

„Operatie Finland” (II)

DRS. M. G. BOS*

Het is toe te juichen dat prof. Bomhoff eens de aandacht heeft gevestigd op het reilen en zeilen van een ons zo onbekende economie als die van Finland. In een boeiend artikel in *ESB* van 20 oktober jl. schetst hij hoe een land, dat in 1975 te kampen had met een inflatie van 18% en een tekort op de lopende rekening ter waarde van 7,8% van het bruto binnenlands produkt, de weg naar het economisch herstel vond. Met behulp van „bijzonder omvangrijke bezuinigingen” in de collectieve sector, een restrictief monetair beleid en een fikse loonmatiging is, aldus Bomhoff, in 1976 en 1977 een operatie voltoerd die in Nederland navolging verdient. Immers, het groeitempo van de economie, het werkloosheidsniveau, de belasting- en premiedruk, het financieringstekort en de staatsschuld — om maar enkele relevante grootheden te noemen — hebben zich in Finland na een betrekkelijk korte aanpassingsperiode zeer gunstig ontwikkeld.

In deze bijdrage zal verder niet worden ingegaan op de vraag of de huidige situatie in Finland (met een werkloosheidspercentage van ruim 6) wel zo gunstig afsteekt bij die in andere enigszins vergelijkbare landen (bij voorbeeld Oostenrijk, waar de werkloosheidsvoet half zo hoog ligt). Ik zal mij bepalen tot een korte weergave van mijn visie op het Finse herstelproces en tot enkele opmerkingen aangaande de relevantie van de „Operatie Finland” voor de Nederlandse situatie.

Consumptie en permanent inkomen

Nadat de Centrale Bank vanaf maart 1975 een restrictiever monetair beleid was gaan voeren, werd ook een nieuwe aanpak van de begrotingspolitiek zichtbaar. In ruil voor verlagingen in de belastingtarieven slaagde men erin om loonmatiging in het bedrijfsleven te bewerkstelligen 1). Tegelij-

kertijd werden tal van éénmalige, dan wel tijdelijke belastingmaatregelen ingevoerd ter reducering van het financieringstekort. Terecht wijst Bomhoff erop dat dit pakket van maatregelen, alle voorspellingen van de OECD ten spijt, niet tot een neerwaartse spiraal in de particuliere consumptie heeft geleid.

Enkele van de destijds door de OECD gemaakte beoordelingsfouten spelen echter prof. Bomhoff zelf nu nog parten. In de eerste plaats blijkt de teruggang van het reële beschikbaar inkomen van gezinnen in 1976 (-1,4%) veel geringer te zijn geweest dan Bomhoff aangeeft (-4,1%). Dit laatste percentage is gebaseerd op oude gegevens omtrent de inkomensontwikkeling, die in de loop van 1979 zijn herzien. Bij nader inzien bleek met name het gezinsinkomen uit vermogen en bedrijf te laag te zijn ge-

* De auteur is werkzaam op de afdeling Economisch Onderzoek van de Algemene Bank Nederland te Amsterdam. Het artikel is geschreven à titre personnel.

1) Bomhoff geeft terecht aan dat de loonontwikkeling bij de overheid in de periode eerste kwartaal 1976 — eerste kwartaal 1978 veel sterker dan die in de industrie ten achter is gebleven bij de stijging van het consumptieprijspeil (+23%); de bedoelde lonen stegen destijds met 12% respectievelijk 20%. Voegen we echter het „aantaljaar” 1975 toe aan de te onderzoeken periode dan is het beeld als volgt: gecumuleerde loonstijging bij de overheid: +40% en in de industrie: +42% bij een inflatie van 44%. Deze cijfers hebben de bij mij na lezing van diverse Finse en OECD-publicaties reeds bestaande twijfels omtrent het instrumentele karakter van de in 1976 opgetreden koopkrachtdaling van ambtenaren alleen maar versterkt.

schat 2). Als gevolg van deze herziening van het cijfermateriaal bedraagt in de jaren 1976-1977 de totale achteruitgang in het reële beschikbaar inkomen van gezinnen niet 6,2% (zoals Bomhoff aangeeft), maar 3,6%, hetgeen het intrigerende verschil met de ontwikkeling van de reële consumptie in die jaren (-0,5%) al significant kleiner maakt.

Evenals prof. Bomhoff doe ik voor de verklaring van het resterende verschil een beroep op het begrip „permanent inkomen”, waarbij ik echter een geheel andere interpretatie van het feitelijk gedrag van de Finse consumenten naar voren wil brengen. Bomhoff stelt: „Het lijkt erop dat de consumenten hun besparingen tijdelijk zullen aanspreken, wanneer zij verwachten dat een *bezuinigingsoperatie tot herstel van economische groei gaat leiden*” (curs. MGB). De verklaring voor het feit dat de Finse consumenten de veranderingen in beschikbaar inkomen als zuiver tijdelijk hebben beschouwd kan mijns inziens beter „dichter bij huis” worden gezocht, nl. in de aard van de genomen belastingmaatregelen. In de eerste plaats is er in 1976 en 1977 door een vervoering van de inning van de inkomstenbelasting en, nog belangrijker, door uitstel van restitutie van de inkomstenbelasting een grote discrepantie geschapen tussen de gedurende een jaar feitelijk betaalde inkomstenbelasting (op kasbasis) en de op grond van de aanslagen over het betreffende jaar verschuldigde inkomstenbelasting (op transactiebasis). Het verlaat restitueren van de inkomstenbelasting 1975 — in maart 1977 in plaats van in december 1976 — betrof 1.200 mln. markkaa (d.i. rond 1% van het bruto binnenlands produkt). Tabel 1 geeft aan dat de druk van de inkomstenbelasting op kasbasis als gevolg van de genoemde maatregelen in 1976 en 1977 tijdelijk ruim boven die op transactiebasis kwam te liggen. Men mag aannemen — zeker indien men de consumptietheorie van het permanente inkomen aanhangt — dat de Finse consumenten het eenmalige karakter van de initiële drukverzwaring op kasbasis hebben doorzien en hun beslissingen mede op de door de belastingdruk-op-transactiebasis geïndiceerde te verwachten drukontwikkeling hebben gebaseerd. De consumenten hebben als het ware een voorschot genomen op de drie maanden later te ontvangen restituties door aanpassing van hun besparingen.

Tabel 1. Inkomstenbelasting in procenten van het belastbaar inkomen van gezinnen

	1975	1976	1977	1978	1979
Op kasbasis	29,7	32,4	31,8	28,0	26,7
Op transactiebasis	31,5	30,4	29,3	27,7	28,2
Verskil	-1,8	+2,0	+2,5	+0,3	-1,5

Bron: L. Aarnio, Developments in Finnish taxation since the middle of the 1970's *Bank of Finland Monthly Bulletin*, jg. 55, 1981, nr. 2, blz. 24-33, in het bijzonder blz. 29.

Ook ten aanzien van de in 1976 ingevoerde éénmalige heffingen ter financiering van een werkgelegenheidsprogramma (een extra heffing op de hoogste inkomens, welke in 1978 is terugbetaald; een verhoging van de personele vermogensbelasting en

een heffing op het vermogen van bedrijven) zullen de economische subjecten zich bij hun besluitvorming waarschijnlijk niet uitsluitend hebben laten leiden door de directe effecten van deze belastingmaatregelen. Het bijzondere karakter van de fiscale aanpassingen die in 1976 en 1977 tot de drukverzwaring leidden, vormt mijns inziens een zeer bevredigende verklaring voor het op peil blijven van de particuliere consumptie in Finland. Daarmee lijkt mij tevens de basis te zijn ontvallen aan de kritiek van prof. Bomhoff op de consumptievergelijking van het Freia-model.

Overheidsuitgaven

Ik heb niet kunnen ontdekken waar de Finse overheid „bijzonder omvangrijke bezuinigingen” zou hebben aangebracht. Op basis van cijfermateriaal van de OECD kan het volgende worden vastgesteld:

- de reële groei van de overheidsconsumptie (incl. lonen en salarissen) heeft in de jaren 1974-1980 voortdurend ten minste 3% per jaar bedragen. De hoogste groeivoeten deden zich juist in 1975 (+6,4%) en 1976 (+5,6%) voor;
- de bruto investeringen van de overheid hebben in de jaren zeventig voortdurend rond de 4% van het bruto binnenlands produkt geschommeld;
- de overdrachten om niet aan de particuliere sector zijn in het midden van de jaren zeventig verder toegenomen van 11,2% van het bruto binnenlands produkt in 1974, via 12,4% (1975) en 13,0% (1976), tot 13,5% (1977), waarna weer een lichte daling is gevolgd 3).

De na 1977 opgetreden daling in het quotiënt van de collectieve uitgaven en het bruto binnenlands produkt (het „overheidsaandeel”) is de resultante van een economisch en van een rekenkundig effect. De snelle groei in de jaren 1979 en 1980 deed de werkloosheid, en daarmee het volume van de sociale uitkeringen, slinken. De groeivoet van de economie lag

bovendien boven die van de overige overheidsuitgaven, zodat alleen al uit dien hoofde een reducering van het „overheidsaandeel” viel te verwachten. Nu het groeitempo in Finland weer is teruggelopen, zien we het „overheidsaandeel” weer toenemen, hetgeen o.a. tot uitdrukking komt in een stijgende belasting- en premiedruk (36,4% in 1981).

Buitenlandse vraag

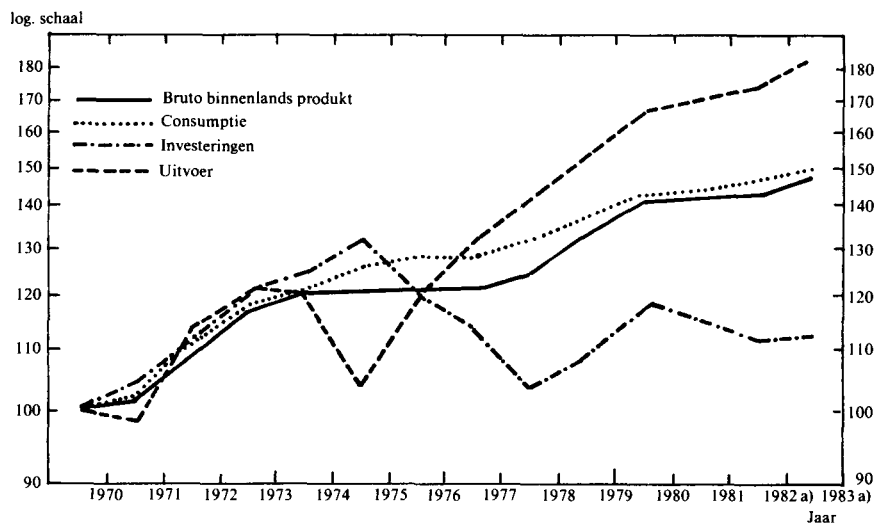
Uit onderstaande figuur komt goed naar voren hoezeer de uitvoer na 1975 de conjunctuurondersteunende factor bij uitstek is geworden. Het betreft hier een typisch voorbeeld van „export-led growth”. De investeringen daarentegen hebben zich bij lange na niet op het wel zeer hoge niveau van 1975 (30,8% van het bruto binnenlands produkt) kunnen handhaven.

De opleving van de uitvoer was in de jaren 1976-1978 in niet onbelangrijke mate te danken aan een drietal factoren, die in het artikel „Operatie Finland” niet of nauwelijks aan bod komen: de toepassing van een beleidsinstrument (devaluatie van de munt); het optreden van een voor Finland specifieke ontwikkeling (extra leveranties aan de Sovjetunie); en de opleving van de conjunctuur in het Westen.

De opmerking van Bomhoff dat de export naar de Sovjetunie in de periode 1975-1981 in belang afnam is onjuist. Uit tabel 2 blijkt dat de uitvoer naar de Sovjetunie eerst in 1975, en vervolgens in

2) Zie OECD, *Economic Survey Finland*, december 1979, tabel 2, en het door het Finse Ministerie van Financiën uitgegeven *Economic Survey 1980*, tabel 37, waaraan ik de volgende gegevens ontleen: Beschikbaar inkomen van gezinnen (in mln. markkaa) 1975:59.191; 1976:66.711; hetgeen een nominale groei van 12,7% betekent. De inflatie bedroeg in 1976 14,3%.
3) Ministry of Finance, *Economic Survey 1981*, Helsinki, 1981, tabel 52.

Figuur. De volume-ontwikkeling van het bruto binnenlands produkt en enkele vraagfactoren (1970 = 100)



a) Voorspelling van het Onderzoeksinstituut van de Finse economie, mei 1982.
Bron: Postipankki, *Finland - Economic Outlook*, juni 1982.

1980/1981, een aanzienlijke uitbreiding onderging.

Tabel 2. De uitvoer naar de Sovjetunie in procenten van de totale uitvoer van Finland, 1973-1981

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
11.7	13.9	20.1	20.0	19.4	17.8	13.8	17.6	24.7

Bron: OECD. *Statistics of foreign trade*.

Beide malen was deze uitbreiding het gevolg van een forse prijsverhoging van de door de Sovjetunie geleverde aardolie die door Finland in het kader van het bilaterale handelsakkoord wordt gecompenseerd door extra leveringen van vooral kapitaalgoederen. Deze opzet is voor Finland zeer gunstig daar het bij olieprijsverhogingen wel het ruilvoetverlies moet accepteren, maar géén risico van verlies aan afzetmogelijkheden loopt. De extra leveringen aan de Sovjetunie na de eerste oliecrisis kwamen juist goed op gang toen in de tweede helft van 1975 de binnenlandse vraag een scherpe daling begon te vertonen. Ook na de tweede oliecrisis gaf de uitvoer naar de Sovjetunie een sterk anticyclisch beeld te zien.

In 1976 kon Finland bovendien volop profiteren van de opleving van de conjunctuur in het Westen, die de vraag naar met name hout en houtproducten sterk deed toenemen. Het forse groeitempo van de uitvoer kon daarna worden gehandhaafd, mede dankzij een drietal devaluaties in 1977 en begin 1978 als gevolg waarvan de markka in één jaar tijd effectief met 16% deprecieerde 4). De voortgezette stijging van de uitvoer, de opleving van de particuliere consumptie en niet te vergeten de continue toename van de overheidsbestedingen deden in de loop van 1979 de produktie in diverse sectoren de capaciteitsgrenzen naderen. Daar inmiddels ook de vermogensstructuur van de bedrijven enige verbetering had ondergaan, stond niets een herstel van de investeringen in de weg. Weliswaar is het tarief van de vennootschapsbelasting (incl. lokale heffingen) met rond 60% hoog te noemen, maar mede dank zij de zeer genereuze afschrijvingsregelingen fluctueren de investeringen in Finland rond een relatief hoog peil 5).

Conclusie

Finland is er in een betrekkelijk korte periode vrij goed in geslaagd het tekort op

4) Vergelijk de visie van de OECD in de *Economic Survey Finland* december 1979, blz. 53: „... the improvement in international competitiveness owes much to exchange rate adjustments effected in 1977-1987 and to the favourable post-devaluation developments of costs and prices. Tax concessions offered by the Government in return for wage and price restraint has been a key element”.

5) OECD, *Economic Survey Finland*, mei 1981, blz. 14.

6) In Finland daalde de bezettingsgraad in de industrie van 90% eind 1974, tot 77% in de eerste helft van 1977.

de lopende rekening weg te werken met behulp van een inmiddels beproefd recept: afremmen van de binnenlandse vraag. Daarbij zijn vooral monetaire, inkomens- en prijspolitieke en fiscale instrumenten gehanteerd. De uitvoer heeft zich krachtig hersteld; deels als gevolg van het gevoerde beleid — waarbij de succesvolle, niet tot een loon- en prijsexplosie leidende, devaluatie van de munt expliciete vermelding verdient —, deels als gevolg van gunstige externe omstandigheden. Het teruglopen van het „overheidsaandeel” en van de belasting- en premiedruk na 1977 is niet zozeer de oorzaak als wel het gevolg van het opgetreden economisch herstel. Dat zijn, dunkt me, de belangrijkste lessen die men kan trekken uit de werkelijk doorgevoerde „Operatie Finland” welke, zoals we gezien hebben, op tal van hoofdpunten weinig gelijkens vertoont met de door prof. Bomhoff gepresenteerde versie.

Deze lessen lijken echter in de huidige Nederlandse context weinig relevant. De economie vertoont, althans voor zover het de particuliere sector betreft, géén tekenen van *overbesteding*. Het zeer omvangrijke overschot op de lopende rekening is een afspiegeling van de geringe investeringsgeïgtheid in dit land. Het terugdringen van de binnenlandse vraag, zoals in Finland is gebeurd, draagt het gevaar van een verdere daling van de bezettingsgraad van het industriële apparaat levensgroot in zich 6), om over de mogelijke gevolgen van een „Operatie Finland versie-Bomhoff” maar te zwijgen.

Slechts een fikse opleving van de wereldhandel lijkt fundamenteel economisch herstel te kunnen bewerkstelligen. In dit verband refereert prof. Bomhoff wel terloops aan de opstelling van het internationale bankwezen, maar laat de rol van nationale overheden in deze geheel buiten beschouwing. Het is echter aan de nationale overheden om in *internationaal overleg* effectieve maatregelen te nemen die kunnen bijdragen aan een spoedig herstel van de wereldconomie. De regeringen van overschotlanden valt hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid toe.

Marko Bos

Naschrift

Bos onderschrijft de hoofdstelling uit mijn betoog: „Terecht wijst Bomhoff erop dat dit pakket van maatregelen, alle voorstellingen van de OECD ten spijt, niet tot een neerwaartse spiraal in de particuliere consumptie heeft geleid”.

Nog een paar korte aantekeningen:

— De inkomens in de collectieve sector bleven tijdens de periode van ombuigingen 8% achter bij de inkomens in de particuliere sector. De inkomenspolitiek bij de overheid in 1976-1978 was een welbewuste poging om de nationale bestedingen te verschuiven van consumptie en overheidsbestedingen naar investeringen en export. De hypothese van Bos dat tegelijkertijd een eerdere ongelijkheid ten nadele van de par-

ticuliere sector moest worden weggevoerd, wordt niet door de cijfers over de langere termijn bevestigd. In de jaren voor 1976 zien we soms de lonen bij de overheid sneller stijgen (1975), soms ook de lonen bij de overheid achterblijven (1974) in vergelijking tot de inkomens in de industrie.

— De interessante passage over de belastingheffing in 1976-1978 bevestigt nog eens hoe belangrijk het is om een goed onderscheid te maken tussen tijdelijke en permanente verzwaringen van de belastingdruk. Dit onderscheid ontbreekt geheel in de modellen van het Centraal Planbureau. De ombuigingen waren in Finland scherper dan in alle andere OECD-landen. Dat blijkt niet alleen uit de al genoemde 8% waarmee de inkomens in de collectieve sector (behalve de laagst-betaalden) achterbleven bij de industrie, maar blijkt ook frappant uit de volgende cijfers:

	1974-1976	1976-1978
Groeivoet van het nominaal bruto binnenlands produkt	31%	22%
Groeivoet van de totale overheidsconsumptie	53%	23%

Aan het snel toenemend beslag van de collectieve sector werd een abrupt halt toegeroepen. Men moet echter cijfers in lopende prijzen vergelijken, omdat er nu juist werd bezuinigd op de hoogte van de inkomens in de collectieve sector.

— Zoals al uitvoeriger betoogd in mijn antwoord aan Creutzberg en Leppänen daalt het belang van de uitvoer naar de Sovjetunie gedurende de periode van de ombuigingen en de eerste jaren daarna. De uitvoer naar de EG- en de EFTA-landen groeide dus sneller dan het gemiddelde. Mét Van der Zwan meen ik dat de Nederlandse analyses van onze exportmogelijkheden te beperkt zijn door alleen te letten op de concurrentiepositie en de groei van de wereldhandel. Bij de huidige rendementen is het voor veel Nederlandse bedrijven te riskant om nieuwe stappen op de buitenlandse markt te wagen. Hoe gunstiger de rendementen in het bedrijfsleven, des te groter de kansen voor de export, waar immers ook de kost voor de baat uitgaat.

— Het beslag van de collectieve sector is in Finland stabiel vanaf 1976. De snelle economische groei begint volgens de kwartaalcijfers op te treden vanaf het najaar van 1978. Ik zie dus niet hoe de stabilisering van de collectieve sector het gevolg kan zijn van de snelle economische groei. Integendeel: de snelle groei is de beloning — na twee jaar — voor de beheersing van de collectieve uitgaven.

Eduard J. Bomhoff