

Overheidsfinanciën en groei

Impressie van het 37e IIPF-congres

DRS. M. P. VAN DER HOEK*

Inleiding

Overheidsfinanciën en groei was het onderwerp van het 37e congres van het International Institute of Public Finance (IIPF) dat van 7-11 september jl. in Tokio is gehouden. Gezien het onderwerp was de plaats van handeling bijna symbolisch, want binnen de OECD heeft Japan — het land met de kleinste overheidssector! — steeds de hoogste groeicijfers behaald. Deze wetenschap werkte blijkbaar stimulerend, want in Tokio werden meer papers gepresenteerd dan in voorgaande jaren.

Deze papers, die in een appendix bij deze notitie zijn vermeld, werden in drie werkgroepen besproken. Eén groep behandelde het begrotings- en monetair beleidsinstrumentarium ter bevordering van de economische groei, waarbij neoklassieke, keynesiaanse, socialistische en „Reaganomics“-benaderingen aan de orde kwamen. Een tweede groep had betrekking op de relatie tussen de overheidsfinanciën en kapitaalvorming, waarbij onderscheiden werd naar publiek kapitaal, particulier kapitaal, menselijk kapitaal en technische vooruitgang. De derde groep ten slotte besteedde aandacht aan diverse problemen die samenhangen met de groei van de steden. Dat deze werkgroep vooral door Japanse deelnemers werd bezocht is niet verwonderlijk gezien de bevolkingsdichtheid van de ge-urbaniseerde regio's in Japan. Overigens maken deze papers duidelijk dat de problemen van de grote steden zich bepaald niet tot Nederland beperken en dat de omvang van deze problemen de toenemende aandacht ervoor, ook in internationaal verband, rechtvaardigt 1).

De vele in deze werkgroepen gepresenteerde papers liepen te zeer uiteen om een samenvattend overzicht te kunnen geven. Deze notitie heeft dan ook niet die pretentie, maar beperkt zich tot een subjectieve weergave van enkele aspecten.

Beleidsinstrumenten

Wegens de huidige functie van de auteur leek het paper van Niskanen veelbelovend. Als lid van de raad van econo-

mische adviseurs van president Reagan is hij één van de geestelijke vaders van een economisch herstelprogramma dat in grote lijnen neerkomt op een terugdringing van de relatieve rol van de federale overheid in de Amerikaanse economie.

In zijn paper stelt Niskanen: „We have only a vague understanding of the two most important fiscal issues of our time:

- what explains the relative growth of the government?
- what explains the decline in the real growth of the economy?”

Ten aanzien van de eerste vraag probeert hij een antwoord te vinden voor de periode 1965-1979. Als oorzaken van de groei van de overheidsuitgaven in deze periode noemt hij onder meer de economische omstandigheden. Zonder bewijzen of bronvermelding stelt Niskanen dat deze groep van economische omstandigheden een reële jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven heeft veroorzaakt van 3,1%, iets minder dan de reële groei van het bruto nationaal produkt en ongeveer 70% van de totale groei van de overheidsuitgaven. Zonder zich om de andere drie door hem genoemde groepen van oorzaken te bekommeren, stelt Niskanen vervolgens, dat de overige 30% moet worden verklaard uit voor de beschouwde periode specifieke factoren. Als zodanig beschouwt hij de snelle groei van federale subsidies en inkomensoverdrachten (in Nederland gebeurt blijkbaar niet alles 50 jaar later!).

Bij de beantwoording van de tweede vraag beperkt Niskanen zich tot het weergeven — en op onderdelen kritiseren — van de conclusies van recente publikaties van The Brookings Institution. Daarbij komt hij uiteindelijk tot de conclusie, dat „tax policy may not significantly change gross private savings but that it may increase business investment at a cost of lower investment in other uses”.

Al met al blinkt het paper van Niskanen — die in het verleden de literatuur van de openbare financiën toch met originele theoretische bijdragen heeft verrijkt — mijns inziens niet uit door

een heldere analyse; politieke opvattingen klinken er sterk in door.

In mindere mate lijkt dit ook op te gaan voor het paper van Fand. Ook hij ondersteunt de „supply side“-benadering van de regering-Reagan omdat de „superkeynesiaanse, superexpansionistische” politiek van de regering-Carter volgens hem alleen maar tot hoge inflatie, hoge rente en stagflatie heeft geleid. Zijn stelling komt in er essentie op neer dat een keynesiaanse politiek op zich waardevol kan zijn, maar niet in de huidige omstandigheden, die naar zijn mening veeleer een strak monetaristisch georiënteerd beleid vereisen. Waar de analyse ophoudt en de politieke opvattingen beginnen is echter niet duidelijk. Het eerlijkst is waarschijnlijk Niskanen als hij aan het slot van zijn paper schrijft dat het Reagan-programma „is based more on our shared convictions than on the available analysis”. In elk geval biedt zijn paper een interessant inzicht in de „Reaganomics”, waarvan geen overmatig genuanceerde indruk achterblijft.

Een Nederlandse boodschap

Van een heel ander karakter is het knappe en zeer modelmatige paper van Kuipers en Van Zon dat vergeleken met de zo juist genoemde papers veel analytischer is. Kuipers en Van Zon toetsen de door Den Hartog en Tjan 2) gehanteerde veronderstelling van complementariteit per jaargang tussen de omvang van de investeringen, de productiecapaciteit en het aantal arbeidsplaatsen. Daarbij komen zij tot de conclusie dat deze veronderstelling moet worden verworpen. Toch leidt dit niet tot een wezenlijk andere conclusie met betrekking tot de oorzaak van de sterk teruggelopen werkgelegenheidsgroei. Voor de periode 1950-1980 wijzen de berekeningen van Kuipers en Van Zon op kapitaalschaarste als overheersend verschijnsel. Arbeidsschaarste doet zich volgens hen slechts gedurende kortere perioden voor dan eerdere clay-claystudies suggereren. De relatieve kapitaalschaarste in de eerste helft van de jaren zestig ging volgens deze auteurs bovendien nog gepaard met onderbezetting. Dat het werkgelegenheidsniveau desondanks hoog was, moet volgens hen worden toegeschreven aan „labour hoarding”.

*De auteur, wetenschappelijk medewerker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, is P. B. Boorsma, S. Cnossen en H. M. van de Kar erkentelijk voor hun commentaar naar aanleiding van een eerdere versie van deze notitie.

1) Deze derde groep van papers blijft hier verder onbesproken, maar in één van de komende nummers van *Openbare Uitgaven* zal daar nader op worden ingegaan.

2) Centraal Planbureau, *Een macromodel voor de Nederlandse economie op middellange termijn (Vintaf-II)*, Occasional Paper no. 12, Den Haag, 1977.

maar dat is niet meer dan een veronderstelling die hoogstens plausibel wordt gemaakt.

Belangrijker is hun analyse van de jaren zeventig die in hoofdlijnen tot dezelfde conclusie leidt als eerdere clay-claystudies, nl. dat het werkgeheleheidstekort met name is te wijten aan de sterke stijging van de reële arbeidskosten. Op grond hiervan bevelen Kuipers en Van Zon een loonmatigingsbeleid aan. Matiging van de reële arbeidskostenstijging leidt volgens deze analyse immers tot een verminderde afstoot van oude jaargangen en een verminderde groei van de kapitaalintensiteit van nieuwe jaargangen kapitaalgoederen. De auteurs wijzen er echter op dat zo'n beleid tevens het gevaar van toenemende onderbezetting in zich bergt omdat loonmatiging de groei van de bestedingen aantast. Om die reden biedt een restrictief monetair beleid in hun visie geen oplossing. Een tweesporenbeleid doet dat wel: enerzijds een expansief begrotingsbeleid door een (monetair gefinancierde) vergroting van het financieringstekort, en anderzijds een (geleide) loonpolitiek om de reële arbeidskosten in de hand te houden.

Ook al is het m.i. de vraag of de buitenlandse kapitaalverschaffers geen roet in het eten zullen gooien door zich van de Nederlandse kapitaalmarkt af te wenden, toch vormt de analyse van Kuipers en Van Zon een belangrijke bijdrage. Deze Nederlandse boodschap, die ook voor andere landen van belang lijkt, werd op het congres echter in voldoende mate opgepakt.

Kapitaalvorming

Brennan en Buchanan vertegenwoordigen de „public choice“-school in de openbare financiën. In hun paper verdedigen zij de opvatting dat het belastingstelsel een vorm van maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigt, en dat veranderingen van dat stelsel in zekere zin kapitaalvernietiging inhouden. Wijzigingen in de fiscale wetgeving brengen kosten en onzekerheid met zich, wat voor Brennan en Buchanan een reden is te pleiten voor met name een geringe frequentie van die wijzigingen. Tenzij met zekerheid vaststaat dat door een bepaalde belastinghervorming een beter belastingstelsel wordt bereikt dan het huidige, is het beter niets te veranderen, zo luidt hun variatie op het oude thema dat oude belastingen de beste belastingen zijn.

Eisner trekt zich hier echter niet zoveel van aan in zijn paper. Voor in de knel zittende ministers van Financiën heeft hij bij voorbeeld de suggestie om zonder verlies aan belastinginkomsten toch de investeringen te stimuleren, namelijk door nu een toekomstige vermindering van fiscale investeringsvoordelen aan te kondigen. Dat veronderstelt ech-

ter wel dat fiscale investeringsstimulansen effectief zijn, terwijl Eisner op dit punt nu juist zijn twijfels heeft. Eén dollar belastingvermindering door vervroegde afschrijving of investeringsaftrek lokt volgens hem niet meer dan 40 dollarcent aan extra investeringen uit 3). Bovendien is hij bang dat juist maatschappelijk onrendabele investeringsprojecten over de streep worden getrokken. Voorts meent Eisner dat het investeringsstimuleringsbeleid te veel nadruk legt op bedrijfsinvesteringen en te weinig op investeringen in menselijk kapitaal. Maar daarbij lijkt hij voorbij te zien aan de overheidsuitgaven aan onderwijs.

Evaluatie

Het 37e IIPF-congres heeft een bonte verscheidenheid aan papers opgeleverd. Deze liepen uiteen van zeer analytisch tot zeer beschrijvend en van zeer mathematisch tot zeer verbaal. Een aantal papers was zeker van hoog niveau. De wetenschappelijke organisatie was evenwel niet sterk. Dat kreeg de voorzitter van de programmacommissie trouwens zelf op zijn brood: hij slaagde er niet in aan het eind van het congres een inzichtelijke synthese van het gebodene te presenteren.

Hopelijk is de wetenschappelijke organisatie volgend jaar beter. Dan zal van 23-27 augustus in Kopenhagen het 38e IIPF-congres worden gehouden, met als onderwerp „Inefficiency in the public sector“.

M. P. van der Hoek

Appendix

Gepresenteerde papers:

1. Roy Bahl, Johannes Linn en Daniel M. Holland, *Urban growth and local taxes in less developed countries.*
2. Kul B. Bhatia, *Factor taxes, commodity taxes, and relative prices.*
3. Geoffrey Brennan en James Buchanan, *The tax system as social overhead capital: a constitutional perspective on fiscal norms.*
4. Christophe Chamley, *Optimal fiscal and monetary policies in neoclassical models.*
5. Aldo Chiancone, *Contributions of regional public enterprises to regional economic development.*
6. Béla Csikós-Nagy en Ottó Gadó, *Effective monetary and fiscal policy promoting economic growth: a socialist approach.*
7. Emile den Dunnen, *Long term fiscal and monetary policies in The Netherlands.*
8. Robert Eisner, *Tax policy and investment.*
9. David I. Fand, *Monetary-fiscal policy for promoting growth: the merits and shortcomings of the Keynesian approach.*
10. Franz Gehrels, *Optimal growth of public and private consumption, and investment in an open economy.*
11. Hans Groeneveld, *Public finance and growth.*
12. K.-H. Hansmeyer, *Taxes on environmental goods: the German effluent discharge tax.*
13. Jun Ikegami, *Monetary and fiscal policy for promoting growth in Japanese economy 1949-1980.*
14. Yannis M. Ioannides en Ryuzo Sato, *A general equilibrium theory of the distribution of wealth, intergenerational transfers and taxation.*

15. Peter M. Jackson, *Urban fiscal stress in UK cities.*

16. Motokazu Kimura, *The role of the private and public sector in post-war growth in Japan.*

17. Erhart Knauth en Hans Spiller, *Public finance and technical progress: experience of socialist countries.*

18. S. K. Kuipers en A. H. van Zon, *Substitution and technical progress: a putty clay model for The Netherlands.*

19. Ju. Lavrikow, *Die Rolle der Staatsfinanzen in der Förderung des Wirtschaftswachstums.*

20. Jorge Macon, *Public finance in the context of economic development.*

21. Italo Magnani en Gilberto Muraro, *Taxation and urban growth in the free market and in rigid urban planning.*

22. Tapas Majumdar, *Investment in education, collective choice and fiscal policy.*

23. Russell Matthews, *Intergovernmental fiscal relations and regional growth in a federal context.*

24. Kenichi Miyamoto, *Urbanization and fiscal crisis in postwar Japan.*

25. William A. Niskanen, *The growth of government and the growth of the economy.*

26. Mancur Olson, *Public choice and growth: barriers to trade, factor mobility and growth.*

27. Anita B. Pfaff, *Public finance and the cultural factor in economic growth.*

28. Remy Prud'homme, *Le rôle de la fiscalité dans la lutte contre les encombrements et les pollutions.*

29. P. V. Rajkumar, *Public finance and economic growth in India.*

30. Miklós Riesz, *Experience with growth promoting policies: the case of Hungary.*

31. Karl W. Roskamp en Manfred Neumann, *Human capital formation and public finance: a dynamic model.*

32. Vyacheslav Senchagov, *Finances, credits and economic growth (theory, experience and problems).*

33. Hirofumi Shibata, *Fiscal measures against pollution: are effluent taxes and abatement subsidies equivalent?*

34. Tokue Shibata, *Effects of local taxes upon urban growth: experiences in Tokyo.*

35. Carl S. Shoup, *Collective goods and population growth.*

36. Giuseppe Sobbrío, *Some notes on economic reform and fiscal policy in socialist countries.*

37. Wolfgang F. Stolper, *Fiscal and monetary policy in the context of development: a Schumpeterian approach.*

38. Nikolai Sychev en Stepan Sitaryan, *Problems of economic growth and capital investments in the USSR.*

39. Guy Teryn, *Finances publiques et formation du capital humain; éléments d'une stratégie alternative de financement de l'enseignement supérieur.*

40. Hirofumi Uzawa, paper zonder titel over de relatieve omvang van particuliere en publieke kapitaalvorming.

41. Claude Vedel, *Politique monétaire et politique budgétaire dans un modèle dynamique synthétique d'une économie en croissance.*

42. Jack Wiseman, *Public finance and the cultural factor in economic growth.*

43. Horst Zimmermann, *Grants to communities in their relation to national growth.*

3) Een onderzoek van het Centraal Planbureau wijst evenmin op onverdeeld gunstige effecten. De effectiviteit van de vervroegde afschrijving kon bijvoorbeeld niet worden aangetoond. Zie hiervoor de CPB-nota *Het effect van investeringsstimulerende maatregelen* die de minister van Economische Zaken tot twee keer toe naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, Hoofdstuk XIII, nr. 102, en Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 30, biz. 33-57).