

De invloed van het aantal ministers op de effectiviteit van begrotingsregels

Alle EU-landen maken gebruik van begrotingsregels om hun overheidsfinanciën binnen de kaders van het Stabiliteits- en Groeipact te houden. Op basis van gegevens van de Europese Commissie kan worden aangetoond dat begrotingsregels daadwerkelijk in staat zijn om overheidsuitgaven in te perken, maar dat hun invloed zwakker wordt naarmate het aantal ministers in een kabinet toeneemt. Dit betekent dat begrotingsregels het minst effectief zijn wanneer ze het meeste nodig zijn: bij een groot aantal ministers.

JOCHEN O. MIERAU
Universitair docent
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

EDUARD SUARI-ANDREU
Promovendus aan
de Rijksuniversiteit
Groningen

De derde dinsdag van september, de dag dat de minister van Financiën de begroting voor het komende jaar aan het parlement aanbiedt, is de meest herkenbare dag op de Nederlandse politieke agenda. Maar zo zichtbaar als de Rijksbegroting op Prinsjesdag wordt, zo onzichtbaar is het proces in de aanloop naar Prinsjesdag. Niet alleen komt er weinig informatie naar buiten over de beoogde begroting, maar ook wordt er niets losgelaten over hoe de kabinetsleden onderling tot overeenstemming komen. In principe zouden ze enorme uitgavenstijgingen kunnen afspreken, ware het niet dat ze begrotingsregels volgen.

De meeste begrotingsregels die sinds het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) uit 1997 zijn ingevoerd hebben als oogmerk overheidsuitgaven te beperken. Het SGP betreft de afspraken dat nationale begrotingstekorten niet boven de drie procent van het bruto binnenlands product (bbp) uitkomen en de staatschuld niet boven de zestig procent van het bbp. Om binnen het SGP te blijven adviseert de Europese Commissie de lidstaten ook om begrotingsregels op te stellen die de omvang van uitgaven, inkomsten en tekorten dusdanig beïnvloeden dat de SGP-kaders niet worden overschreden. Nederland heeft hier al in de aanloop naar het SGP gehoor aan gegeven

door de zogenaamde Zalm-norm in te voeren, die een strikt uitgavenplafond combineert met een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Aangezien de uitgaven vaststaan, leiden meevallende inkomsten niet tot meer uitgaven; andersom hoeft er bij tegenvallers niet onmiddellijk bezuinigd worden.

De vraag is echter hoe effectief begrotingsregels in werkelijkheid zijn in het beperken van overheidsuitgaven. Hiernaar bestaat weinig empirisch onderzoek (De Haan *et al.*, 2013). Meer in het bijzonder is de vraag wat de invloed is van het aantal ministers op de effectiviteit van begrotingsregels. Een eerste hypothese is dat de effectiviteit van begrotingsregels toeneemt met het aantal ministers. De grondgedachte hierachter is dat begrotingsregels deels bestaan om te voorkomen dat ministers de lasten van hogere uitgaven kunnen afschuiven op collega-ministers. Hierbij geldt: hoe meer ministers, hoe groter de neiging om eigen uitgaven op te voeren, omdat de lasten ervan met meer ministers gedeeld kunnen worden. En dus is er een positief verband tussen het aantal ministers en de effectiviteit van regels. Een tegengestelde hypothese is dat een groter aantal ministers de effectiviteit van begrotingsregels juist verlaagt. De gedachte hierachter is dat een groter aantal ministers leidt tot meer politieke druk om uitgaven op te voeren. De invloed van het aantal ministers op de effectiviteit van begrotingsregels is derhalve een empirische kwestie.

Deze kwestie is beleidsmatig interessant, omdat ze een extra argument geeft in discussie over de omvang van een kabinet en in de mate waarin het nodig is om begrotingsregels aan te vullen met andere uitgavenbeheersingsmaatregelen. Meer concreet kan inzicht worden verkregen in de vraag of begrotingsregels het meest effectief zijn wanneer ze er het meest toedoen: bij een groot aantal ministers.

Maar alvorens over te gaan op empirische toetsing van deze vragen is enige theoretische uitwerking van de geformuleerde hypothesen nuttig.

THEORIE

Von Hagen en Harden (1995) modelleren het onderhandelingsproces over overheidsgelden als een spel tussen de

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

verschillende ministers. Zij gaan uit van een overheid die bestaat uit een aantal ministers van wie elk een persoonlijke doelstelling heeft voor de uitgaven van het volgende jaar. Terwijl elke minister waarde hecht aan de uitgaven in zijn of haar domein, houdt hij of zij minder rekening met het feit dat ook inkomsten gegeneerd moeten worden. De minister van Landbouw, bijvoorbeeld, vindt het erg belangrijk dat boeren extra subsidies krijgen, maar het maakt hem niet zoveel uit dat de inkomsten daarvan door de gehele bevolking opgebracht moeten worden. Omdat elke minister maar een deel van de benodigde inkomsten meeweegt bij het maken van zijn uitgavenvoorstel, wordt uiteindelijk meer uitgegeven dan het sociale optimum. Het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven en de optimale uitgaven wordt uiteraard alleen maar groter naarmate het aantal ministers toeneemt. Feitelijk is dit een voorbeeld van de door Hardin (1968) beschreven ‘Tragedie van de Meent’ waarin gemeenschappelijk gebruik van weidegrond leidt tot overbegrazing.

Het is mogelijk dat uitgavenbeperkende begrotingsregels het verschil tussen maatschappelijk optimale overheidsuitgaven en de daadwerkelijke uitgaven verminderen. Sterker nog, het is mogelijk dat de effectiviteit van begrotingsregels afhangt van het aantal ministers dat deelneemt aan de begrotingsonderhandeling. Binnen het raamwerk van Von Hagen en Harden (1995) worden begrotingsregels krachtiger naarmate het aantal ministers toeneemt. De reden hiervoor is dat, in afwezigheid van begrotingsregels, een groter aantal ministers leidt tot meer overheidsuitgaven waardoor met het instellen van begrotingsregels een grotere hoeveelheid ui-

tenstoporige overheidsuitgaven teruggedrongen kunnen worden. Vanuit een beleidsoogpunt is dit bemoedigend omdat het voorspelt dat begrotingsregels met name werken in een omgeving waar ze het hardst nodig zijn.

De analyse van Von Hagen en Harden (1995) houdt echter geen rekening met het feit dat vanwege politieke druk afgeweken kan worden van begrotingsregels. Volgens Wyplosz (2011) is dit een van de redenen waarom zelfs in landen waar begrotingsregels bestaan, overheidsfinanciën niet altijd binnen de kaders van het SGP blijven. Aangenomen dat een groter aantal ministers leidt tot meer politieke druk, impliceert de analyse van Wyplosz (2011) dat – in tegenstelling tot Von Hagen en Harden (1995) – een groter aantal ministers de effectiviteit van begrotingsregels vermindert. Theoretisch is de invloed van het aantal ministers op de effectiviteit van begrotingsregels dan ook niet eenduidig.

EMPIRISCHE GEGEVENS

Om de empirische voorspellingen van de theoretische analyse te toetsen is gebruikgemaakt van een gegevenssteekproef voor 27 huidige EU-landen in de periode tussen 1990–2011. Gegevens voor overheidsuitgaven komen van de Annual Macroeconomic (Ameco), een gegevensverzameling van de Europese Commissie. Voor de omvang van de ministersploeg is gebruikgemaakt van Woldendorp *et al.* (2011).

Voor de begrotingsregels maken we gebruik van de *Fiscal Rules Strength Index*, die is ontwikkeld door de Europese Commissie om toezicht te houden op de mate waarin de lidstaten invulling geven aan het Stabiliteits- en Groeipact (Europese Commissie, 2006). De index gebruikt een vijftal criteria, zoals de grondwettelijke verankering van een regel, de instantie die op nationaal niveau toezicht houdt op de regel en zichtbaarheid van de regel voor het publiek om te bepalen hoe sterk de regels zijn. Deze criteria worden middels een wiskundige procedure gecombineerd zodat voor elk EU-land voor elk jaar een waarde wordt toegekend die aangeeft hoe krachtig de begrotingsregels in dat land zijn. Als een nieuwe regel wordt ingevoerd, zoals de Zalm-norm, is dan ook een duidelijke sprong in de index te zien. Doordat verschillende landen verschillende regels hanteren en ze deze regels gaandeweg aanpassen, verschilt deze index zowel tussen landen als binnen een bepaald land over de tijd. Dit geldt eveneens voor de bovenbeschreven politieke en economische gegevens en speelt een belangrijke rol bij de schattingsmethode (Mierau en Suari-Andreu, 2014).

EMPIRISCHE METHODE

Om de invloed van begrotingsregels op overheidsuitgaven te bepalen, volstaat een correlatieanalyse tussen deze twee concepten niet. Het probleem is dat landen die uit zichzelf geneigd zijn om overheidsuitgaven beperkt te houden waarschijnlijk ook geneigd zijn om begrotingsregels vast te leggen die de stabiliteit van overheidsuitgaven waarborgen. Anders gezegd, landen met fiscale discipline hebben tegelijkertijd meer begrotingsregels en minder uitgaven. Om dit probleem te omzeilen nemen we aan dat de invloed van fiscale discipline op begrotingsregels zich manifesteert via het begrotingstekort en de staatsschuld. Het toevoegen van deze variabelen als controlevariabelen aan de analyse (beide zijn beschikbaar in de Ameco-gegevensverzameling) maakt het mogelijk om de daadwerkelijke invloed van begrotingsregels op overheids-

Schattingsresultaten

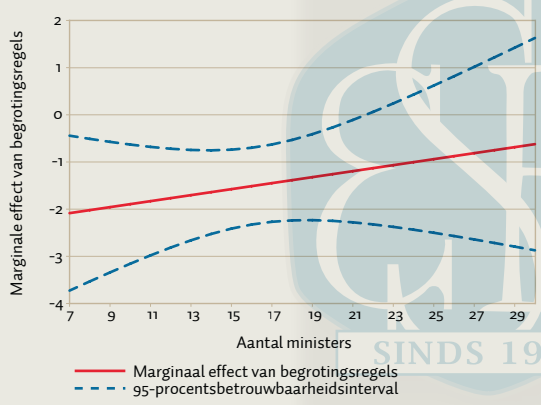
TABEL 1

	Invloed binnen landen	Invloed tussen landen
FRSI	-2,619**	-11,684***
FRSIxMIN	0,092	0,733***
MIN	0,093	0,486**
Controlevariabelen	Ja	Ja
Waarnemingen	494	494
R ²	0,283	0,671

//** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Invloed op begrotingsregels, naar aantal ministers

FIGUUR 1



uitgaven te meten (Pearl, 1995). Daartoe is gebruikgemaakt van een aanpassing van de door De Haan *et al.* (2013) voorgestelde regressievergelijking:

$$UIT = \beta_0 + \beta_1 FRSI + \beta_2 FRSI \times MIN + \beta_3 MIN + \gamma Y + \varepsilon \quad (1)$$

In deze vergelijking staat *UIT* voor overheidsuitgaven, *FRSI* voor de begrotingsregelsindex, *MIN* voor het aantal ministers in het kabinet en *X* is een reeks met, onder andere, de hierboven beschreven controlevariabelen. De β 's en γ zijn de te schatten parameters en ε is de storingsterm. In tegenstelling tot De Haan *et al.* (2013) richten we ons op overheidsuitgaven (in plaats van het tekort), maken we gebruik van een andere maatstaf van begrotingsregels en schatten de parameters door zowel variantie tussen landen als binnen landen te gebruiken (Mierau en Suari-Andreu, 2014).

Zoals blijkt uit vergelijking (1) hangt de empirische invloed van begrotingsregels op overheidsuitgaven, net als in ons theoretische model, af van het aantal ministers. Onze voorspelling kan dan getoetst worden door te beschouwen of ten eerste $\partial UIT / \partial FRSI < 0$ en of ten tweede $\beta_2 < 0$. De eerste toets sluit aan bij de voorspelling dat begrotingsregels overheidsuitgaven inperken en de tweede toets sluit aan bij de voorspelling dat de invloed van begrotingsregels op overheidsuitgave sterker wordt naarmate het aantal ministers toeneemt.

Om de invloed van het aantal ministers op de effectiviteit van begrotingsregels te meten moet wederom rekening gehouden worden met het feit dat het ware effect van het aantal ministers zich niet laat aflezen uit een simpele correlatieanalyse. In dit geval is het mogelijk dat kabinetten met veel coalitiepartners zowel meer ministers hebben als meer uitgaven. Om dit probleem op te lossen nemen we het (effectieve) aantal partijen in het kabinet mee als controlevariabele. Uiteraard zou ook de ideologie van de regering een rol kunnen spelen. Pickering en Rockey (2011) laten echter zien dat er geen gelijktijdige relatie bestaat tussen de regeringsideologie en overheidsbestedingen. Verder laten Mierau *et al.* (2007) zien dat er geen correlatie bestaat tussen regeringsideologie en het aantal ministers. Derhalve worden in de analyse ideologische variabelen buiten beschouwing gelaten. Dit laat onverlet dat ideologische factoren ook een rol kunnen spelen in het vermogen van begrotingsregels om overheidsfinanciën in orde te houden (De Haan *et al.*, 2013).

EMPIRISCHE UITKOMSTEN

De uitkomsten van de analyse zijn beschreven in tabel 1. Het is echter niet mogelijk om enkel op basis van de puntschattingen en significantieniveaus in tabel 1 een uitspraak te doen over de empirische voorspellingen (Brambor *et al.*, 2006).

In figuur 1 wordt daarom de invloed van begrotingsregels op overheidsuitgaven geschetst door gebruiken te maken van de schattingsresultaten uit de linker kolom van tabel 1. De dikke lijn geeft de invloed weer en de twee streeplijnen het 95-procentsbetrouwbaarheidsinterval. Zolang de 0 niet in het betrouwbaarheidsinterval ligt, kan worden gesproken van een statistisch significante invloed. Zoals blijkt uit de figuur, is de invloed van begrotingsregels op overheidsuitgaven negatief, maar wordt deze invloed minder negatief naarmate het aantal ministers toeneemt. De rechter kolom van tabel 1 – waarin gebruik wordt gemaakt van de variantie tussen landen

– wijst op eenzelfde patroon als figuur 1: voor relatief kleine ministerploegen kunnen begrotingsregels overheidsuitgaven inperken, maar naarmate het aantal ministers toeneemt, neemt de invloed van begrotingsregels af.

Koppeling van de schattingsresultaten aan de theoretische analyse laat zien dat de voorspelling dat begrotingsregels overheidsuitgaven inperken wordt onderbouwd. Voor wat betreft de tweede voorspelling laat de empirische analyse zien dat de invloed van begrotingsregels afneemt naarmate het aantal ministers toeneemt. Dit wijst erop dat in een relatief groot kabinet druk ontstaat om begrotingsregels te omzeilen.

CONCLUSIE

Alle landen van de Europese Unie maken gebruik van begrotingsregels om hun overheidsfinanciën binnen de kaders van het Stabiliteits- en Groeipact te houden of te brengen. Aan de hand van gegevens van de Europese Commissie voor de periode 1990–2011 is aangetoond dat deze regels in staat zijn om overheidsuitgaven in te perken maar dat zij hun doelmatigheid verliezen als het aantal ministers toeneemt. Een reden voor het verlies van effectiviteit kan zijn dat ministers onder politieke druk proberen de begrotingsregels te omzeilen. Om in de toekomst tot effectievere begrotingsregels te komen is het van belang dat beleidsmakers rekening houden met de tendens van politici om onder druk regels te omzeilen. Hoewel ideologie in deze analyse buiten beschouwing is gelaten, zou het voor toekomstig onderzoek wel interessant zijn om te bepalen in hoeverre ideologische factoren een rol spelen in het vermogen van begrotingsregels om overheidsuitgaven in te perken.

LITERATUUR

- Brambor, T., W. Clark en M. Golder (2006) Understanding interaction models: improving empirical analysis. *Political Analysis*, 14(1), 63–82.
- Europese Commissie (2006) Public finance in the EMU. *European Economy*, 3.
- Haan, J. de, R. Jong-A-Pin en J.O. Mierau (2013) Do budgetary institutions mitigate the common pool problem? New empirical evidence for the EU. *Public Choice*, 156(3), 423–441.
- Hagen, J. von, en I.J. Harden (1995) Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771–779.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.
- Mierau, J.O., R. Jong-A-Pin en J. de Haan (2007) Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence. *Public Choice*, 133(3-4), 297–319.
- Mierau, J.O. en E. Suari-Andreu (2014) Fiscal rules and government size in the European Union. *CESifo Working Paper*, 4693; *SOM-Research Report*, 14009-EEF.
- Pearl, J. (1995) Causal diagrams for empirical research. *Biometrika*, 82(4), 669–710.
- Pickering, A. en J. Rockey (2011) Ideology and the growth of government. *Review of Economics and Statistics*, 93(3), 907–919.
- Woldendorp, J., H. Keman en I. Budge (2011) *Party governments in 40 democracies. Composition-Duration-Personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Wyplosz, C. (2011) Fiscal discipline: rules rather than institutions. *National Institute Economic Review*, 271(1), 19–30.
- Pickering, A. en J. Rockey (2011) Ideology and the growth of government. *Review of Economics and Statistics*, 93(3), 907–919.
- Woldendorp, J., H. Keman en I. Budge (2011) *Party governments in 40 democracies. Composition-Duration-Personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Wyplosz, C. (2011) Fiscal discipline: rules rather than institutions. *National Institute Economic Review*, 271(1), 19–30.