

De Zweedse economie – het einde van de derde weg?

In het begin van de jaren tachtig werd de Zweedse economie gekenmerkt door een trage groei, een hoge inflatie en een oplopend tekort op de lopende rekening. De sociaal-democratische regering besloot toen de zogenaamde 'derde weg' in te slaan om de crisis te bestrijden. Deze derde weg, die het midden hield tussen een centraal geleide economie en een vrije-markteconomie, was gericht op het bereiken van een aanhoudende groei met volledige werkgelegenheid en een lage inflatie door middel van een actief macro-economisch stabilisatiebeleid van de overheid.

Dit beleid is enige jaren bijzonder succesvol geweest. De laatste tijd zijn de economische vooruitzichten echter versomberd, hetgeen vooral kan worden toegeschreven aan een aantal onopgeloste structurele problemen. Het is dan ook de vraag of de derde weg, tegen de achtergrond van de voortgaande Europese integratie en de convergentie van het economische beleid, geen doodlopende weg blijkt te zijn. De regering zoekt de oplossing in een geleidelijke liberalisatie van de economie, maar dit betekent wel dat de dominerende rol van de overheid in de Zweedse maatschappij zal moeten worden beperkt.

Het macro-economische beleid

Zweden heeft een kleine open economie, die sterk afhankelijk is van internationale ontwikkelingen. Mede als gevolg van de snel stijgende olieprijs viel de economische groei vanaf het midden van de jaren zeventig sterk terug, terwijl de inflatie en het tekort op de lopende rekening opliepen. De toenmalige regering trachtte de crisis te bestrijden met subsidies aan verlieslijdende bedrijven, maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarkt en uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector. Het voornaamste resultaat van dit beleid was echter dat het overheids-tekort sterk toenam.

In 1982 werden de verkiezingen gewonnen door de sociaal-democratische partij, die ondanks een minderheidspositie in het parlement sindsdien voortdurend aan het bewind is gebleven. De nieuwe regering besloot tot een radicale beleidswijziging, die bekend zou worden onder de naam van de 'derde weg'. Gestreefd werd naar het creëren van omstandigheden voor een aanhoudende economische groei die zou worden gedragen door de particuliere sector,

terwijl de overheid zich vooral zou richten op het verminderen van de interne en externe tekorten, het terugdringen van de inflatie en het bevorderen van de werkgelegenheid door een intensief arbeidsmarktbeleid.

De belangrijkste maatregel betrof een devaluatie van de Zweedse kroon met 16% om de internationale concurrentiepositie te verbeteren. Daarnaast ging men over op een restrictiever begrotingsbeleid, waarbij de nadruk werd gelegd op een beperking van de groei van de overheidsuitgaven om meer ruimte te geven aan de particuliere sector. Het monetaire beleid werd na de devaluatie primair gericht op een stabilisatie van de wisselkoers. Hiertoe werd de kroon gekoppeld aan een mandje met valuta's van de belangrijkste handelspartners. Aangezien het gewicht van de dollar in het valutamandje dubbel wordt geteld, heeft deze valuta een relatief grote invloed op het verloop van de wisselkoers.

Dank zij de devaluatie daalden de relatieve arbeidskosten en namen de bedrijfswinsten en de export toe, zodat het tekort op de lopende rekening daalde. De verbeterde winstpositie van het bedrijfsleven leidde tot een opleving van de bedrijfsinvesteringen en tot een toeneming van de werkgelegenheid in de particuliere sector. Aangezien de noodzaak voor het verlenen van subsidies en andere werkgelegenheidsmaatregelen afnam en een toeneming van de particuliere consumptie leidde tot hogere belastinginkomsten, kon de regering haar financieringstekort beperken zonder dat dit leidde tot een sterke toeneming van de toch al bijzonder hoge belastingdruk. Hoewel het positieve effect van de devaluatie op de concurrentiepositie mede door een sterke toeneming van de loonkosten na een paar jaar was uitgewerkt, heeft de economie sindsdien geprofiteerd van gunstige externe omstandigheden zoals de scherpe daling van de olieprijs in 1986 en de lagere waarde van de dollar. Aangezien de dollar in het Zweedse valutamandje is oververtegenwoordigd, leidt een daling van deze valuta immers tot een effectieve depreciatie van de kroon ten opzichte van de overige industrielanden. De regering kan dan ook met trots wijzen op het feit dat tussen 1982 en 1988 de gemiddelde economische groei is toegenomen, terwijl de inflatie en het tekort op de lopende rekening zijn gedaald (zie tabel 1).

Tabel 1. Economische ontwikkeling (jaargemiddelden)

	1968-74	1975-81	1982-88
Bbp-groei (%)	3,5	1,3	2,1
Inflatie (%)	5,9	10,6	6,7
Saldo lopende rekening (% bbp)	0,3	-2,0	-1,0

Overigens blijft de inflatie vrij hoog in vergelijking met het gemiddelde van de OESO. Daarnaast is de werkloosheid na een aanvankelijke stijging gedaald tot 1,6% van de beroepsbevolking in 1988. Ten slotte vertoont de begroting voor het fiscale jaar 1989-1990 zelfs een klein overschot.

De recente economische ontwikkelingen vertonen echter een minder gunstig beeld. Ondanks een terugval van de economische groei vertoont de economie in toenemende mate tekenen van oververhitting. De inflatie dreigt vooral als gevolg van een stijgende loondruk dit jaar op te lopen tot 7% (1988 was 5,8%). De interne kostenstijging heeft een negatieve invloed op het overschot op de handelsbalans en dit leidt te zamen met een toenemend tekort op de balans voor diensten en transfers tot een stijging van het tekort op de lopende rekening. De regering kreeg onlangs slechts met moeite voldoende parlementaire steun voor een aantal bezuinigingsmaatregelen, die gericht zijn op het afremmen van de binnenlandse vraagstijging. Deze maatregelen zijn echter te beperkt om de verwachte kostenstijging tegen te gaan.

De huidige ontwikkeling vertoont opmerkelijke overeenkomsten met de economische situatie in 1982. Ook toen werd de regering geconfronteerd met een groeivertraging, een toenemende inflatie en een stijgend tekort op de lopende rekening. Niettemin moet de kans dat de regering opnieuw haar toevlucht zoekt tot een competitieve devaluatie klein worden geacht. Een dergelijke maatregel sluit namelijk geenszins aan bij de recent genomen maatregelen op monetair en financieel gebied. Mede als gevolg van de recente afschaffing van de meeste deviezenrestricties zou een devaluatie waarschijnlijk leiden tot een verlies aan vertrouwen in het monetaire beleid en tot kapitaalvlucht. Belangrijker is echter dat de sterke kostenstijging dit maal niet het gevolg is van ongunstige externe omstandigheden zoals een hoge olieprijs, maar van een aantal onopgeloste structurele problemen. Wanneer deze problemen in de komende jaren niet worden opgelost, zullen zij een ernstige belemmering vormen voor een voortgezette economische groei.

Structurele onevenwichtigheden

Een belangrijk probleem wordt gevormd door een groeiend tekort aan – vooral geschoolde – arbeidskrachten.

Dit is mede het gevolg van het wat al te succesvolle arbeidsmarktbeleid, dat heeft geleid tot een hoge participatiegraad van zowel mannen als vrouwen en tot een sterke toeneming van de werkgelegenheid in de collectieve sector. Hierdoor is er weinig ruimte voor een uitbreiding van de particuliere productiecapaciteit. Daarnaast heeft het streven naar een meer egalitaire loonontwikkeling – het loonverschil tussen een geschoolde en een ongeschoolde arbeider is gedaald van 54% in de jaren zestig tot 25% in het begin van de jaren tachtig¹ – mogelijk de deelneming aan het hoger onderwijs beperkt. Ten slotte is het aantal inactieven veel groter dan de officiële werkloosheidscijfers aangeven. Geschat wordt dat circa 500.000 personen – op een beroepsbevolking van 4,5 miljoen – niet deelnemen aan het arbeidsproces vanwege een bedrijfsongeval, ziekte of vroegtijdige pensionering². Gezien de verwachte vergrijzing van de bevolking zal het arbeidstekort in de komende jaren verder stijgen. Door de krappe arbeidsmarkt is de loondruk sterk toegenomen. De loonkostenstijging wordt nog versterkt doordat het traditionele Scandinavische systeem van centrale loononderhandelingen steeds minder nauwgezet wordt nageleefd. Bij het laatste centrale loonakkoord werd afgesproken dat de lonen in 1989 met 5,6% zouden toenemen, maar door overloopeffecten en incidentele loonstijgingen zal de feitelijke stijging van de loonkosten waarschijnlijk 9% bedragen³.

Een ander probleem betreft de relatief trage groei van de kapitaalvoorraad ondanks een gunstig fiscaal regime. Hoewel de investeringsgroei de afgelopen jaren behoorlijk was, is de kapitaalintensiteit van de productie afgenomen⁴. De oorzaak hiervan ligt bij de hoge reële rente en bij de negatieve particuliere spaarquote. Dit probleem kan alleen worden opgelost door een vermindering van de inflatieverwachtingen en een verandering van het belastingstelsel, dat momenteel consumptie bevoordeelt boven besparingen.

De economische groei wordt ook beperkt door een minder efficiënt gebruik van productiefactoren. Door de devaluatie van 1982 en door een gunstige ontwikkeling van de wereldmarktprijzen voor grondstoffen als hout, ijzer en staal hebben de bosbouw-, mijnbouw- en staalindustrie hun exportpositie versterkt in tegenstelling tot de technologisch meer ontwikkelde bedrijfstakken zoals de machinebouwindustrie. Daarnaast worden bepaalde sectoren (de bouw, de agrarische sector, het bank- en verzekeringswezen, de handel) beschermd tegen buitenlandse concurrentie.

Hervormingsmaatregelen

Minister van Financiën Feldt, de architect van het huidige stabilisatiebeleid, is

zich bewust van de noodzaak om de Zweedse economie aan te passen aan de eisen van de jaren negentig en in het bijzonder aan de gemeenschappelijke Europese markt in 1992. Hij heeft dan ook plannen aangekondigd om het belastingstelsel te hervormen en om de zwaar gesubsidieerde landbouwsector te liberaliseren⁵. Daarnaast zullen de talrijke financiële restricties geleidelijk worden opgeheven.

De belastinghervorming, die in 1991 moet ingaan, omvat onder meer de afschaffing van de nationale inkomstenbelasting voor het merendeel van de bevolking, dat dan alleen nog een lokaal inkomstenbelastingtarief van 30% hoeft te betalen. Voor de hogere inkomensgroepen zal het marginale tarief worden verlaagd van 70% tot 50%. Het tarief van de vennootschapsbelasting wordt verlaagd van 57% tot 30%. Deze hervormingen betekenen echter niet dat de totale belastingdruk (57% van het bbp) wordt verminderd, aangezien de belastingbasis wordt verbreed – onder andere door het instellen van een btw-heffing op vrijwel alle diensten – en het aantal aftrekposten wordt verminderd⁶. Het is nog onzeker of en in welke mate deze belastingplannen nog zullen worden aangepast, aangezien de sociaal-democratische minderheidsregering de steun van één van de centrum-rechtse oppositiepartijen moet verkrijgen.

Bij de liberalisatie van de financiële markten werden op 1 juli 1989 de meeste deviezenrestricties opgeheven. Voortaan mogen Zweedse ondernemingen en personen in het buitenland geld lenen, beleggen of andere financiële transacties verrichten, terwijl buitenlanders mogen beleggen op de Zweedse geld- en kapitaalmarkt en rentedragende deposito's mogen aanhouden bij Zweedse banken. De resterende restricties zijn vooral bedoeld om belastingontduiking tegen te gaan. Zo moeten grensoverschrijdende betalingen en kapitaaltransacties via een Zweedse bank worden verricht. Daarnaast moeten buitenlandse waardepapieren bij een Zweedse bank of effectenmakelaar worden geplaatst. Zweedse staatsburgers mogen geen buitenlandse bankrekening aanhouden of een buitenlandse levensverzekeringspolis afsluiten⁷. Deze maatregelen zullen mogelijk leiden tot een toestroom van buitenlands kapitaal, waardoor het monetaire beleid van de Riksbank, de Zweedse centrale bank, onder druk kan komen te staan. De Riksbank lijkt echter vastbesloten om het huidige stabiele wisselkoersbeleid voort te zetten. Later in het jaar zullen nieuwe liberalisatiemaatregelen, zoals het toelaten van een aantal buitenlandse bankkantoren, in het parlement worden behandeld. Vermoedelijk zal ook worden besloten om de impopulaire beursbelasting, die heeft geleid

Tabel 2. Kerncijfers Zweden (mut. in %)

	1988	1989	1990
Reëel bbp	2,1	1,5	1
Industriële produktie	3,6	2,5	1,5
Volume bedrijfsinvest.	4,7	4,5	2
Volume part. consumptie	2,2	1,5	1
Prijspeil part. consumptie	5,8	7	7
Loonsom per werknemer	7,5	9	8
Werkloosheid (% ber. bev.)	1,6	1,5	1,8
Saldo lop. rek. (ZwK mrd.)	-15,3	-17,5	-20
Idem als % bbp	-1,4	-1,5	-1,6
Saldo overheidsfinanciën in % bbp (fiscaal jaar juli-juli)	-1,5	-1,1	0,0

tot een scherpe omzetzijding op de financiële markten, af te schaffen.

Conclusie

Het Zweedse stabilisatiebeleid waarbij de overheid tegelijkertijd naar een aanhoudende economische groei, volledige werkgelegenheid en een hogere levensstandaard voor de bevolking streeft, lijkt door interne problemen te zijn vastgelopen. Minister Feldt probeert de machine weer op gang te krijgen door liberalisatie van de economie. De voorgestelde hervormingsmaatregelen lijken voor een gemiddeld West-europees land niet erg dramatisch. Voor vele Zweden betekenen zij echter een duidelijke breuk met de tradities van gelijkheid, solidariteit en de zware rol voor de overheid in de economie. De hervormingen zullen bij de meer traditionele leden van de sociaal-democratische partij waarschijnlijk op een toenemende weerstand stuiten. Niettemin dringt het in toenemende mate tot de bevolking door dat fundamentele hervormingen onvermijdelijk zijn, wil het land niet de aansluiting bij de rest van West-Europa verliezen. Het ziet er dan ook naar uit dat Zweden, zelfs zonder dat het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap wordt aangevraagd, de komende jaren de derde weg zal verlaten en een meer Europese weg zal gaan volgen.

M. Verrijn Stuart

De auteur is medewerker van het Economisch Bureau Buitenland van de Amsterdam-Rotterdam Bank N.V. Het artikel is geheel op persoonlijke titel geschreven.

1. OESO, *Sweden, Economic Survey*, 1989, blz. 78.

2. Labour crisis in Sweden, *Financial Times*, 5 juli 1989.

3. Wages, still going strong, *The Scandinavian Economies*, april 1989, blz. 7.

4. OESO, *op.cit.*, blz. 39.

5. Feldt's fourth way, *Sweden Now*, nr. 6, 1988.

6. The shape of the tax to come, *The Scandinavian Economies*, juli 1989, blz. 3-4.

7. Sweden to abolish foreign currency regulations, *Financial Times*, 2 juni 1989.