



Een onverantwoorde overheid?

Auteur(s):

Reininga, F.K.

De auteur is werkzaam bij de afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4174, pagina 823, 30 oktober 1998

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, overheidsfinanciën

Volgens een in 1996 verschenen studie van de OESO kan van de ervaring in de Verenigde Staten worden afgeleid dat "aggregate deficit control mechanisms help, but are not strong enough by themselves to control the deficit without the political will to act"¹. Geen gekke conclusie in het licht van de akkoorden in de jaren tachtig en begin jaren negentig tussen het Witte Huis en het Congres. Hierin leek binnen afzienbare tijd de eliminatie van het federale tekort wettelijk verankerd. Echter, eerst in 1997 is evenwicht op de begroting bereikt. Zijn politici nu echt zulke slechte schatkistbewaarders? De economische theorie inzake de politiek besluitvorming biedt interessante aanknopingspunten om deze vraag bevestigend te beantwoorden.

Alesina en Perotti geven een reeks van mogelijke verklaringen voor de opvallende budgettaire ontsporingen in een reeks van OESO-landen na 1970². Zo wordt onder meer gewezen op bekende verklaringen als 'fiscal illusion' (politici negeren schuldopbouw ofwel toekomstige belastingen) en het strategisch gebruik van schuldfinanciering door de zittende regering. De laatste verklaring is gebaseerd op de wens de handen van toekomstige regeringen te binden door hogere renteverplichtingen aan te gaan.

In het overzichtsartikel van Alesina en Perotti duiken politici bepaald niet op als goede bewakers van een gezonde financiële positie van de overheid. Integendeel, ze manipuleren tekorten en schulden in hun eigen belang. Een ordelijke staatshuishouding is bij politici in verkeerde handen, althans zo lijkt het.

De eenvoudige behandeling van het politieke proces is echter een belangrijke beperking van genoemde verklaringen. Politici worden wel erg eendimensionaal neergezet. De kiezers overigens ook: sterk oplopende overheidstekorten en -schulden hebben volgens zulke verklaringen geen enkele invloed op hun stemgedrag. Maar ook de implicaties van de modellen zijn discutabel. Dat blijkt uit recent onderzoek van Henning Bohn naar de houdbaarheid van het budgettaire beleid in de VS³.

Het onderzoek van Bohn richt zich op de vraag hoe politici in de periode 1916-1995 hebben gereageerd op veranderingen van de publieke schuldquote. In eerste aanleg beperkt de analyse zich tot het verloop van het primaire financieringssaldo (dat is het financieringsoverschot exclusief de rentelasten) van de overheid. Bij gelijke nominale rentevoet en economische groei kan het verloop van de overheidsschuld immers worden afgeleid uit het primaire financieringssaldo.

Gebaseerd op het tax-smoothing model van Barro wordt een vergelijking gespecificeerd waarin het verloop van het primaire financieringssaldo gerelateerd wordt aan de schuldquote, rekening houdend met tijdelijke uitgaven als gevolg van oorlogen en het conjunctuurverloop. Uit de schattingen over de periode 1916-1995 blijkt een positieve relatie tussen schuldquote en primair financieringssaldo. Dat geeft hoop: bij een oplopende schuldquote trad in de onderzochte periode een verhoging van het primair financieringssaldo op, waardoor de oploop van de schuldquote wordt geredresseerd. Bovendien blijkt het effect niet lineair: naarmate de schuldquote hoger is neemt het effect toe. De gevonden relatie kan worden opgevat als een expliciete uiting van een politiek van stabilisatie van de schuldquote.

Vervolgens onderzoekt Bohn het verloop van de schuldquote met behulp van tijdreeksanalyse. Een beleid gericht op stabilisatie van de quote zou immers tot uiting moeten komen in een stationair verloop. In tegenstelling tot veel andere onderzoekers wordt een dergelijk verloop van de schuldquote inderdaad gevonden. Overeenkomstig het hierboven beschreven model is expliciete correctie voor het conjunctuurverloop en tijdelijke uitgaven als gevolg van oorlogen hierbij van groot belang. Aangetoond wordt dat het achterwege laten van een dergelijke correctie makkelijk tot de verkeerde conclusie van een 'random walk' verloop aanleiding kan geven.

De analyse van Bohn toont aan dat - tenminste over een langere periode beschouwd - het verloop van de publieke schuldquote in de Verenigde Staten niet in tegenspraak is met een beleid gericht op stabilisatie van de schuldquote. Ook het in Nederland gevoerde beleid sinds het begin van de jaren tachtig duidt niet op het veronachtzamen van de intertemporele budgetrestrictie van de overheid.

Toch valt niet te ontkennen dat er kortere perioden bestaan waarin overheden hun tekorten en schulden sterk laten oplopen. De opgave voor de economische theorie lijkt vooral te bestaan uit het verklaren van dergelijke afwijkingen van een beleid dat overigens gericht is op handhaving van een houdbare financiële positie van de overheid

1 OESO, Managing structural deficit reduction. *OECD public management occasional papers*, Parijs, 1996.

2 A. Alesina en R. Perotti, The political economy of budget deficits, *IMF Staff Papers*, jg. 42, nr. 1, 1995, blz. 1-31.

3 H. Bohn, The behavior of U.S. public debt and deficits, *Quarterly Journal of Economics*, 1998, blz. 949-963.

Copyright © 1998 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)