

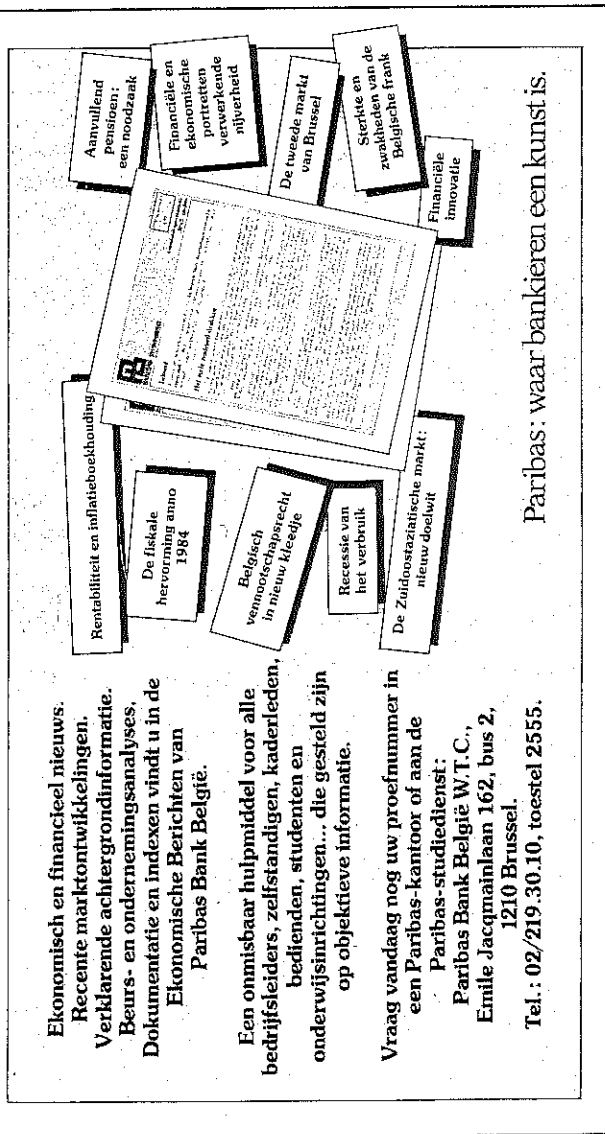


Ekonomische berichten

**Ekonomisch en financieel nieuws.
Recente marktontwikkelingen.
Verklarende achtergrondinformatie.
Beurs- en ondernemingsanalyses.
Dokumentatie en indexen vindt u in de
Ekonomische Berichten van
Paribas Bank België.**

**Een onmisbaar hulpmiddel voor alle
bedrijfsleiders, zelfstandigen, kaderleden,
bedienden, studenten en
onderwijsinrichtingen... die gesteld zijn
op objectieve informatie.**

**Vraag vandaag nog uw proefnummer in
een Paribas-kantoor of aan de
Paribas-studiedienst:
Paribas Bank België W.T.C.,
Emile Jacquainlaan 162, bus 2,
1210 Brussel.
Tel.: 02/219.30.10, toestel 2555.**



Paribas: waar bankieren een kunst is.

TOEPASSING VAN EEN STRUCTURELE INEFFECTIVITEITS- MODEL OP HET OVERHEIDS- BELEID IN DE BELGISCHE SCHEEPSBOUWSECTOR Evaluatie van de implementatie- mogelijkheden van een beleidsalternatief

Chris PEETERS
Alain VERBEKE
Willy WINKELMANS

Chris Peeters is als assistent verbonden aan de dienst Transporteconomie, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, van het Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen (RUCA).

Alain Verbeke is eveneens verbonden aan de dienst Transporteconomie, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, van het RUCA, alsook aan het Center for International Business Studies, Dalhousie University.

Willy Winkelmans is diensthoofd van de dienst Transporteconomie, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, van het RUCA en is als buitengewoon hoogleraar verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De drie auteurs leggen zich hoofdzakelijk toe op beleidsrelevant economisch onderzoek aangaande de haven-, de koopvaardij-, de binnenvaart- en de scheepsbouwsector.

Samenvatting

In dit artikel wordt een «structurele ineffectiviteitsmodel» voorgesteld met toepassing op het overheidsbeleid inzake de Belgische scheepsbouw- en koopvaardijsector. Het model laat toe de effectiviteit alsmede de implementatiemoeilijkheden dan wel -mogelijkheden van beleidsalternatieven te evalueren. Deze bijdrage leidt tot de weinig optimistische conclusie dat op korte tot middellange termijn de Belgische scheepsbouwsector quasi volledig zal verdwijnen, de (indirect) verstrekte staatssteun ten spijt. Enkel een fundamentele beleidswijziging kan dit verhelpen.

Inleiding

In deze bijdrage wordt een theoretisch analysesysteem beschreven, het zgn. «structurele ineffectiviteitsmodel». Dit model is een deel van een drieluik (1). Het laat toe de resultaten bekomen door toepassing van het zgn. «rationele objectieven-model», in casu beleidsalternatieven, te evalueren inzake effectiviteit en implementeerbaarheid. Zonodig maakt het model het bovendien mogelijk om met kennis van zaken een «trade-off» tot stand te brengen tussen twee genoemde variabelen: effectiviteit en implementeerbaarheid (cfr. sub 3).

Het beleidsalternatief dat in dit artikel wordt weergegeven (sub 1) betreft met name de Belgische scheepsbouwsector. De analyse van het overheidsbeleid ter zake, aan de hand van het rationele objectieven-model, leidt tot de conclusie dat dit beleid ineffectief is. De geïdentificeerde nationale doelstellingen werden niet bereikt, omdat de noodzakelijke elementen in de structurele context hiertoe ontbreken. Het beleidsalternatief houdt precies een wijziging in van deze structurele context.

De notie structurele context betreft in casu de formele arbeidsverdeling en coördinatiemechanismen bij de allocatieve beleidsvorming. Hiertoe behoren tevens de geïnstitutionaliseerde criteria en procedures, alsook de belonings- en sanctiesystemen die gehanteerd worden bij de investeringsprocessen.

Het rationele objectieven-model laat dus toe om op zeer concrete wijze beleidscorrigerende maatregelen voor te stellen. De zwakheid van dit model is echter dat implementatieproblemen worden verwaarloosd. Het structurele ineffectiviteitsmodel, daarentegen, is meer fatalistisch en stelt dat waargenomen ineffectiviteit niet zonder meer kan uitgeschakeld worden, ingevolge het bestaan van «inertie» (cfr. sub 2). Volgens dit model kan de doelmatigheid van de beleidsvorming slechts verbeterd worden als welbepaalde voorwaarden vervuld zijn.

(1) Dit drieluik bestaat uit het «rationele objectieven-model», het «structurele ineffectiviteitsmodel» en het «commitment model». Dit laatste model wordt in deze bijdrage niet opgenomen.

Een grondige theoretische uiteenzetting van de drie modellen, alsook een omstandige toepassing ervan op het nationaal zeehavenbeleid in België, wordt gevonden in Verbeke (1986). Voor het gebruik van de individuele modellen kan o.m. worden verwezen naar Verbeke & Winkelmans (1986).

De methodologische verantwoording voor het gebruik van alternatieve referentiekaders bij de analyse van één situatie, wordt diepgaand behandeld door Linstone (1984), die tevens een literatuuroverzicht verstrekt van reeds bestaande pogingen hiertoe in diverse wetenschappelijke disciplines.

Zie o.m. ook Allison (1971) en Steinbruner (1974).

I. HET RATIONELE OBJECTIEVEN-MODEL EN EEN ALTERNATIEF SCHEEPSBOUWBELEID

Het rationele objectieven-model komt er op neer dat men een welbepaalde procedure hanteert bij de analyse van een willekeurig investeringsproces. Toepassing ervan op het Belgisch scheepsbouwbeleid (2) leidt tot de volgende resultaten.

A. Het strategisch, administratief en operationeel niveau

Tot het strategisch niveau behoren de volgende instanties:

1. Het Ministerie van Verkeerswezen (MVW) en het Ministerie van Economische Zaken (MEZ)

Het MVW is formeel bevoegd voor het voeren van een rederijbeleid. Vermits het voornaamste subsidie-instrument met betrekking tot de Belgische scheepsbouwsector een systeem van indirecte steun betreft aan de rederijen, speelt het MVW ook een belangrijke rol inzake het overheidsbeleid voor de scheepsbouwsector, een sector die echter onder de formele bevoegdheid valt van het MEZ. Het indirecte steunsysteem werkt inderdaad als volgt: Belgische reders kunnen voordelige scheepskredieten verkrijgen in het kader van de Wet van 23 augustus 1948, wanneer de nieuwbouwbestelling wordt geplaatst bij een Belgische werf.

De Minister van Verkeerswezen beheert het Fonds voor het Scheepskrediet en beschikt dus over principiële beslissingsbevoegdheid inzake de toekenning van voordelige scheepskredieten.

2. Het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie (MCEC) en de Ministerraad

Er bestaat een afspraak dat beslissingen voor scheepskredieten die groter zijn dan 50 miljoen fr., worden genomen in het MCEC, uiteraard op voorstel van de Minister van Verkeerswezen. Zeer «moeilijke» dossiers worden vaak verschoven naar de Ministerraad.

Beleidsvoorstellen voor de sector vanwege het MEZ worden steeds ter goedkeuring voorgelegd aan het MCEC of de Ministerraad.

(2) Met «scheepsbouwbeleid» worden in deze bijdrage de beslissingsprocessen bedoeld via welke gemeenschapsmiddelen worden toegekend aan de scheepsbouwsector.

3. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (MBH)

Het MBH heeft, net als het MVW, weliswaar geen formele bevoegdheid over de sector, maar beschikt wel over middelen op zijn begroting om de uitvoer van kapitaalgoederen te vergemakkelijken.

Tot het administratief niveau behoren de instanties betrokken bij de uitvoering van de Wet op het scheepskrediet, in casu de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (NMKN) en het Technisch Comité (TC). Tevens beschouwen we naast Copromex, ook de NV Shipinvest en de NV Midship. Door middel van deze vennootschappen wordt financieringshulp verstrekt aan de werven.

Het operationeel niveau of produkt-markt-niveau, ten slotte, bestaat uit de Belgische scheepswerven, de Belgische reders en, bij export, de buitenlandse reders.

B. Doelstellingen

Een grondige analyse van de basisdocumenten laat ons toe de na te streven doelstellingen samen te vatten in twee belangrijke punten:

- 1) het verzekeren van de economische leefbaarheid op lange termijn van de Belgische grote, middelgrote en kleine werven ⁽³⁾. Als middel hiertoe wordt in de eerste plaats een verbetering van de product-mix van de werven vooropgesteld (dit wil zeggen zich toeleggen op «hoog-technologische» schepen). In de tweede plaats, en gekoppeld aan het vorige, dient het exportvolume van de werven toe te nemen ⁽⁴⁾;
- 2) het garanderen van de overleving van de betrokken werven op korte termijn door de Belgische reders aan te zetten om schepen te bestellen op Belgische werven ⁽⁵⁾.

(3) Deze doelstelling is onttrokken aan de volgende documenten:

- MCEC, 9 mei 1978.
- CMCES, 11 februari 1980, Doc 75/159.
- MCEC, 11 december 1978, Doc 75/383.
- MCEC, 20 december 1978, Doc 75/359.

(4) Cfr. in dit verband:

- CMCES, 13 oktober 1981, Doc 72/114.
- MCEC, 4 februari 1982.

(5) Cfr. de zogenaamde «alarmplan»-documenten:

- MCEC, 11 december 1978, Doc 75/383.
- MCEC, 20 december 1978, Doc 75/395.

alsook:

- MCEC, 14 december 1981.

C. Een beleidsalternatief

In verband met het onderzoek naar lokale rationaliteiten en niveau(s) waarop de strategische calculus effectief plaatsvindt, komen we tot de volgende conclusies:

- 1) In realiteit worden «hoog-technologische» bouwprojecten niet systematisch onderscheiden van andere. De aanwezige elementen in de structurele context (NMKN, TC) zijn in eerste instantie gericht op de evaluatie van de «exploiteerbaarheid» van de schepen. Het toekomstgericht zijn van het project voor de scheepsbouwsector wordt hierbij slechts als een secundair criterium beschouwd.
- 2) De gelijkwaardige behandeling van de werven is momenteel onbestaande. De Wet van 1948 komt in eerste instantie in aanmerking voor scheepstypes gebouwd door de grote werven; de middelgrote werven kunnen het orderboek meestal niet volledig vullen met Wet 1948-projecten. Voor de bouw of ombouw van binnenvaartschepen, normaliter het domein van de kleine werven, wordt geen aangepaste steun toegekend. Deze werken geschieden momenteel in het buitenland (bijv. Nederland); de overblijvende Belgische kleine werven leggen zich noodgedwongen toe op herstellingsactiviteiten.
- 3) Controle en feedback in het kader van een scheepsbouwbeleid zijn onbestaande. Er wordt enkel controle uitgevoerd op de aanwending en terugbetaling van het scheepskrediet door de reder.

Hieruit moeten we besluiten dat het gevoerde scheepsbouwbeleid ineffectief is. De vooropgestelde doelstellingen werden niet en kunnen niet worden bereikt. De elementen in de structurele context ontbreken hiertoe; niets is erin aanwezig om de geobserveerde ineffectiviteit(en) uit te schakelen.

Derhalve dringen zich corrigerende maatregelen op ter wijziging van de structurele context, inhoudende een beleidsalternatief ⁽⁶⁾.

1° Op strategisch niveau: het ISC

De krachten van het strategisch niveau worden gebundeld in het ISC (Interministerieel Scheepsbouwcomité). Het Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van:

- het Ministerie van Economische Zaken;
- het Ministerie van Verkeerswezen;

(6) Voor een exhaustieve behandeling van dit beleidsalternatief verwijzen we naar Peeters (1986) en Peeters, Verbeke & Winkelmans (1986).

- het Ministerie van Buitenlandse Handel;
- de Vlaamse Executieve (bevoegd voor steunverstrekking aan de binnenvaartsector);
- de Waalse Executieve (bevoegd voor steunverstrekking aan de binnenvaartsector);
- het Ministerie van Financiën.

De taak van het ISC is de volgende:

- de oprichting realiseren van een Scheepsfinancieringsmaatschappij (SFM);
- interministeriële verbintenissen negotiëren gericht op de (initiële) financiering van de SFM;
- in bepaalde gevallen adviezen inzake strategische beleidsactiviteiten bekrachtigen.

2° Op administratief niveau: de SFM

De NMKN uitgezonderd worden alle instanties op administratief niveau volledig vervangen door de SFM.

De SFM wordt opgericht als NV van openbaar nut; de statuten moeten onafhankelijkheid garanderen tegenover het operationeel niveau. De Raad van Bestuur wordt samengesteld op basis van deskundigheid.

De essentie van de taak van de SFM bestaat erin op snelle wijze te beslissen over het toekennen van staatssteun aan Belgische en buitenlandse reders en/of aan de scheepswerven en tevens de herstructurering van de sector te begeleiden en te controleren.

3° Op operationeel niveau: de N.V. BSY

Het verbeteren van de product-mix en de exportpotentie van de werven (basisdoelstelling van de finale betaler) vergt een specialisatie van de werven in het zgn. «complexere scheepstype». Voorbeelden van dit toch nog vrij brede gamma zijn bepaalde gas carriers, baggermaterieel, reefer enz.

Zoals reeds gesteld is het hiertoe noodzakelijk dat de werven expertise inzake de bouw van deze scheepstypes verwerven of instandhouden. Hiervoor is het aan te raden te beschikken over een eigen scheepsbouwkundig onderzoeksbureau. Zeker voor middelgrote en kleinere werven is een dergelijke dienst individueel niet haalbaar.

Een bundeling van de krachten inzake onderzoek, alsook inzake marketing-activiteiten kan gestalte krijgen in de oprichting van de N.V. Belgian Shipyards, d.i. een scheepsbouwkundig studie- en commercialisatiebu-

reau, deels gefinancierd door de sector en deels door de overheid. Het ter beschikking hebben van een dergelijk bureau zal, zeker bij nieuwbouw, een aanzienlijk positieve rol spelen bij de keuze van een werf door een reder.

II. TOEPASSING VAN HET STRUCTURELE INEFFECTIVITEITS-MODEL

Na toetsing van het rationele objectieven-model kan, door middel van het structurele ineffectiviteitsmodel, verder gezocht worden naar de ware oorzaken van ineffectiviteit, teneinde het alternatief zo haalbaar mogelijk te maken.

A. Identificatie van het sub-strategisch niveau

Een economische analyse van de publieke beleidsvorming in België met betrekking tot scheepsbouw laat toe vast te stellen dat het MVW, het MEZ en het MCEC eveneens geleid worden door lokale rationaliteit. Ze kunnen dus niet zonder meer beschouwd worden als een exponent van de nationale gemeenschap, die zich enkel zou bekommeren om de realisatie van nationale scheepsbouwdoelstellingen. Als gevolg hiervan worden deze instanties bij de toepassing van het structurele ineffectiviteitsmodel betiteld als sub-strategisch niveau.

Het is derhalve noodzakelijk dat de SFM in de mogelijkheid wordt gesteld om haar administratieve en operationele beleidsactiviteiten uit te voeren onafhankelijk van zowel het operationele als het sub-strategische niveau. Zoniet zal, alle goede voornemens ten spijt, een vlugge afhandeling van bijv. scheepskredietdossiers uitgesloten zijn.

Wat de implementatie van het beleidsalternatief betreft, dit zou de overdracht betekenen vanwege het sub-strategisch niveau van eigen bestaande bevoegdheden (administratief en operationeel) aan de SFM. Er kan verwacht worden dat enkel in bepaalde omstandigheden, zoals slechte resultaten en hoge exogene druk, een dergelijke overdracht van bevoegdheden zal plaatsgrijpen.

B. Identificatie en evaluatie van bronnen van inertie

De implementatie van het voorgestelde beleidsalternatief houdt een fundamentele wijziging in van de bestaande structurele context. Dit impliceert een wijziging van de relatieve bestaande machtsposities van een aantal betrokken actoren. Er kan verondersteld worden dat bepaalde actoren weinig geneigd zullen zijn om hun medewerking te verlenen aan het tot stand komen van een nieuwe beleidsstructuur.

1. Op administratief niveau

Daar de NMKN slechts een gering deel van haar functie afstaat (beheer van het Fonds, wet 1948) en zo een voorname functie blijft vervullen als kredietverstrekker, lijkt een positieve attitude ten overstaan van het beleidsalternatief waarschijnlijk. Het Technisch Comité daarentegen bestaat uit vertegenwoordigers van het sub-strategische, administratieve en operationele niveau, elk met een eigen visie op de beleidsvorming.

De taken van de NV Shipinvest en de NV Midship worden geïntegreerd in de SFM. Daar de SFM onafhankelijk dient te functioneren van het operationeel niveau, kan van dit laatste, thans vertegenwoordigd in de genoemde maatschappijen, geen bijdrage worden verwacht inzake deze bevoegdheidsoverdracht.

2. Op operationeel niveau

De bestaande beleidsstructuur maakt een dominantie mogelijk van lokale rationaliteit in de strategische calculus vanwege segmenten van het operationeel niveau, meer bepaald vanwege de reders en de grote werven. Dat deze actoren geleid worden door privaat-economische doelstellingen draagt bij tot het industrieel dynamisme in de betrokken sectoren. Problematisch is evenwel het volledig ontbreken van een strategische of administratieve confrontatie op nationaal vlak. Deze zou (den) inhouden dat de projecten afkomstig van het operationele niveau slechts kunnen genieten van overheidssteun mits ze overeenstemmen met de nationale scheepsbouwstrategie (strategische confrontatie) en met specifieke toekenningscriteria (administratieve confrontatie).

Het voorgestelde beleidsalternatief houdt een belangrijke impact in van het ISC en de SFM in de strategische beleidsvorming. Een administratieve confrontatie wordt expliciet voorzien in de schoot van de SFM.

Vermits de impact van lokale rationaliteit sterk zal beperkt worden ingevolge de nieuwe beleidsstructuur, zullen de betrokken segmenten van het operationele niveau geenszins bijdragen tot de realisatie ervan.

3. Drie machtsbronnen als mogelijke oorzaak van inertie

De vraag kan gesteld worden waarom bepaalde actoren een doelmatige implementatie van het voorgestelde alternatief zouden kunnen remmen, in casu in staat zijn om een wijziging van de bestaande structurele context door het sub-strategisch niveau te verhinderen. De reden hiervoor is dat deze actoren onzekerheid opvangen en niet-substitueerbare en/of centrale activiteiten uitvoeren met betrekking tot het scheepsbouwbeleid.

a) Het opvangen van onzekerheid

De werven verlenen in belangrijke mate voorspelbaarheid aan het verloop en de uitkomsten van de beleidsvorming: in het huidige systeem kennen enkel zij de scheepsbouwmarkt en selecteren zij zelfstandig de te bouwen sloopstypes.

Bovendien vervullen vooral de grote werven de taak van belangrijke werkgever, zodat zij de aanvragen tot toekenning van overheidskredieten kunnen ondersteunen met het argument de continuïteit in de tewerkstelling te willen verzekeren. De potentiële destabiliserende gevolgen voor de nationale beleidsvorming van een drastische tewerkstellingsafname, maken precies dat het waarborgen van tewerkstelling leidt tot het opvangen van onzekerheid voor beleidsvoerders op nationaal vlak.

b) Niet-substitueerbaarheid van beleidsactiviteiten

Noch vanwege het sub-strategisch, noch vanwege het administratief niveau zijn op dit ogenblik niet-substitueerbare administratieve activiteiten afkomstig in functie van een nationaal scheepsbouwbeleid. In concreto betekent dit de afwezigheid van toekenningscriteria voor overheidssteun en derhalve van een administratieve confrontatie tussen inputs afkomstig van het operationeel niveau en inputs van actoren op het nationaal vlak, voortvloeiend uit nationale scheepsbouwdoelstellingen.

c) Centraliteit van beleidsactiviteiten

We stellen vast dat diverse bestanddelen van het operationele niveau simultaan deel uitmaken van segmenten van het administratief niveau (cfr. Technisch Comité, Shipinvest en Midship), en derhalve interdependenties vertonen met andere instanties betrokken bij het scheepsbouwbeleid.

4. Interne controle

De bovengenoemde remmende factoren, die het gevolg zijn respectievelijk van de lokale rationaliteit van het sub-strategisch niveau en van de relatieve machtsposities van segmenten van het administratief en operationeel niveau, beletten niet dat stimulerende factoren voor de implementatie van het beleidsalternatief te releveren vallen.

Twee segmenten van het operationeel niveau, met name de middelgrote en kleine werven, kunnen weinig of geen voordelen betrekken uit de bestaande beleidsstructuur. De oorzaak hiervan is het ontbreken van belangrijke machtsposities: zowel het tewerkstellingsargument als de mogelijkheid om een beroep te doen op de steun van krachtige financiële groepen zijn immers afwezig.

De middelgrote en kleine werven zouden dus aanzienlijke voordelen kunnen betrekken uit de implementatie van het beleidsalternatief. Een gelijkwaardige behandeling maakt hier immers inherent deel van uit (instellen van werfgroepen en gewijzigde toekenningsprocedures; cfr. Peeters (1986)).

De vraag rijst evenwel of zij een doelmatige interne controle-activiteit (lobbying) zullen kunnen uitoefenen op het sub-strategisch niveau om de bestaande beslissingsstructuur te wijzigen.

C. Identificatie en evaluatie van exogene druk en «resultaten» Genese van structurele schokken

Exogene druk en slechte resultaten kunnen de dominerende beslissingspatronen wijzigen, waarvoor dikwijls ook zogenaamde «hogere niveaus» worden ingeroepen (cfr. verlenen van studiebevoegdheden aan DNB/McKinsey). Enkele voorbeelden zullen dit verduidelijken.

1. Het alarmplan (periode eind 1978 - midden 1980)

Geïnspireerd en geïnstigeerd door de verzoeken van rederijen, scheepswerven en vakbonden, werden, op voorstel van de Minister van Verkeerswezen, door het MCEESC (d.d. 11 december 1978, cfr. MCEESC, Doc/75/383) een aantal belangrijke beslissingen getroffen die gestalte gaven aan het «Alarmplan van de Belgische regering». Dit hield in dat extra voordelige scheepskredieten werden verleend aan Belgische reders (financiering van 80% van de bouwpijs tegen 1% interest), alsook dat exploitatiesteun aan deze reders zou worden verstrekt.

Finaal gezien was het alarmplan het gevolg van twee elementen:

- a) de (te) hoge exploitatiekosten van de Belgische reders onder Belgische vlag, zodat dus exploitatiesteun werd gevraagd aan de nationale overheid, wat trouwens expliciet is voorzien in de wet van 1948;
- b) de sterke afname van het ordervolume bij de Belgische scheepsbouwers. Als gevolg hiervan werd aangedrongen op het verlenen van goedkopere scheepskredieten aan Belgische reders.

Hoewel slechte resultaten dus duidelijk aan de basis liggen van beleidswijzigingen, was het alarmplan feitelijk louter een beleidsinstrument op korte termijn. Het beoogde de overleving van de Belgische werven te verzekeren tijdens de scheepsbouwcrisis op wereldvlak, waarvan het einde toen algemeen verwacht werd in 1981.

2. Het faillissement van Cockerill Yards Hoboken N.V. (CYH) (periode midden 1980-1983)

Het alarmplan omvatte geen strategisch luik op lange termijn, en kon dan ook het faillissement (d.d. 9 februari 1982) van CYH niet vermijden. In feite lag het alarmplan indirect mede aan de basis van het faillissement: het ontbreken van selectieve steunmodaliteiten leidde tot de bouw van «eenvoudige» scheepstypes (bijv. grote bulk carriers), die ondanks de staatssteun niet op kostendekkende wijze konden worden verkocht op de wereldmarkt.

Het faillissement kan beschouwd worden als een extreme uiting van «slechte resultaten», die dan ook een structurele schok veroorzaakte in de beleidsvorming. Het is inderdaad slechts na het faillissement dat de samenwerking tussen de twee grote werven een concrete inhoud zou krijgen. Deze samenvoeging lag trouwens in de lijn van de diverse McKinsey-rapporten.

3. De oprichting van de N.V. Shipinvest en de N.V. Midship (periode 1983 - eind 1985)

De oprichting van Shipinvest en Midship kan beschouwd worden als een doelmatige beleidsactiviteit, vermits hierdoor voor de eerste keer een instrument werd gecreëerd ten dienste van het MEZ met het oog op een grotere impact van de nationale overheid in de administratieve beleidsvorming (evaluatie en selectie van investeringsdossiers). Opmerkelijk is evenwel dat beide maatschappijen werden opgericht, niet in het kader van een strategisch scheepsbouwbeleid, doch veeleer als logisch uitvloeisel van het globale herstructureringsbeleid voor de vijf nationale sectoren.

Dit laatste beleid was zelf het directe gevolg van «slechte resultaten» in de staalsector. De voorkeur voor stabiliteit in de beleidsvorming leidde ertoe dat men de hoge financieringsvolumes voor de staalindustrie (hoofdzakelijk Cockerill Sambre, gelegen in Wallonië) trachtte te compenseren door nieuwe financieringsinstrumenten te creëren voor onder meer de scheepsbouwsector (hoofdzakelijk gelegen in Vlaanderen).

4. De noodroep van de N.V. Boelwerf (periode eind 1985-1986)

Eind 1985 maakte de N.V. Boelwerf via de media een «noodroep» bekend: «... belangrijke aanvulling van het orderboek is noodzakelijk, zoniet moet er drastisch worden ingegrepen...». De werf stelt een noodplan op dat de bouw in eigen beheer inhoudt van twee product tankers. Hiervoor werd een scheepskrediet aangevraagd in het kader van de wet van 1948.

De behandeling van de genoemde scheepskredieten, alsook van een reeds vroeger gevraagd krediet (door N.V. De Cloedt) voor de aankoop en verbouwing op de Boelwerf van een baggerschip, werd evenwel voor «onbepaalde tijd» uitgesteld. De besprekingen hieromtrent zouden eerst plaatsvinden op het «begrotingsconclaaf» van na Pasen 1986.

De resultaten van het begrotingsconclaaf:

- Op 16 mei 1986 keurde de Ministerraad de toekenning van de scheepskredieten goed. Voorwaarde was de reductie van het personeelsbestand met 40% (en opzichte van 31.12.1985 (= daling van tewerkstelling met ongeveer 1.000 werknemers). Het betrof hier dus louter een operationele beslissing tot allocatie, die de overleving van de Boelwerf moest waarborgen gedurende de bouwtijd van de twee product tankers.
- Daarnaast werd een merkwaardige wijziging in de structurele context ingevoerd: voortaan zullen geen dotaties (begroting MVW) meer worden verstrekt aan het Fonds (Wet 1948); jaarlijkse «besparing» ongeveer 2,3 miljard fr. Het Fonds wordt «zelfbedruipend»: te stijven door de interesten (zeer laag) en de jaarlijkse kapitaalrugbetaling van de reders op de uitstaande kredieten. Deze wijziging was evenwel niet het gevolg van een strategische optie inzake scheepsbouw, maar werd opgedrongen door een bijzondere bron van exogene druk, met name de relatieve schaarsheid aan publieke fondsen, die drastische bezuinigingsmaatregelen noodzaakten in talrijke economische sectoren.
- Er werd ook gesteld dat het verstrekken van scheepskredieten voor de bouw van schepen in eigen beheer door de werven een uitzonderingsmaatregel betreft: de wet van 1948 dient in hoofdzaak ter ondersteuning van beroepsrederijen. Hoewel dit volledig in de lijn ligt van de uitspraak van de Minister van Verkeerswezen d.d. november 1984, waar hij in een antwoord op een interpellatie in de Kamer stelde: «... wet van 1948 is volledig gericht naar de reders en niet naar de werven, dit liet toe een maritiem beleid te voeren, maar geen scheepsbouwbeleid», werd in het verleden de wet van 1948, als rederijbeleidsinstrument, hoofdzakelijk «gehanteerd» om de gevolgen van de wereldcrisis in de scheepsbouw voor de Belgische werven te verzachten. Opmerkelijk is dat thans weer geen alternatieve beleidsstructuur wordt voorgesteld door het MEZ die zou toelaten een doelmatig scheepsbouwbeleid te voeren. Zulks wijst erop dat vanwege het MEZ vooralsnog geen wezenlijke interesse bestaat voor een effectief scheepsbouwbeleid.

III. EVALUATIE VAN DE MOGELIJKHEDEN TOT IMPLEMENTATIE VAN HET BELEIDSALETERNATIEF VOORGESTELD BIJ DE TOEPASSING VAN HET RATIONELE OBJECTIEVEN-MODEL

De voorkeur voor stabiliteit vanwege het MVW, het ontbreken van belangstelling vanwege het MEZ en de vrees van de grote werven dat een nieuw systeem op grote implementatiemoeilijkheden zou stuiten, leidden ertoe dat tot nog toe geen nieuwe beslissingsstructuren werden geïntroduceerd (7).

Men kan dus sceptisch staan tegenover de implementatie van het ontwikkelde beleidsalternatief, en wel om drie redenen:

- 1) Inertie wordt slechts overbrugd indien bepaalde actoren dit wensen en bereid zijn om de bestaande stabiliteit in de beleidsvorming te doorbreken. In verband met de scheepsbouw lijkt de aangewezen instantie om de structurele context te wijzigen het MEZ. Gezien het gebrek aan strategische beleidsactiviteiten vanwege het MEZ in het verleden, lijkt een overbrugging van de inertie door deze instantie erg onwaarschijnlijk.
- 2) Gegeven dat het MEZ bereid zou zijn om een structurele schok te genereren in verband met scheepsbouw, rijst de vraag of dit wel mogelijk is. Het beleidsalternatief zou immers fundamentele wijzigingen aanbrengen aan thans dominerende machtsposities. Er kan onder meer verwezen worden naar de SFM die op administratief vlak zelf op selectieve wijze steunpercentages zou determineren voor de diverse sloopstypes. Ook het verdwijnen van het sub-strategisch niveau in de operationele beleidsvorming, met name bij de definitieve toekenning van subsidies voor individuele projecten, is hier ongetwijfeld een remmende factor.
- 3) Gegeven dat de structurele context wordt gewijzigd, dienen de instanties die een machtspositie verwerven in het scheepsbouwbeleid, met name het ISC, de SFM en de N.V. BSY, activiteiten te ontwikkelen die in overeenstemming zijn met nationale scheepsbouwdoelstellingen. Wat de SFM en de N.V. BSY betreft, kunnen de betrokken beslissingsstructuren derwijze worden ontworpen dat effectieve beleidsactiviteiten kunnen verwacht worden.

(7) Deze problematiek is uiteraard geen typisch fenomeen voor de scheepsbouwsector. Ook inzake het algemeen, niet sectorieel, economisch beleid wordt dit waargenomen. Zo wordt voor het innoverend onderzoekswerk aan het RUCA o.l.v. Prof. Dr. J. Van den Broeck, i.v.m. Roterende Vakanties, «RoVak-model» genoemd, eerst vier jaar na de genese (in Nederland!) implementatie-interesse betoond.

Aangezien wij de realisatie van de twee eerstgenoemde voorwaarden erg onwaarschijnlijk achten, durven wij te stellen dat, behoudens een fundamentele ommezwaai in het gevoerde beleid, de Belgische scheepsbouwsector op korte tot middellange termijn in belangrijke mate zal afgebouwd worden.

Algemeen besluit

De in deze bijdrage gehanteerde twee theoretische denkmodellen laten toe, ook voor de scheepsbouwsector, tot onderbouwde conclusies te komen.

In wezen betreft het een multipere-perspectievenbenadering: de conclusies die voortvloeien uit het toepassen van het rationele objectievenmodel – een methode die nauw aansluit bij de werkwijze aangehouden door adviesbureaus – worden aangevuld en zonodig gecorrigeerd door gebruik te maken van het structurele ineffectiviteitsmodel.

Op basis van het rationele objectievenmodel mogen we besluiten dat het gevoerde scheepsbouwbeleid in België niet doelmatig is. Dit wil zeggen: de geïdentificeerde doelstellingen van de finale betaler (de gemeenschap) worden niet bereikt.

Derhalve is het gewenst de structurele context te beïnvloeden; een alternatief scheepsbouwbeleid wordt voorgesteld. Concreet wordt de noodzaak aangetoond van oprichting van wat we noemen:

- 1) het ISC of Interministerieel Scheepsbouwcomité;
- 2) de SFM of Scheepsfinancieringsmaatschappij;
- 3) de N.V. BSY of het studie- en commercialisatiebureau N.V. Belgian Shipyards.

Deze alternatieve beleidsstructuur moet leiden tot een doelmatige allocatie van gemeenschapsmiddelen aan de scheepsbouwsector.

Het structurele ineffectiviteitsmodel stelt evenwel dat de actoren die verondersteld worden de belangen van de finale betaler te dienen, ook andere doelstellingen nastreven.

Hiermee rekening houdend blijft het ontworpen alternatief effectief. Er werden immers waarborgen ingebouwd die maken dat aan het sub-strategisch niveau de beslissingsbevoegdheid wordt onttrokken inzake de toekenning van steun voor individuele scheepsbouwprojecten.

Probleem is echter dat precies deze waarborgen de implementatie van het alternatief hypothekeren. De relevante positieve en negatieve factoren die de implementatie kunnen beïnvloeden, werden geanalyseerd.

Deze analyse leert ons evenwel dat de waarschijnlijkheid zeer groot is dat de negatieve factoren zullen overheersen. Behoudens een fundamentele ommezwaai in het gevoerde beleid zal de Belgische scheepsbouwsector op korte tot middellange termijn in belangrijke mate worden afgebouwd.

Bibliografie

- [1] ALLISON G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971.
- [2] LINSTONE H.A., *Multiple Perspectives for Decision Making. Bridging the Gap Between Analysis and Action*, New York / Amsterdam / Oxford, North-Holland, 1984.
- [3] MCESEC, *Nota's voor het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie en de Ministerraad*. Gelet op het confidentieel karakter van deze documenten, beperken we ons in de tekst en in de voetnoten tot de data en de nummervermeldingen.
- [4] PEETERS C., *Staatssteun en scheepsbouw*, Antwerpen / Deventer, Kluwer, 1983.
- [5] PEETERS C., «Scheepsbouw in België: ontwikkeling van een berekeningsmethode ter bepaling van de financiële implicaties van een indirecte subsidie», *Cahiers Economiques de Bruxelles*, nr. 101, 1984, blz. 40-56.
- [6] PEETERS C., *Een geïntegreerd beleid voor de Belgische scheepsbouwindustrie. Basisprincipes*, Antwerpen, RUCA, 1986.
- [7] PEETERS C., A. VERBEKE & W. WINKELMANS, *Een berekeningsmethode ter bepaling van de vereiste publieke uitgaven voor een geïntegreerd binnenvaartbeleid*, Antwerpen, RUCA, 1986.
- [8] STEINBRUNER J.D., *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- [9] VERBEKE A. & W. WINKELMANS, «The illusion of Belgian sea port policy: evaluation of structural effectiveness and development of a policy alternative», *International Journal of Transport Economics*, 1986, blz. 209-220.