

Operatie Finland

PROF. DR. E. J. BOMHOFF*

In Nederland woedt een discussie over de negatieve effecten van een bezuinigingsbeleid. Omvangrijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven zouden de binnenlandse bestedingen aantasten en de economie verder in het slop doen raken. De auteur van dit artikel plaatst daar de ervaringen in Finland tegenover. Naar zijn mening hebben bijzonder omvangrijke bezuinigingen in de jaren 1976 en 1977 de Finse economie gered. Er ontstond geen „deflatoire spiraal”; integendeel, vanaf 1978 groeide de Finse economie twee jaar lang sneller dan die van alle andere OECD-landen. Op dit moment staat de Finse economie er verhoudingsgewijs goed voor: de economische groei is hoger, de werkloosheid lager en de staatsschuld is veel minder opgelopen dan in andere landen. Volgens de auteur is het hoog tijd dat er in de Nederlandse economie een „operatie Finland” plaatsvindt.

Inleiding

In de jaren 1976 en 1977 hebben in de Finse economie bijzonder omvangrijke bezuinigingen plaatsgevonden. Er ontstond geen „deflatoire spiraal”; integendeel: vanaf 1978 groeide de Finse economie twee jaar lang sneller dan alle andere OECD-landen. Uit de cijfers voor Finland blijkt dat een tijdsduur van twee jaar na een dergelijke operatie een redelijke schatting is van de periode die noodzakelijk is om uit het dal te komen. Dit staat lijnrecht tegenover de hypothetische berekeningen van het Centraal Planbureau, waaruit zou blijken dat zelfs acht jaar na het begin van de bezuinigingen nog geen herstel zal zijn ingetreden. In dit artikel wil ik tegenover deze berekeningen de feiten met betrekking tot Finland stellen, waar sterke bezuinigingen op de inkomens in de collectieve sector en een tijdelijke verhoging van de inkomsten- en vermogensbelasting om het tekort te reduceren, tot zeer gunstige effecten hebben geleid voor de Finse economie. Het is naar mijn mening de hoogste tijd voor een „operatie Finland” voor de Nederlandse economie.

Economisch herstel na twee jaar

Tussen 1970 en 1976 groeide het totale beslag van de collectieve sector op de nationale middelen in Finland precies even snel als in Nederland (22,4% versus 22,8%). Daarna besloot de Finse regering om aan die snelle stijging een halt toe te roepen met als gevolg dat tussen 1976 en 1980 de collectieve sector niet verder in omvang toeneemt. In geen ander OECD-land heeft een regering zó hard en zó resoluut omgebogen. Daar komt nog bij dat tegelijkertijd de inflatie moest worden bestreden. Hoewel het tempo van de prijsstijgingen was opgelopen van 11% in 1973 tot 18% in 1975, bracht de Finse centrale bank de groeivoet van de geldhoeveelheid in 1976 terug van 34% tot -2%.

De ombuiging in het groeitempo van de collectieve sector was op zich al uniek voor de gehele OECD; daarbij kwam nog een monetaire deceleratie, die tot een buitengewoon scherpe onverwachte daling van de totale vraag leidde. Zelden waren de condities voor een „deflatoire spiraal” zo duidelijk aanwezig als in het Finland van 1976.

Doordat de ombuigingen in de collectieve sector direct volgden op een scherpe verkrapping van de monetaire politiek, ge-

ven de ontwikkelingen in Finland ons een conservatieve indicatie van wat er gebeurt bij een politiek van omvangrijke bezuinigingen. De gevolgen op korte termijn hoeven immers veel minder dramatisch te zijn, wanneer intussen de monetaire politiek op koers kan blijven, of zelfs licht expansief kan zijn. In Finland vonden de bezuinigingen echter plaats onder een ongunstig monetair gesternte, zodat we zouden mogen verwachten dat de aanpassingskosten die horen bij de bezuinigingen in de overheidssector, extra hoog uitvielen en de bijbehorende economische inzinking van extra lange duur was.

De feiten komen waarschijnlijk als een verrassing voor al degenen die hier voortdurend spreken over een „deflatoire spiraal” en beweren dat bezuinigingen in de collectieve sector onze economie alleen maar nog verder in het slop helpen. In Finland stagneerde de consumptie namelijk maar twee jaar — in 1976 en 1977 — en daarna groeide de Finse economie in 1979 en 1980 sneller dan alle andere OECD-landen. Ook nu staat Finland er aanzienlijk beter voor dan de landen van West-Europa gemiddeld: de economische groei is hoog, de werkloosheid lager, en de staatsschuld heeft maar een fractie van de omvang in bij voorbeeld Nederland en Zweden.

Kunnen de feiten zó sterk afwijken van de „spoorboekjes”? Dat is een vraag die niet alleen het Centraal Planbureau en de overige tegenstanders van omvangrijke bezuinigingen zich hoeven aan te trekken. Ook de OECD in Parijs had in 1976 volkomen foutieve voorspellingen gedaan. In het vervolg van dit artikel wil ik voor de drie hoofdcomponenten van de particuliere vraag: de consumptie, de export, en de investeringen, argumenten waarom de Finse feiten zo veel bemoedigender waren dan de bekende „spoorboekjes”. Voor elk van de drie componenten van de geaggregeerde vraag is mijn conclusie dat er niets uitzonderlijks is aan de ontwikkelingen in Finland, maar dat de Nederlandse discussie ernstig heeft geleden onder een misplaatst vertrouwen in de hypothetische berekeningen van het Planbureau.

* Hoogleraar monetaire economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur dankt Erkki Eiroma, handelssecretaris van de Finse ambassade te Den Haag, voor zijn belangrijke hulp, Paul T. W. M. Veugelers voor het uitvoeren van de berekeningen en Geert Rouwenhorst en Eduard van Zuijlen voor hun medewerking aan de research.

Misschien kunnen we voor een antwoord op de vraag wat nu werkelijk de gevolgen zijn van grote ombuigingen beter terecht in de Carnegiealaan 1) dan aan de Van Stolkweg 2).

Consumptie en permanent inkomen

Natuurlijk kunnen scherpe ombuigingen in de collectieve sector op korte termijn tot uitval van de consumptie leiden. De vraag is maar in welke omvang dat gebeurt en voor hoelang. In Finland stagneerde de particuliere consumptie gedurende twee jaren, in 1976 en 1977. Dat was veel korter dan de OECD nog in de herfst van 1977 had voorzien. Toen voorspelden de Parijse deskundigen een daling van het volume van de consumptie voor 1977 van 4½% en een daling in 1978 van 2%. In feite daalde de consumptie echter met slechts met 1,4% in 1977 en was er al weer een toename van 2,6% in 1978.

De daling in de consumptie was dus lang niet proportioneel met de daling in de beschikbare gezinsinkomens, om redenen die goed zijn samengevat in het *Economic Survey* van de Finse economie uit januari 1978: „veranderingen in de spaarquote moeten worden beschouwd als reacties van de consumenten op plotselinge veranderingen in het beschikbaar inkomen, die als zuiver tijdelijk worden beschouwd”. De opvatting dat het permanente inkomen „de voornaamste determinant van het consumenten-gedrag in Finland is, is dan ook vaak naar voren gebracht” 3).

Het lijkt erop dat de consumenten hun besparingen tijdelijk zullen aanspreken wanneer zij verwachten dat een bezuinigingsoperatie tot herstel van economische groei gaat leiden. Het nieuwe model Freia van het Centraal Planbureau sluit deze mogelijkheid uit, omdat daarin de consumptie niet afhangt van het permanente of verwachte inkomen, maar van het feitelijke inkomen in de lopende periode. Een scherpe teruggang in de beschikbare gezinsinkomens leidt volgens dat model tot een overeenkomstig scherpe daling van de gezinsconsumptie. In perioden van gelijkmatige economische groei maakt het natuurlijk weinig uit of de consumptie in het model afhangt van een maatstaf voor het permanente inkomen of direct gekoppeld is aan de beschikbare gezinsinkomens. Het verschil wordt echter cruciaal ten tijde van grote veranderingen in de economische politiek.

Onze statistische tests van de consumptiefunctie uit het nieuwe Freia-model bevestigen dit. Wij hebben alle cijferreeksen die volgens het nieuwe CPB-model een rol spelen bij de verklaring van de gezinsconsumptie verzameld voor de Finse economie, en onderzocht of het model de consumptie in Finland correct kan traceren. In het algemeen blijkt dat zeker het geval te zijn, maar juist in 1976 — het jaar van de ombuigingen — blijkt de consumptievergelijking uit het Freia-model de consumptie sterk te onderschatten: een fout van 1½%, en het op één na grootste residu uit de gehele schattingsperiode.

Het zou interessant zijn om te weten hoe de „spoorboekjes” eruit zouden zien wanneer het Planbureau de theorie van het „permanente inkomen” zou hanteren bij de verklaring van de consumptie. Mijn hypothese is dat de verkeerde specificatie van de consumptiefunctie 4) er in belangrijke mate debet aan is dat

ombuigingen in de collectieve sector volgens dit model zo'n buitengewoon lange aanpassingsperiode veroorzaken.

Marktaandeel en winstgevendheid

Hoe lang de periode van aanpassingen na grote bezuinigingen in de collectieve sector zal duren, hangt ook af van het groeitempo van de export. In het Freia-model zijn besparingen in de collectieve sector alleen gunstig voor de export, wanneer ze leiden tot lagere binnenlandse prijzen. Veranderingen over de tijd in het Nederlandse aandeel in de wereldhandel hangen dus ook uitsluitend af van de ontwikkeling van het relatieve prijspeil van onze export. Buiten beschouwing blijft dan dat het bij een behoorlijke rendementspositie veel gemakkelijker is voor Nederlandse bedrijven om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op de wereldmarkt, terwijl negatieve rendementen het veel moeilijker maken om efficiënt te profiteren van nieuwe mogelijkheden op de internationale markt.

Ons statistisch onderzoek suggereert dat het Planbureau ten onrechte is voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat herstel van normale rendementsverhoudingen in Nederland het gemakkelijker maakt voor de Nederlandse industrie om weer meer dan proportioneel te profiteren van de groei in de wereldhandel. Wanneer wij de exportvergelijking in het Freia-model herschatten met toevoeging van een eenvoudige maatstaf voor de winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven, blijkt die variabele (een transformatie van de arbeidsinkomensquote) met een t-waarde van 1.9 bij te dragen tot de verklaringsgraad 5). Volgens onze schattingen kan iedere daling van 1 procent-punt van de arbeidsinkomensquote leiden tot een stijging van het groeitempo van de export met 0.15–0.20 procent-punten.

Tabel. Index voor het volume van de export, 1975 = 100 a)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Finland.	100	115	126	136	148	162	168
Nederland ..	100	111	109	113	124	125	126

a) Een opsplitsing van de Finse export laat zien dat de export naar West-Europa iets sneller groeide dan het gemiddelde. De export naar de Sovjetunie nam in belang af over deze periode.

De cijfers in de tabel laten zien dat de Finse export zich vanaf 1975 gunstiger ontwikkelde dan de Nederlandse export.

1) Carnegiealaan 11: Ambassade van de Republiek Finland.

2) Van Stolkweg 14: Centraal Planbureau.

3) OECD. *Economic Survey Finland*. Parijs, 1978, blz. 6–8.

4) De consumptiefunctie is ook theoretisch onjuist omdat òn de consumptie òn verschillende verklarende variabelen tegen lopende prijzen zijn opgenomen, zodat verschillende marginale en gemiddelde consumptiequoten vreemde functies van het inflatiepercentage worden.

5) Herschatten exportvergelijking uit het CPB-model Freia na toevoeging van een eenvoudige maatstaf voor de winstgevendheid van het bedrijfsleven:

$$\hat{b} = -17,81 + 0,98 \hat{m}^w - 1,28 (\hat{p}_b - \hat{p}_b^*) 4321 + 14,69 Aiq_{-2}^1$$

(2,0) (8,9) (2,6) (1,9)

Residuele variantie = 4,34
R² = 0,89
DW = 1,7

\hat{b} = uitvoervolume van goederen;

m^w = volume wereldhandel (herwogen);

p_b = prijspeil goederenuitvoer;

p_b^* = prijspeil concurrenten op wereldmarkt (in guldens, dubbel herwogen);

Aiq^1 = inverse van arbeidsinkomensquote van bedrijven (exclusief delfstofwinning, openbare nutsbedrijven en exploitatie van woningen);

\sim = relatieve groeivoet;

„4321” = gewogen gemiddelde van lopende en vertraagde cijfers overeenkomstig de specificatie van het Centraal Planbureau.

Steekproefperiode 1967–1982.

Operatie Finland

Maatregelen

- Over een periode van twee jaar blijven de inkomens in de collectieve sector (behalve die van de laagst betaalden) 8% achter bij de lonen in de industrie.

Loonontwikkeling van 1976-I tot 1978-I

Lonen bij de overheid	+ 12%
Lonen bij de industrie	+ 20%
Prijsspeil van de consumptie	+ 23%

- De belastingdruk eerst tijdelijk omhoog om de tekorten te reduceren en daarna trendmatige verlaging van de belastingdruk.

Totale belasting- en premiedruk in procenten van het bruto binnenlands produkt

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
34,3	34,1	36,0	39,2	38,5	36,2	34,7	34,8

- Tijdelijke daling van het totale beschikbare gezinsinkomen, om ruimte te maken voor export en investeringen.

Index voor het reëel beschikbaar inkomen van gezinnen

1975	1976	1977	1978	1979	1980
100	95,9	93,8	97,7	103,9	106,7

- Beheersing van de totale overheidsuitgaven en van het financieringstekort.

Collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands produkt

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Finland.....	37,1	38,3	39,5	39,1	38,5	38,2
Zweden.....	49,0	51,9	57,9	59,6	65,1	65,7
Duitsland.....	47,1	46,4	46,5	46,5	46,4	46,9
Nederland.....	55,9	55,9	56,0	57,5	59,5	62,5

Financieringstekort in procenten van het nationaal inkomen

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Finland.....	2,6	0,2	1,2	1,9	3,4	2,6	1,4
Nederland.....	3,4	4,0	3,2	3,4	4,6	5,1	6,7

Resultaten

- Geen negatieve spiraal in de consumptie, omdat de gezinnen de tijdelijke belastingverhogingen opvangen met hun besparingen.

Index voor de reële consumptie, 1975 = 100

1975	1976	1977	1978	1979	1980
100	100,9	99,5 a)	102,1	107,8	110,5

a) Door de OECD was voor 1977 een daling van 4½% voorspeld.

- Twee jaar na de operatie begint een krachtig herstel van de economische groei.

Index voor het bruto binnenlands produkt, 1975 = 100

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Finland.....	100	100,3	100,7	103,0	110,8	116,4	117,4	118,6
Zweden.....	100	101,2	99,2	100,5	104,6	106,0	105,1	105,9
Duitsland.....	100	105,2	108,4	111,8	116,9	119,1	118,7	119,9
Nederland.....	100	105,3	107,8	110,7	112,7	113,4	111,9	111,9

- Meer banen in de industrie.

Index voor de werkgelegenheid in de industrie, 1975 = 100

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Finland.....	100	96	94	92	95	100	102
Nederland.....	100	97	94	91	89	88	86

- Een werkloosheid die lager ligt dan het gemiddelde in de OECD.

Gestandaardiseerde werkloosheidsvoet volgens OECD

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Finland.....	2,2	4,0	6,0	7,4	6,0	4,7	5,2
Nederland.....	4,0	4,3	4,2	4,2	4,2	4,9	7,5

- Een staatsschuld die een fractie is van de Nederlandse schuld.

Staatsschuld per hoofd van de bevolking, maart 1982 (in gld.)

Finland.....	2.812
Nederland.....	8.789

In Finland daalde de arbeidsinkomensquote vanaf 1977 tot het niveau van vóór de oliecrisis van 1973: in Nederland is de arbeidsinkomensquote 10 procent-punten hoger dan in het begin van de jaren zeventig. Mijn hypothese is dat exporterende bedrijven des te gemakkelijker kunnen profiteren van ontwikkelingen op de internationale markt wanneer hun financiële positie sterker is. Als deze hypothese correct is, volgt daaruit dat het Planbureau de gunstige gevolgen van bezuinigingen op de Nederlandse export belangrijk onderschat.

Investerings en toekomstverwachtingen

De OECD voorspelt dat het volume van de investeringen in Finland in 1982 nog 4% hoger zal uitvallen dan in 1979, het laatste jaar vóór de tweede oliecrisis en de daaropvolgende recessie. In Nederland ligt het volume van de investeringen in 1982 16,5% onder het niveau van 1979. Opnieuw valt de vergelijking overtuigend uit in het voordeel van het land waar de politici de moed hadden om krachtig om te buigen.

Een analyse van het verloop van de investeringen over de tijd is aanzienlijk gecompliceerder dan een statistisch onderzoek naar de consumptie en de export. De duur van een recessieve periode hangt vooral af van de mate waarin de feitelijke voorraden boven de gewenste liggen. Hoe duurzaam het herstel na de recessie zal zijn is een functie van de bedrijfsinvesteringen, die op hun beurt weer afhangen van een omslag in de toekomstverwachtingen van pessimistisch naar optimistisch. Het blijkt econometrisch erg moeilijk om vergelijkingen op te stellen voor de voorraadinvesteringen en de uitbreidingsinvesteringen die òn theoretisch correct zijn òn de historische ontwikkeling juist kunnen beschrijven. Bij de huidige stand van kennis weten de economen niet met zekerheid wanneer precies de toekomstverwachtingen van de ondernemers weer optimistisch worden. Zijn daarvoor één à twee jaar van hogere ingehouden winsten noodzakelijk — zoals het Planbureau aannam in het Vintaf-model — of is de combinatie van dalende voorraden en verbeterde afzetprognoses al voldoende?

De OECD benadrukt in haar analyses van de Finse economie vooral de feitelijke reductie van de arbeidsinkomensquote als een hoofddeterminant van de investeringen. Naar mijn mening moet het zichtbare succes van de autoriteiten om de totale belasting- en premiedruk te stabiliseren ook een belangrijke gunstige invloed hebben gehad op de investeringen. Immers, het te verwachten rendement op een investering hangt in belangrijke mate af van de belastingdruk over de gehele levensduur van de machine. Zodra de autoriteiten erin zijn geslaagd de belastingdruk te stabiliseren, ontstaat een heel wat gunstiger perspectief dan de constatering — die helaas voor Nederland nog steeds opgaat — dat de totale belasting- en premiedruk verder toeneemt. Niet alleen vormt de stijgende belasting- en premiedruk een directe bedreiging van de netto rendementen, maar bovendien betekent een jaarlijks stijgende belastingdruk dat de economie zich bevindt op een pad dat op de lange duur niet houdbaar zal zijn. De belastingdruk kan niet tot honderd procent van het nationaal inkomen toenemen, dus eens zal moeten worden omgebogen. Onzekerheid over tijdstip en vorm van die ombuigingen maakt investeringsbeslissingen extra riskant.

Bij de publikatie van het Freia-model werd meegedeeld dat nu „afzetverwachtingen” een plaats in de berekeningen van het Planbureau hadden gekregen. Bij inspectie van de investeringsvergelijking blijkt echter dat men beter van *afzetherinneringen* had kunnen spreken. De formule die een cijfer moet opleveren voor de afzetverwachtingen, bevat niet meer dan een eenvoudige extrapolatie uit het verleden. Met serieuze modellen van toekomstverwachtingen heeft dat weinig te maken. De benadering van het Planbureau doet naar mijn mening onvoldoende recht aan de betekenis van afzetverwachtingen voor de investeringen, en is bovendien inconsistent omdat in het algemeen het model als geheel een andere waarde zal opleveren voor de verwachte afzet dan de formule die in de investeringsvergelijking wordt gehanteerd 6).

Daar komt nog bij dat volgens het nieuwe model van het Centraal Planbureau trends in de belasting- en premiedruk geen enkele directe invloed op de toekomstverwachtingen en daarmee op de investeringen hebben. Ten derde male lijkt mij de conclu-

sie gerechtvaardigd dat de berekeningen van het Planbureau te pessimistisch zijn over de gevolgen van omvangrijke besparingen in de collectieve sector. Het voorbeeld van Finland laat zien dat na één jaar van bezuinigingen de belasting- en premiedruk kan gaan dalen, wat naar mijn mening een belangrijk gunstige invloed moet hebben op de investeringen. De onbevredigende wijze waarop toekomstverwachtingen zijn gemodelleerd in de investeringsvergelijking van het Planbureau sluit deze mogelijkheid uit.

Conclusies

Natuurlijk zijn Finland en Nederland niet identiek. Het is bij voorbeeld in Finland veel kouder, en de olie-import is er dan ook naar verhouding aanzienlijk hoger dan bij ons. Ook is Nederland fortuinlijker wat betreft binnenlandse energiebronnen. Evenmin is 1982 zonder meer te vergelijken met 1976. Toen steeg de wereldhandel met ongeveer 7% per jaar; nu voorspelt het Planbureau een stijging van 2½% voor 1983, en zelfs die bescheiden prognose kan nog te optimistisch zijn wanneer het internationale bankwezen terughoudend blijft met het verstrekken van handelskrediet. Het zou daarom naar mijn mening prudent zijn wanneer de Nederlandse regering een zekere compensatie bood voor de maar langzaam groeiende vraag uit het buitenland door tijdens de bezuinigingsoperatie wèl voldoende geld ter beschikking te stellen aan bij voorbeeld de PTT, de provincies en gemeenten om bestellingen bij het bedrijfsleven te plaatsen.

De externe condities zijn in 1982 minder gunstig voor grote ombuigingen dan in 1976. Dat argument snijdt echter naar twee kanten. De consequenties van verder gaan op de oude weg van een steeds hogere belasting- en premiedruk zijn nu ook ernstiger dan ze zes jaar geleden waren. Juist wanneer de vraag uit het buitenland maar langzaam toeneemt, is het des te belangrijker dat de dienstensector in het binnenland, de bouw en andere bedrijfstakken weer kunnen opereren vanuit een gunstiger toekomstperspectief.

Toegegeven: Finland in 1976 is niet hetzelfde als Nederland in 1982. Toch meen ik dat aandacht voor de Finse economie nuttig kan zijn omdat in geen enkel ander OECD-land zo krachtig is bezuinigd als daar. Bovendien vonden de bezuinigingen plaats op een moment dat ook de inflatie moest worden bestreden, zodat òn de monetaire politiek òn de fiscale politiek tegelijkertijd naar uiterst restrictief omsloegen. Niettemin duurde de aanpassingsperiode niet langer dan twee jaar. Daarna groeide de Finse economie twee jaar sneller dan alle andere OECD-landen. De duur van de aanpassingsperiode bevestigt eerdere berekeningen van Pieter Korteweg en mijzelf voor de Nederlandse economie 7).

Tot slot

Niet alleen werd het Finse volk dus al na twee jaar beloofd voor de instemming met de gevoerde politiek, ook de politici die de besparingen in de collectieve sector uitvoerden hebben de „operatie Finland” overleefd. De heer Sorsa (lid van de Finse zusterpartij van de PvdA) die in 1977 premier was, is op dit moment opnieuw eerste minister. De heer Koivisto (eveneens socialist), die als president van de centrale bank de voornaamste architect was van de gevoerde economische politiek en daar ook enige tijd als premier de directe politieke verantwoordelijkheid voor droeg, werd op 27 januari 1982 geïnstalleerd als president van de Finse Republiek.

Eduard J. Bomhoff

6) Zie b.v. E. J. Bomhoff, *Inflation, the quantity theory, and rational expectations*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980 en P. A. Anderson, *Rational expectations forecasts from non-rational models*, *Journal of Monetary Economics*, jg. 5, nr. 1, januari 1979, blz. 67-80.

7) P. Korteweg, *De stagflatie van de jaren zeventig: feiten en verklaringen*, Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1978, en P. Korteweg, *Herstel van economische groei*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 1, 1982, en E. J. Bomhoff, op cit.