

„Operatie Finland’ (I)

DRS. A. F. CREUTZBERG — DRS. S. LEPPÄNEN*

Inleiding

Prof. dr. Bomhoff heeft in *ESB* van 20 oktober jl. een interessant artikel geschreven onder de titel „Operatie Finland”. Het hoofdthema van het artikel is dat omvangrijke besnoeiingen in de overheidsuitgaven de economie uit het slop zouden kunnen helpen. Om zijn stelling kracht bij te zetten, is de Finse economie als voorbeeld aangehaald.

Wij willen geenszins betwisten dat de steeds toenemende omvang van het beslag dat de overheidsuitgaven leggen op het totale produkt in Nederland een belemmering kan vormen op de weg naar economisch herstel. Wel zijn wij van mening dat de auteur voorbij is gegaan aan zowel structurele als institutionele verschillen tussen de Finse en de Nederlandse economie, die in het kader van zijn onderzoek van belang zouden zijn geweest. Hierdoor zijn ons inziens feitelijke ontwikkelingen van de Finse economie foutief geïnterpreteerd.

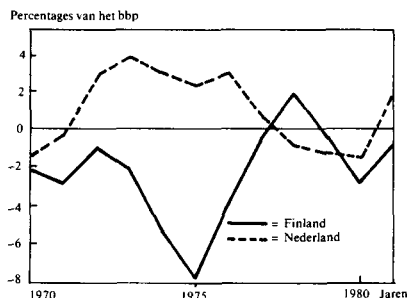
De export en het wisselkoersbeleid

Finland heeft — net als Nederland — een kleine open economie, waar de export een relatief belangrijke plaats inneemt. Gedurende de jaren zeventig werd ongeveer 30% van het totale bruto binnenlandse produkt geëxporteerd. De export bestaat voor zo'n 50% uit hout-, pulp- en papierprodukten. De vraag naar deze produkten is erg gevoelig en fluctueert — zoals dat in het algemeen het geval is met grondstoffen en halfabrikaten — gemiddeld meer dan de wereldhandel. De prijsontwikkelingen in deze sector zijn onderhevig aan sterke schommelingen. Het gevolg hiervan is dat de opbrengst van de export heftig fluctueert. De sterk cyclische bewegingen van de exportsector en de importsector, mede met het feit dat deze fluctuaties niet in dezelfde richting en op het zelfde tijdstip plaatsvinden, verklaren de schommelingen van de lopende rekening die dan ook heftiger fluctueert dan in een geïndustrialiseerd land als Nederland (zie figuur 1) het geval is.

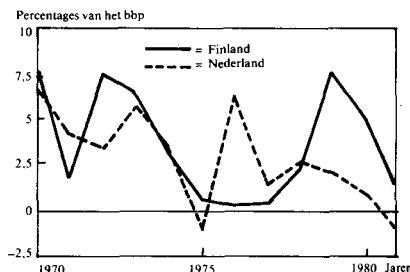
De fluctuatie van het saldo van de lopende rekening werkt door in de groei van het Finse nationale produkt. De groeipercen-
tages van de conjunctuur schommelen dan ook sterk (zie figuur 2).

Zoals uit figuur 2 blijkt, belandde de Finse economie in de eerste helft van de ja-

Figuur 1. De lopende rekening als percentage van het bruto binnenlandse produkt (bbp) 1970-1981



Figuur 2. Het Finse en het Nederlandse bruto binnenlandse produkt 1970-1981



ren zeventig in een dieptepunt. De export nam ten opzichte van 1974 met 16,9% af, de inflatie bereikte een ongekende stijging van 17,9% en de lopende rekening vertoonde een tekort van 7,8% van het bruto binnenlands produkt. Dergelijke problemen met het externe evenwicht heeft de Nederlandse economie niet gekend gedurende de periode 1970-1981.

Deze feiten lieten wat betreft het voeren van economische politiek weinig keuze: het externe evenwicht diende te worden hersteld, en tevens moest de inflatie worden bestreden. Gedurende korte tijd werd een restrictief monetair en fiscaal beleid gevoerd. Dit beleid resulteerde in gunstige ontwikkelingen wat de lopende rekening

* De schrijvers Alex F. Creutzberg en Seppo Leppänen zijn werkzaam bij het Economisch Plan Bureau te Helsinki. Het Economisch Plan Bureau is een planning- en onderzoeksinstituut en ressorteert organisatorisch onder het Ministerie van Financiën.

en de inflatie betreft (resp. 2% van het bruto binnenlandse product en 7,8% in 1978). De werkloosheid steeg in de periode 1976-1978 echter van 2,2% tot 7,4%. Al in 1977 kwamen de sociale partners overeen dat een voortzetten van de deflationaire politiek *niet* de juiste manier was om tot een spoedig herstel van de gehele economie te komen. Er werd besloten de concurrentiepositie van Finland te verbeteren mede door het voeren van een *actieve wisselkoerspolitiek*. Drie devaluaties in 1977 en 1978 verminderden de externe waarde van de Finse mark met ongeveer 18%. Om de nadelige gevolgen van de devaluatie (afnemende koopkracht van de loontrekkers) te verzachten, werd naast de wisselkoers een heel pakket van maatregelen ingevoerd: enige verlaging van belastingen voor gezinshuishoudingen, matige loonronden, verhoging van overdrachtsinkomens en een accommoderend monetair beleid. Deze „policy mix” die met instemming van de sociale partners tot stand kwam, leidde tot een sterk verbeterde concurrentiepositie, waardoor de investeringen en de consumptie uiteindelijk toenamen.

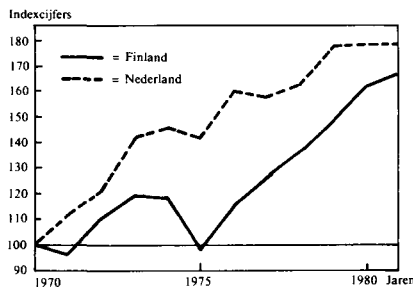
Hiermee zijn we gekomen bij een zeer belangrijk institutioneel verschil tussen Nederland en Finland. De internationale samenwerking op het gebied van wisselkoerspolitiek, waaraan Nederland — als lid van het EMS — heeft deelgenomen sinds de ineenstorting van het Bretton Woods-systeem van vaste wisselkoersen, maakt het voor Nederland onmogelijk om een soortgelijke wisselkoerspolitiek te voeren.

De keuze van het basisjaar voor de exportontwikkeling

In verband met de exportontwikkeling geeft het cijfervoorbeeld van Bomhoff een enigszins vertekend beeld. Natuurlijk doet zich, wanneer men bepaalde ontwikkelingen van twee (of meer) landen vergelijkt met behulp van indexcijfers, altijd het probleem voor dat de keuze van het gemeenschappelijke basisjaar een zeker element van willekeur bevat. In dit geval moet de keuze van 1975 als basisjaar, toen de Finse export zich op een dieptepunt bevond, echter absoluut als ongeschikt worden gekwalificeerd. Wanneer we een wat langere tijdreeks nemen met 1970 als basisjaar (dit jaar vertoonde noch voor Finland, noch voor Nederland opmerkelijke uitschieters naar boven of naar beneden), krijgt men een heel ander beeld van de situatie. De Nederlandse export is in de periode 1970-1981 juist meer toegenomen dan de Finse (zie figuur 3).

Toegegeven moet worden dat de groei er wat Nederland betreft uit is sinds 1979. Dat de Finse export in de jaren 1980 en 1981 nog groeide, is overigens voor een belangrijk deel te danken aan de toename van de export naar de Sovjetunie, waarvan Bomhoff juist beweerde dat het belang afnam. Dit geldt echter alleen voor de jaren 1975-1979. In de jaren 1980-1981 is het

Figuur 3. De ontwikkeling van de export van Finland en Nederland gedurende de jaren 1970-1981, volume-indexcijfers (1970=100)



belang van de Sovjetunie juist enorm toegenomen, zoals de tabel illustreert.

Tabel. Het aandeel van de export naar de Sovjetunie als percentage van de totale Finse export

Jaren	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Percentage	20,1	20,0	19,4	17,8	13,8	17,6	24,7

Bron: Central Statistical Office of Finland.

De stijging in de jaren 1980-1981 houdt verband met de tweede oliecrisis uit 1979. Het handelsverkeer tussen de Sovjetunie en Finland geschiedt namelijk op basis van bilaterale ruilhandel. De geïmporteerde olie komt voor tweederde deel uit de Sovjetunie. Toen de olierekening — die in dit geval in natura wordt voldaan — fiks opliep, betekende dit voor Finland dat daar meer export tegenovergesteld moest worden. Omdat deze export voor een belangrijk deel uit hoogwaardige industriële producten bestaat, betekende dit extra werkgelegenheid voor Finland, zonder de nadelige gevolgen voor de betalingsbalans die de opgelopen olierekening had voor de meeste olie-importerende landen.

Conclusie

Samenvattend moet dus worden gezegd dat het succes van de Finse economie sinds 1977 te danken is geweest aan een flexibele „policy mix” op economisch gebied, die tot stand is gekomen onder een hoge mate van consensus tussen de sociale partners. De deflationaire maatregelen uit de jaren 1975 en 1976 werden alleen genomen omdat het niet anders kon vanwege het enorme tekort op de lopende rekening en de hoge inflatie. Direct toen de situatie het toeliet, heeft men de deflationaire politiek laten vallen omdat men van mening was dat herstel te lang zou duren, en omdat het schadelijke neveneffect van een snel toenemende werkloosheid als onaanvaardbaar werd beschouwd. Ten slotte is het voor een belangrijk deel aan de bilaterale handel met de Sovjetunie te danken dat de export nog gestegen is in de jaren 1980-1981.

A. F. Creutzberg
S. Leppänen

Naschrift

Creutzberg en Leppänen wonen tussen de bomen. Hun welkome bijdrage bevat dan ook een aantal details die ik niet in een toespraak van 25 minuten kon verwerken. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om in wat meer detail in te gaan op de kritische punten in hun bijdrage.

1. *Creutzberg en Leppänen benadrukken de devaluatie in 1977 en in 1978.* Volgens de literatuur gingen de devaluaties van de markka echter niet uit boven wat vereist was om de Finse munt in de pas te houden met de Zweedse en de Noorse kroon. *The Economist* schreef bij voorbeeld: „Devaluation, at first stiffly opposed by the Bank of Finland as well as by most politicians, became unavoidable when Finland's Nordic neighbours resorted to it — twice in 1977 and again early in 1978.” (Survey: Finland, 29 september 1979, blz. 24). De OECD schrijft: „The timing of the devaluations, coincided with similar action on the part of the Swedish and Norwegian authorities.” (OECD, *Economic Survey Finland*, mei 1981, blz. 12). Dit geldt overigens ook voor de recente devaluaties: „After Mr. Palme told the Finns that he was about to devalue, they devalued the Finnmark by 4,3% on October 6th and said that a Swedish devaluation was on the way. Then Finland was so flabbergasted by the size of the Swedish krona's shift (16%) that it devalued the Finnmark by a further 6% on October 10th. Tempers in the normally calm Nordic countries are running high.” (*The Economist*, 16 oktober 1982, blz. 79).

In tabel 1 presenteer ik de reële (voor inflatie gecorrigeerde) wisselkoersen van Finland, Denemarken, Zweden, West-Duitsland en Nederland ten opzichte van de Amerikaanse dollar. Hoe hoger de index, des te groter de reële depreciatie ten opzichte van de dollar. Uit de tabel blijkt dat van deze vijf landen Finland het minst is gedeprecieerd ten opzichte van de dollar en West-Duitsland en Nederland het meest. De cijfers laten m.i. absoluut geen ruimte voor de hypothese dat Finland door middel van een reeks reële devaluaties de export heeft weten te herstellen.

Tabel 1. Reële wisselkoers ten opzichte van de dollar (1975 = 100)

	Finland	Denemarken	Zweden	West-Duitsland	Nederland
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	97,2	102,1	100,6	103,8	101,7
1977	95,8	97,2	99,0	98,4	94,4
1978	97,7	87,3	97,6	89,1	86,0
1979	95,7	84,5	96,1	86,9	85,2
1980	93,2	91,5	94,7	92,7	90,0
1981	106,2	114,3	111,6	120,2	116,8

2. *Het basisjaar voor de vergelijking tussen Finland en Nederland.* Terecht memoreren Creutzberg en Leppänen dat de keuze van het gemeenschappelijke basisjaar bij een internationale vergelijking een element van willekeur bevat. In mijn artikel was echter van weinig willekeur sprake, omdat alle zes tabellen waarin Finland met Nederland (en andere landen) werd verge-

leken hetzelfde basisjaar hanteerden, namelijk 1975, het jaar voordat de bezuinigingen in Finland werden ingezet. 1975 leek mij een logische keuze, omdat de economische politiek in Finland met ingang van 1976 veranderde. Vandaar dat ik in alle vergelijkende tabellen steeds dát uitgangspunt heb gekozen. Ik heb in mijn artikel de hypothese geopperd dat de Nederlandse exporteurs niet meer kunnen profiteren van groei in de wereldhandel omdat de rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven te veel is verzwakt. Het feit dat de Nederlandse export tot 1973 wél krachtig groeide lijkt me een bevestiging van die hypothese.

3. *De Finse export naar de Sovjetunie.* Het Russische aandeel in de Finse export nam af tussen 1975 en 1979. De krachtige groei van de Finse export in die jaren kan dus niet worden verklaard door de speciale handelsovereenkomst met de Sovjetunie. Ook in 1980 — het laatste jaar waarover ik gedetailleerde cijfers ter beschikking had bij het schrijven van mijn bijdrage — groeide de Finse export naar de niet-communistische landen met 4%, terwijl bij voorbeeld de export van Zweden (en Nederland) stagneerde. De cijfers in tabel 1 laten zien dat de internationale concurrentiepositie dit verschil tussen Finland en Zweden niet kan verklaren. Ook de cijfers in tabel 2 laten zien dat het relatieve kostenniveau van Finland sinds 1975 iets is verslechterd ten opzichte van Zweden, zodat het fenomenale succes van de Finse export na de sanering van de collectieve sector andere oorzaken moet hebben. Mijn hypothese luidt: groter optimisme over de toekomstige belastingdruk en hogere rendementen in het bedrijfsleven.

Tabel 2. *Prijsindex van houtpulp (\$/metric ton)*

	Zweden	Finland	Index (1975 = 100)
1975 ...	410,31	381,76	100,0
1976 ...	388,84	368,20	98,3
1977 ...	345,16	325,20	98,8
1978 ...	302,72	274,79	102,5
1979 ...	393,27	371,88	98,4
1980 ...	486,43	463,90	97,6
1981 ...	479,95	468,65	95,4

Ik geef de critici graag toe dat hun nieuwe cijfers voor 1981 het belang onderstrepen van de export naar Rusland tijdens de huidige recessie. Niettemin groeit over de periode 1975–1981 ook de Finse export naar de rest van de wereld meer dan tweemaal zo snel als de Nederlandse export.

4. *Economisch herstel in plaats van een „deflatoire spiraal”.* Aandacht voor de ervaringen van Finland is nuttig omdat daar is gebleken dat krachtige bezuinigingen wel degelijk tot een snel herstel van economische groei kunnen leiden. In Finland ontstond geen „deflatoire spiraal”, maar er trad een verschuiving op van consumptie en overheidsbestedingen naar investeringen en export. Vanaf 1978 kon Finland zich weer permitteren om de collectieve sector gelijk met het nationaal produkt te laten toenemen. Dat kwam niet door de externe waarde van de markka (zie tabellen 1

en 2) en evenmin door de export naar Rusland (die droeg pas vanaf 1980 weer significant bij). Het herstel kwam naar mijn mening omdat Finland krachtig bezuinigde op de collectieve uitgaven, en ook na 1977 niet bezweek voor de verleiding om opnieuw nominaal te stimuleren. De voorzichtige formuleringen van Creutzberg en Leppänen (..om de nadelige gevolgen van

de devaluatie te verzachten”. „enige verlaaging van belastingen voor gezinshuishoudingen”) bevestigen het cijfermatige beeld in mijn artikel, waaruit al bleek dat een tijdelijke daling van de beschikbare gezinsinkomens noodzakelijk kan zijn voor economisch herstel.

Eduard J. Bomhoff