen het industrieel beleid. Het kan leiden tot een ontwrichting van de markteconomie o.m. door concurrentievervalsing. De overheid geeft blijk van inefficiëntie op dit vlak: zij staat bloot aan politieke druk, zij heeft gebrek aan informatie om doelmatig op te treden, haar bureaucratie brengt een hoge kost mede. Om die bezwaren enigszins te ondervangen zullen duidelijke criteria voor het selectief overheids-ingrijpen moeten vooropgezet worden.

De problemen van sectoren en bedrijven in moeilijkheden zijn politiek de meest dringende. Het heeft tot gevolg dat verhoudings-

gewijze teveel middelen worden ingezet voor dit crisis management en te weinig voor de eigenlijke industriële vernieuwing. Op lange termijn is het nochtans beter de sterken te helpen, dan de zwakken te ondersteunen. Als eerste criterium zou hier vooraf een bepaalde verdeling van de middelen moeten vooropgezet worden teneinde de langere termijn oriëntatie van het industrieel beleid veilig te stellen.

Op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek en technologische vernieuwing heeft de overheid een belangrijke stimulerende taak te vervullen. Het is nochtans niet alleen een kwestie van inzet van meer financiële middelen, maar evenzeer van een meer optimaal gebruik van het bestaande wetenschappelijk potentieel en van een meer marktgerichte ontwikkeling van de technologie. Aangezien de richting waarin deze vernieuwingen dienen te gaan uiteraard onzeker is, stelt zich de vraag of een overheid, die selectief wil tewerk gaan, terzake over meer informatie beschikt. Temeer daar zij vaak over weinig concrete informatie van afzetmogelijkheden in de markt beschikt. In de privé-sector gebeurt dit zoeken naar vernieuwing in zeer uiteenlopende richtingen volgens « trial and error »-methodes. Slechts een beperkt gedeelte van de vernieuwingen blijken daarbij succesvol te zijn. Het is dan ook niet aangewezen dat de overheid hier haar middelen gaat centraliseren in één bepaalde richting, zoals in het recente verleden al te veel het geval is geweest in België. De overheid zelf kan nochtans meer klaarheid scheppen waar het gaat om de vraag die van haarzelf uitgaat, meer in het bijzonder ook wat betreft de nieuwe vraagpatronen op het domein van milieu, energie, afvalverwerking . . .

In de privé-sector is de informatie niet gelijk gespreid over alle ondernemingen. Meer bepaald kleine en middelgrote ondernemingen zijn meestal niet in staat om aan dergelijke informatieverzameling en-analyse te doen. Anderzijds doen zich zekere schaalvoordelen voor bij de centralisatie van informatie door de overheid. Deze heeft dan een belangrijke rol te vervullen door te bemiddelen, i.v.m. technologische kennis, i.v.m. kennis van de evolutie op de afzetmarkten, enz.

Een en ander wijst dan op de voorkeur voor een algemene wijze van stimuleren die in de eerste plaats de middelen in de bedrijven zelf laat (o.m. via fiscale ontheffingen van research . . .). Ingeval van allocatie van middelen door de overheid is samenwerking met de privé-sector aangewezen en moet ook hier een

overdreven concentratie van middelen in één richting vermeden worden.

De meest nevralgieke problemen stellen zich voor de zgn. aanpassingshulp aan sectoren en bedrijven in moeilijkheden. Veeleer dan een benadering van geval-per-geval, moet hier een meer algemene aanpak ontwikkeld worden. Zelfs een sectoriële benadering via een sectorieel interventieplan (bv. het textielplan) is niet noodzakelijk de meest aangewezen oplossing. Een sectoriële aanpak is nuttig voor het stellen van de diagnose, maar de problemen zoals bijvoorbeeld van de herstructurereng gaan dikwijls de sectorgrenzen te boven en differentiëren zich meer volgens ondernemingstypes. De financieringsproblemen van kleine nieuwe ondernemingen bijvoorbeeld vragen eerder een horizontale oplossing.

Het hoeft geen betoog meer dat werkelijke aanpassingshulp alleen zinvol is, indien er kansen bestaan op rationalisatie en omschakeling die de competitiviteit in de toekomst vermag te herstellen volgens de logica van de lange termijn marktsignalen. Wanneer men zich hierbij vooral bekommert om de arbeidsfactor in de ondernemingen, zou men deze hulp vooral moeten richten op bedrijven die intensief zijn aan menselijk kapitaal. De perspectieven voor industriële vernieuwing liggen hier gunstiger, terwijl bij sluiting de economische kosten zeer hoog kunnen oplopen. In de andere gevallen is hulp alleen gerechtvaardigd om de afbouw van activiteiten sociaal te begeleiden. Een sociaal zekerheidsstelsel voor de bedrijven zelf is geenszins te verantwoorden.

Van louter financiële hulp aan sectoren en bedrijven als onderdeel van het industrieel beleid, kan men in het algemeen niet te veel verwachten. Men stelt het voor alsof deze strategie erop gericht is deze bedrijven en sectoren te helpen, die goede vooruitzichten bieden. Maar waarom zouden bedrijven, die het zo goed doen dat privé-fondsen voldoende beschikbaar zijn, hulp vragen. Meestal zijn het bedrijven, waarvan volgens de private kapitaalmarkt de vooruitzichten niet zo gunstig zijn, die hulp zoeken. In de veronderstelling, dat men erin slaagt de ondernemingen te weren die het zo slecht doen, dat redelijke hulp gedurende een bepaalde tijd hen toch niet rendabel kan maken, blijft men nog met een intermediaire categorie van bedrijven: nl. deze die het niet goed presteren, maar mits extra-publieke fondsen het wel beter zouden kunnen doen. Het is dus in feite slechts een intermediaire categorie van bedrijven, die men dan zal bijstaan.

Het argument dat er te weinig risico-dragend kapitaal gevonden wordt op de privé-kapitaalmarkt, ligt mede aan de basis van het publiek-industrieel initiatief. Het is echter niet vrij van dubbelzinnigheid. Enerzijds zijn de risico's in de industriële sector toegenomen. Anderzijds t.o.v. een groter risico waarborgt normalerwijze een hogere opbrengst in de markt dat een bepaalde investering ondernomen wordt. Een gebrek aan risicodragend kapitaal kan dan te wijten zijn aan een onvoldoende beloning van dit kapitaal, o.m. tengevolge van een bepaald fiscaal of sociaal beleid. De oplossing ligt dan in de eerste plaats in het verbeteren van het industrieel investeringsklimaat dwz. het drukken van risico's en scheppen van betere vooruitzichten inzake winsten. Een werkelijk probleem ontstaat er alleen maar wanneer het tekort te wijten is aan een wijziging in de risicogedragingen, zoals naar men beweert een toename in de risico-afkeer bij de holdings in België. Dit betekent dat men voor een onveranderde risicopremie niet langer bereid is dezelfde risico's te nemen. Ook kunnen er zich moeilijkheden voordoen op de privé-kapitaalmarkt wanneer de dimensie van de investeringen zo groot is geworden, dat het een normale risicospreiding in de weg staat. De overheid kan hier over zekere schaalvoordelen beschikken i.v.m. de omvang van de middelen en de pooling van risico's.

Wanneer men erin slaagt een industrieel beleid volgens bepaalde criteria uit te bouwen, dan moet er nochtans gewezen worden op het grote gevaar van verstarring van dit beleid. Zekere groepen hebben dikwijls in belangrijke mate voordeel bij een bepaalde politiek. Bij uitvoering ervan worden er aldus zeer vlug verworven rechten gecreëerd, en via drukkingsgroepen wordt alles in het werk gesteld om dit beleid voort te zetten. Er wordt een bureaucratisch apparaat opgezet om deze maatregelen ten uitvoer te brengen. Dit apparaat verkrijgt natuurlijk bij dit industrieel beleid een eigenbelang in termen van prestige en macht, zodat de maatregelen langer zullen behouden blijven dan gerechtvaardigd is⁴. Vandaar dat tegelijkertijd minsten bepaalde schema's en mechanismen moeten vooropgesteld worden om het industrieel beleid regelmatig kritisch

4. Dit bezwaar gaat naar de kern van de overlegeconomie zelf. De mechanismen van onderhandeling en besluitvorming zijn er niet gemakkelijk hanteerbaar. Vandaar een tendens om te vermijden dat er te dikwijls opnieuw moet onderhandeld worden. Verandering en vernieuwing zullen te weinig aan bod komen, en dynamische alternatieven — die zouden ontwikkeld worden bij een meer soepele besluitvorming, zoals op de markt — krijgen geen kans.

onder de loupe te nemen en te herzien. De noodzaak van vernieuwing en aanpassing is dus evenzeer van toepassing op het industrieel beleid zelf.

EEN EUROPESE OPGAVE

Er bestaat al teveel een tendens om het economisch beleid, en het industrieel beleid in het bijzonder, als een louter nationale gelegenheid te beschouwen. Ten dele is dit ook niet verwonderlijk want met uitzondering voor de steenkool- en de staalsector zijn er terzake weinig bevoegdheden uitdrukkelijk aan de E.G. toegekend geworden. Deze ontwikkeling houdt grote gevaren in voor de verdere uitbouw van de E.G. Tevens betekent het een verlies aan mogelijkheden om een werkelijk industrieel beleid te voeren.

Afzonderlijke interventies door de nationale overheden werken marktverstorend en leiden tot een desintegratie van de gemeenschappelijke markt in Europa. Nu er zich in vele Europese landen een tendens voordoet om meer in te grijpen in de industriële sector wordt dit een nijpend probleem. Industrieel beleid werkt concurrentievervalsend voor zover het bestaat uit allerlei vormen van steun aan de nationale produkties. Het werkt discriminatoir en protectionistisch via allerlei administratieve maatregelen en reglementeringen, die evenzovele niet-tarifaire handelsbelemmeringen vormen. Een klein land als België met een beperkte binnenlandse afzetmarkt en met een industrie die voor een belangrijk deel op de uitvoer is afgestemd heeft bij dergelijke ontwikkelingen het meest te verliezen.

Onmisbare voorwaarde voor een doelmatig industrieel beleid is een coherente strategie. Sommige bevoegdheden liggen op nationaal vlak, andere zoals de buitenlandse handelspolitiek bevinden zich op E.G.-vlak. Er doen zich dan coördinatieproblemen voor, bv. wanneer men herstructureringsmaatregelen tegelijk wil laten gepaard gaan met tijdelijke handelsbeperkende maatregelen. Een dergelijke herstructureringspolitiek i.v.m. bestaande overcapaciteit gaat trouwens de middelen van één land te buiten. Het haalt dan weinig uit de productiecapaciteit van één land te verminderen, wanneer dit tegengewerkt wordt door andere landen. Indien binnen de E.G. alle lidstaten van hun kant gaan optreden, dan stellen zij zich bloot aan gevaarlijke incoherenties in de bekomen resultaten.

Het industriële beleid houdt niet alleen sectoriële acties in, maar ook horizontale acties. Deze laatsten zijn dikwijls alleen maar zinvol binnen een Europese dimensie.

De Europese context biedt ook heel wat meer mogelijkheden voor de eigenlijke industriële vernieuwing zoals het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Aan nieuwe en specifieke vraagpatronen i.v.m. milieu, energie, afvalverwerking, enz. moet in een Europees kader beantwoord worden. Om hier verdere distorties van de concurrentie te vermijden moeten Europese normen uitgewerkt worden. Het ontwikkelen van de zgn. hogere technologie i.v.m. aeronautica, informatica, electronica... vereist grote overheidscontracten en een zeer grote marktomvang. Het veronderstelt minstens een Europese dimensie.

Het E.G. niveau kan eveneens bepaalde voordelen bieden bij de specifieke tenuitvoerlegging van het industrieel beleid. Het herstructureringsbeleid vergt vaak uiterst netelige beslissingen, waarbij de Europese Commissie minder rechtstreeks dan de nationale regeringen onder invloed staat van de betrokken drukkingsgroepen. Voor nationale regeringen is het vaak politiek opportuun zich te verschuilen achter dergelijke beslissingen op Europees vlak. Bovendien wordt elke bijkomende financiële hulp niet versmaad. Hoe dan ook, dergelijke aanpak heeft tenminste het voordeel dat een zekere coördinatie op Europees vlak tot stand wordt gebracht. Nadeel blijft dat het Europees industrieel beleid teveel tot crisisbeleid beperkt is. De Europese commissie mist uitdrukkelijke bevoegdheden om op ruimer vlak anticipatief in te grijpen, zodat het beleid onvoldoende toekomstgericht kan zijn.

Voor een klein land als België moet het nochtans overduidelijk zijn, dat een nationaal industrieel beleid onmogelijk dezelfde betekenis en uitwerking kan hebben als in een groot land. De manoeuvreerruimte is er beperkt. België moet zich dan ook het meest bewust zijn van de gevaren van een veralgemeende nationale aanpak, en de eerste zijn om een meer Europese koers te varen.

BESLUIT

In het globaal sociaal-economisch beleid van België, waar bekommernissen aangaande tewerkstelling, inflatie, wisselkoers, sociale voorzieningen... enz. vooraanstaan, komt het objectief van een

gezonde en leefbare industrie, in vergelijking met andere landen niet aan bod. Het resultaat is dat in een traditioneel Belgisch korte termijnperspectief sinds jaren een « anti »-industriële beleid gevoerd wordt dat enige korte termijn voordelen geeft, maar op lange termijn negatieve effecten heeft op de toekomstige inkomenscreatie en tewerkstelling.

In de huidige situatie van de Belgische markteconomie is daarenboven een actief beleid noodzakelijk om verschillende redenen. Belangrijke verstoringen en verschuivingen op wereldvlak hebben mede de Belgische concurrentiepositie in gevaar gebracht en diepgaand sectoriële problemen veroorzaakt. Alleen een meer gevarieerde technologie biedt een kans om de exportpositie met behoud van hogere lonen in stand te houden. Nieuwe technologieën verspreiden zich hoe dan ook na enkele tijd, zodat een bestendige industriële vernieuwing vereist is. Het marktmechanisme zelf, verzwakt door allerlei rigiditeiten, kan deze aanpassingen niet altijd of kortè termijn en zonder te grote sociale kosten tot stand brengen. Evenmin werkt het voldoende krachtig om deze in de richting van industriële vernieuwing te stuwen. Er bestaat dan ook het gevaar dat bij gebrek aan een levenskrachtige industrie uiteindelijk protectionistische tendenzen de bovenhand zullen halen.

De krachtlijnen van het beleid, dat noodzakelijk is, liggen niet in het eenvoudig creëren van nog maar eens bijkomende instrumenten die moeten toelaten te interveniëren in de industriële sector. Voor alles is een coördinatie vereist van de menigvuldige overheids-tussenkomsten teneinde het industriële klimaat te verbeteren. Centraal staat hier het rendabiliteitsherstel. Er dient een verschuiving van de financiële middelen te geschieden, al te veel aangewend voor tijdelijke reddingsoperaties van bedrijven in nood, naar werkelijke industriële vernieuwing ten voordele van levenskrachtige bedrijven. Naast de bestaande sociale zekerheid voor arbeidskrachten, moet een nieuw sociaal zekerheidsstelsel voor bedrijven vermeden worden. In het Belgisch beleid moet de Europese dimensie vooraan staan. De ontwikkeling van hogere technologieën is alleen maar zinvol binnen de mogelijkheden geboden door een ruimere markt. Een veralgemeende nationale aanpak van het industriële beleid daarentegen werkt marktversturend en concurrentievervalsand, waarbij een kleine open economie zoals de Belgische, het meest te verliezen heeft.

Als meer specifieke instrumentent ter bevordering van de indus-

triële vernieuwing kan er gewezen worden op, o.a. : bevorderen van research en produktontwikkeling via fiscale tegemoetkomingen, tegengaan van een overdreven concentratie van middelen aan onderzoek in één bepaalde richting, bemiddelen in informatie i.v.m. technologische en commerciële ontwikkelingen ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen, omschakelingshulp met prioriteit voor bedrijven die intensief zijn in menselijk kapitaal . . .

Tenslotte moet er angstvallig over gewaakt dat het beleid zelf niet verstarrend gaat werken. Bestendige aanpassing en vernieuwing moeten van meet af aan in de beleidsstructuren zelf worden ingebouwd. Zoniet gaat men op termijn de structurele problemen alleen maar vergroten.

R. DE BONDT

III. Het nieuw industrieel beleid en de problematiek van de overheidsinmenging

In de recente voorstellen voor een nieuw industrieel beleid staat de industriële vernieuwing centraal. Het debat kan en zal ongetwijfeld vele facetten omvatten. Ook enkele economen rapporteerden reeds hun eerste bedenkingen. Paul De Grauwe (1977) ziet hierbij een gelegenheid om de *wenselijkheid* van overheidstussenkomst opnieuw in vraag te stellen. Hij geeft hierbij opvallende en voor sommigen ongetwijfeld aantrekkelijke bemerkingen, welke rake elementen bevatten, maar via een betwistbare interpretatie van bestaande economische inzichten tot een hoogst subjectieve conclusie leiden. De *verwaarloosde* problematiek van de economisch verantwoorde overheidsinterventie ter stimulering van de vernieuwing betreft veeleer de *coördinatie* van het instrumentarium en het *niet onderkennen* of *onderschatten* van *alle* economische krachten welke de inmenging in werking stelt.

De Grauwe spitst zijn aandacht toe op de wenselijkheid van staatsinterventie ter correctie van een falen van het (gemengd) marktmechanisme in het tot stand brengen van, onder meer, aangepaste industriële vernieuwingsactiviteiten. Terecht wordt betoogd