

## Politieke verklaringen van het begrotingstekort

*Heeft de stabiliteit en de politieke kleur van een regering invloed op het saldo van de overheidsbegroting van een land?*

In de tweede helft van de jaren tachtig was het beleid van de meeste OESO-landen gericht op vermindering van het overheidstekort. Dit beleid was redelijk succesvol. Begin jaren negentig liepen de tekorten echter weer op, waarbij het opvallend is dat er tussen de OESO-landen grote verschillen bestaan. De meeste OESO-landen, met uitzondering van Finland

**Tabel 1. Begrotingstekort en politiek-institutionele variabelen, OESO-landen, 1980-1992**

Land	Begr.-tekort <sup>a</sup>	RS-index <sup>b</sup>	mutaties <sup>c</sup>	links <sup>d</sup>
Noorwegen	3,9	2,5	6	0,6
Finland	0,1	2	5	0,4
Zwitserland	-0,1	2	3	0,3
Japan	-0,6	0,4	11	0
Australië	-1,4	0,2	6	0,8
Zweden	-1,6	2,7	6	0,7
Duitsland	-2,2	1	5	0,2
Frankrijk	-2,2	1,5	8	0,7
IJsland	-2,4	1,2	6	0,3
VK	-2,4	0	4	0
Denemarken	-2,5	3	5	0,2
VS	-2,7	0,9	3	0
Oostenrijk	-2,8	0,8	3	0,7
Nieuw-Zeeland	-3,4	0	6	0,5
Spanje	-4,4	1,5	4	0,8
Nederland	-4,6	1,2	5	0,1
Canada	-4,8	0	3	0
Portugal	-5,8	0,9	7	0,1
Ierland	-7,2	1,5	6	0,1
België	-8,6	2	9	0,2
Italië	-10,8	2	13	0,3
Griekenland	-11,7	0,1	7	0,6

a. Het gemiddelde begrotingssaldo in de periode 1980-1992. De landen zijn gerangschikt naar oplopend tekort.

b. Index voor het aantal partijen waaruit een regeringscoalitie bestaat.

c. Geeft het aantal regeringswisselingen weer.

d. De politieke kleur van de regering.

Bron: Samengesteld op basis van Keating's Historisch Archief en *OECD Economic Outlook*

en Noorwegen, kennen over de periode 1980-1992 gemiddeld genomen een begrotingstekort (tabel 1). De omvang van het begrotingssaldo loopt echter sterk uiteen. Terwijl het gemiddelde begrotingsoverschot over de periode 1980-1992 in Noorwegen bij voorbeeld 3,9% van het bruto binnenlands produkt (bbp) bedroeg, had Griekenland in dezelfde periode een tekort van 11,7% bbp.

Deze verschillen kunnen het gevolg zijn van verschillen in de economische structuur, in de conjunctuur of in de bevolkingssamenstelling, maar ook van de wijze waarop een regering deze problemen aanpakt. Het regeringsbeleid wordt (mede) bepaald door politieke factoren. Recente theoretische en empirische studies proberen verschillen in het begrotingstekort tussen landen te verklaren op basis van politiek-institutionele verschillen. In dit artikel wordt onderzocht of de verschillen in begrotingssaldi van de OESO-landen voor de periode 1980-1992 mede verklaard kunnen worden op basis van politiek-institutionele verschillen. Hiertoe worden de volgende variabelen onderscheiden:

- de Roubini en Sachs 'political power dispersion'-index (RS-index);
- het aantal regeringswisselingen (mutaties);
- het aandeel van sociaal-democratische en andere links georiënteerde partijen in de verdeling van de verschillende kabinetszetels (links).

### De Roubini-Sachs-index

In navolging van Roubini en Sachs worden de eventuele effecten van een verdeelde regering versus een één-partijregering gemeten aan de hand van de zogenoemde 'political power dispersion'-index<sup>1</sup>. Deze index meet de omvang van de coalitie, variërend van nul (de kleinste coalitie)

tot drie (de grootste coalitie), als volgt:

0. één-partij-meerderheidsregering;
1. regering met twee tot drie coalitiepartners;
2. regering met vier of meer coalitiepartners;
3. minderheidsregering.

Tabel 1 toont de gemiddelde waarde van de RS-index over de periode 1980-1992. Volgens diverse auteurs is het soort regering dat aan de macht is sterk van invloed op het gevoerde beleid. In het algemeen geldt dat naarmate er meer beleidsconflicten zijn, het moeilijker wordt om het begrotingstekort te reduceren. Uit de speltheorie is bekend, dat samenwerking moeizamer verloopt, naarmate het aantal spelers toeneemt. Uit deze redenering volgt dat beleidsconflicten zich waarschijnlijk het meeste voordoen in landen met een coalitieregering. Voor hun onderzoek naar het begrotingsbeleid in veertien OESO-landen over de periode 1960-1985 vinden Roubini en Sachs dat landen met brede-coalitie en/of minderheidsregeringen inderdaad een hoger begrotingstekort vertonen dan landen met een regering die is samengesteld uit een beperkt aantal politieke partijen. Edin en Ohlsson zijn daarentegen van oordeel dat de significantie van de index van Roubini en Sachs slechts het gevolg is van het effect van minderheidsregeringen, die naar het oordeel van deze auteurs grotere moeite hebben om de overheidsfinanciën op orde te houden dan andere typen van regeringen<sup>2</sup>. In hun onderzoek naar het gevoerde begrotingsbeleid in de lidstaten van de Europese Unie in de jaren tachtig, vinden De Haan en Sturm geen ondersteuning voor de visie van Roubini en Sachs, noch voor die van Edin en Ohlsson<sup>3</sup>.

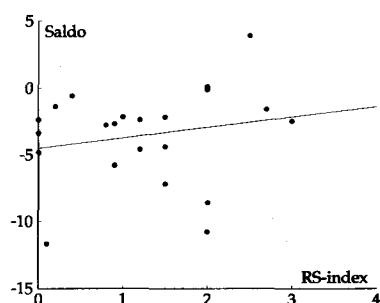
In figuur 1 wordt het gemiddelde begrotingstekort over de periode 1980-1992 op de verticale as afgezet tegen de RS-index. De schatting voor

1. N. Roubini en J. Sachs, Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, *European Economic Review*, 1989, blz. 903-938.

2. P. Edin en H. Ohlsson, Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects, *European Economic Review*, 1991, blz. 1597-1603.

3. J. de Haan en J.E. Sturm, Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community, *Public Choice*, 1994, blz. 157-172.

**Figuur 1. Begrotingstekort en RS-index, 1980-1992**



de in de figuur getoonde regressielijn staat vermeld in tabel 3. In tegenstelling tot eerdere bevindingen van Roubini en Sachs suggereert figuur 1 dat het begrotingstekort nauwelijks gecorreleerd is met de gemiddelde RS-index. Uit de eerste rij van tabel 3 blijkt dat de coëfficiënt van de Roubini en Sachs-index inderdaad niet significant van nul verschilt. De tweede rij van tabel 3 geeft de schattingsresultaten weer wanneer voor Italië en Noorwegen, die de grootste 'uitbijters' zijn, dummy-variabelen worden opgenomen. Ook hier heeft de coëfficiënt van de gemiddelde RS-index een positief teken, maar is zij evenmin significant. In tegenstelling tot wat Roubini en Sachs concluderen, blijkt er van de coalitie-omvang dus geen significante invloed op het gemiddelde begrotingssaldo uit te gaan.

### Aantal regeringswisselingen

De tweede variabele ('mutaties') meet de frequentie van regeringswisselingen. Er vindt een regeringswisseling plaats wanneer een nieuwe regering wordt benoemd en wanneer de samenstelling van de coalitie verandert. Toen bij voorbeeld de PvdA in 1982 uit de CDA-PvdA-D66-coalitie stapte, waarna het CDA met D66 verder regeerde, vond een regeringswisseling plaats. Na de verkiezingen werd een CDA-VVD-coalitie gevormd, wat opnieuw als een regeringswisseling telt.

Volgens diverse auteurs is de politieke stabiliteit (de kans dat een kabinet valt) in een land sterk van invloed op het gevoerde beleid. Alesina en Tabellini laten bij voorbeeld zien dat in een tweepartijensysteem de overheidsschuld positief gecorreleerd is met de mate van polarisatie tussen wisselende regeringen,

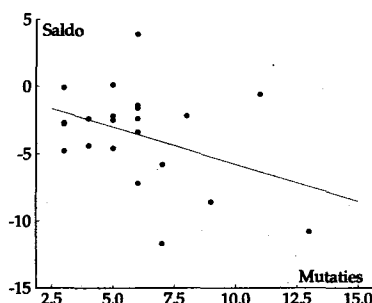
met de tijd die verstrijkt tussen regeringswisselingen en met de kans dat een regering niet wordt herkozen<sup>4</sup>. Dit soort modellen leidt dus tot de conclusie dat meer instabiele politieke systemen hogere uitgavenquoten en omvangrijkere begrotingstekorten hebben. Grilli, Masciandaro en Tabellini vinden inderdaad een sterke negatieve correlatie tussen het overheidstekort en het aantal regeringswisselingen in hun onderzoek, dat betrekking heeft op achttien OESO-landen<sup>5</sup>. Ook De Haan en Sturm vinden dat lidstaten van de Europese Unie met een instabiel politiek systeem hogere tekorten kennen dan lidstaten waar zich weinig regeringswisselingen voordoen. De hoogte van de overheidssuitgaven blijkt echter niet samen te hangen met politieke instabiliteit.

Figuur 2 toont het verband tussen het gemiddelde begrotingssaldo en het totaal aantal regeringswisselingen ('mutaties') in de periode 1980-1992. Het verband tussen het gemiddelde begrotingssaldo en het totaal aantal regeringswisselingen blijkt negatief te zijn. Dit wordt bevestigd door de regressie (derde rij van tabel 3). Verder blijkt uit de vierde rij van tabel 3 dat wanneer voor Griekenland en Noorwegen dummy-variabelen worden opgenomen, de conclusie blijft gelden. De frequentie van regeringswisselingen is dus van belang. Dit stemt overeen met de eerder getrokken conclusies van Grilli, Masciandaro en Tabellini en van De Haan en Sturm.

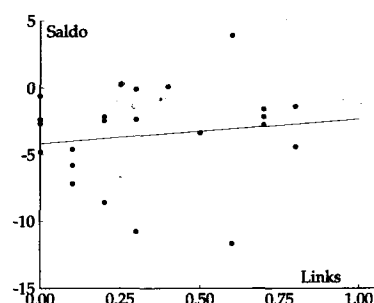
### Politieke kleur van regering

De derde variabele bestaat uit het deel van de verschillende kabinetsportefeuilles in handen van sociaal-democratische en andere links ge-

**Figuur 2. Begrotingstekort en regeringswisselingen, 1980-1992**



**Figuur 3. Begrotingstekort en linksgeoriënteerde kabinetten, 1980-1992**



riënteerde partijen ('links'). In navolging van Cameron wordt deze variabele als volgt gekwantificeerd: het totaal aantal maanden dat kabinetsportefeuilles in 'linkse' handen zijn wordt gedeeld door het totaal aantal portefeuilles en vervolgens vermenigvuldigd met twaalf<sup>6</sup>.

Volgens diverse auteurs zijn ideologische verschillen mogelijk van belang ter verklaring van verschillen in het gevoerde beleid tussen landen<sup>7</sup>. Vaak wordt verondersteld dat links georiënteerde kabinetten hogere overheidssuitgaven nastreven dan rechts georiënteerde kabinetten. Volgens sommigen zijn 'linkse' politici ook sneller bereid om hogere begrotingstekorten te accepteren dan 'rechtse' politici. Het onderzoek van Roubini en Sachs en De Haan en Sturm ondersteunt deze hypothese voor wat betreft de overheidssuitgaven<sup>8</sup>. In hun onderzoek naar het Duitse begrotingsbeleid vinden De Haan en Zelhorst

4. A. Alesina, en G. Tabellini, A positive theory of fiscal deficits and government debt, *Review of Economic Studies*, 1990, blz. 403-414.

5. V. Grilli, D. Masciandaro en G. Tabellini, Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries, *Economic Policy*, nr. 13, 1991, blz. 341-392.

6. D.R. Cameron, Does government cause inflation? Taxes, spending and deficits, in: L. Lindberg and C. Maier (red.), *The politics of inflation and economic stagnation*, Brookings Institution, Washington, 1985.

7. Zie bij voorbeeld D.A. Hibbs, Political parties and macroeconomic policy, *American Political Science Review*, 1977, blz. 1467-1488; en B.S. Frey en F. Schneider, An empirical study of politico-economic interaction in the US, *Review of Economics and Statistics*, 1978, blz. 174-183.

8. N. Roubini en J. Sachs, Government spending and budget deficits in the industrial countries, *Economic Policy*, nr. 8, 1989, blz. 99-132.

echter geen aanwijzingen dat sociaal-democratische regeringen de overheidsfinanciën minder goed op orde hielden dan CDU/CSU-regeringen<sup>9</sup>. Ook De Haan en Sturm concluderen dat 'linkse' regeringen in de Europese Unie hun financiën niet minder goed op orde houden dan 'rechtse' regeringen.

Figuur 3 toont het verband tussen het begrotingssaldo en de variabele 'links'. De figuur suggereert dat er geen verband bestaat tussen beide variabelen. Dit wordt bevestigd door de regressie op de vijfde rij van tabel 3. Hieruit blijkt dat de coëfficiënt van de links-index niet significant van nul verschilt. Deze conclusie verandert niet, wanneer dummies worden opgenomen voor de twee grootste uitbijters (rij 6 van tabel 3).

### Ten slotte

In dit artikel hebben wij recent theoretisch en empirisch onderzoek besproken naar de relatie tussen politiek-institutionele variabelen en het in verschillende landen gevoerde begrotingsbeleid. Omdat economische variabelen onvoldoende of soms sterke verschillen in het gevoerde economische beleid tussen landen kunnen verklaren, is het zinvol om na te gaan in hoeverre politiek-institutionele factoren een (additionele) verklaring vormen.

Van drie in de literatuur gesuggereerde hypothesen heeft ons onderzoek er één bevestigd: het begrotingsbeleid van landen met een geringe mate van politieke stabiliteit is minder solide dan dat in landen met weinig regeringsswisselingen. Twee andere hypothesen vinden bij ons geen ondersteuning. De index van Roubini en Sachs, die onderscheid maakt naar het aantal coalitiepartners, draagt niet significant bij aan de verklaring van niveauverschillen van het begrotingstekort in de OESO-landen in de periode 1980-1992. Ook de politieke kleur van de regering blijkt hierop niet van invloed.

Vrijwel alle onderzoeken bieden geen ondersteuning van de visie dat linkse regeringen sneller geneigd zijn om het begrotingstekort op te laten lopen dan rechtse regeringen. Dat neemt niet weg dat de kleur van de regering van invloed kan zijn op de omvang van de publieke sector. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de collectieve uitgaven wel in verband

kunnen worden gebracht met 'linkse' regeringen. Kennelijk gaat het belang dat men aan collectieve uitgaven hecht samen met aandacht voor de inkomsten van de overheid, zodat het begrotingssaldo geen verband houdt met de politieke kleur.

Ook de hypothese dat er een (positief) verband is tussen het begrotingstekort en het aantal coalitiepartners, wordt in ons onderzoek verworpen. Vermoedelijk is de betekenis die aan de RS-index moet worden gehecht, per land sterk verschillend. Coalitie-regeringen zijn er immers in soorten en maten. Soms zullen de partijen sterk met elkaar van mening verschillen over het economische beleid, en dreigt het gevaar dat het begrotingstekort het kind van de rekening wordt. Echter, wanneer de verschillen tussen coalitiepartners zich met name op niet-economische beleids-terreinen voordoen, kan zo'n regering een economisch beleid voeren alsof deze uit één partij bestaat. Het verschil tussen de resultaten van Roubini en Sachs en onze bevindingen, is dan ook te wijten aan verschillen in de wijze van codering, en aan de keuze van landen. De theorie van Roubini en Sachs biedt dus geen algemeen geldige verklaring van begrotingstekorten.

Ons onderzoek bevestigt dat een regering, naarmate ze langer aan de macht is, eerder geneigd is om aan tekortreductie te doen. Deze bevinding is niet alleen overeenkomstig ander onderzoek naar de invloed van regeringsswisselingen op het saldo van de overheidsbegroting, maar past ook in een traditie van onderzoek naar de invloed van democratie op het economische beleid. In de 'public choice' wordt het handelen van politici verklaard vanuit hun eigen belang. Hierin speelt zowel het realiseren van (politieke) doelstellingen een rol, als het behouden van macht. Een regering die slechts korte tijd aan de macht is, zal om deze reden minder geneigd zijn om aan tekortreductie te doen, dan een regering die zelf de vruchten kan plukken van een ingezette sanering van de overheidsfinanciën.

Het onderzoek naar de invloed van politiek-institutionele factoren op het gevoerde beleid staat nog in zijn kinderschoenen. De conclusies van de diverse onderzoeken lopen soms tamelijk sterk uiteen. Niettemin is inmiddels wel duidelijk dat politiek-institutionele variabelen van belang

**Tabel 3. Regressies van begrotingstekort en politiek-institutionele variabelen, 1980-1992**

	Constante	RS	mutaties	Links	R <sup>2</sup> (adj.)
1)	-4,53 (3,43)	0,79 (0,92)			0,00
2)	-4,29 (3,92)	0,64 (0,84)			0,32
3)	-0,25 (0,13)		-0,55 (1,91)		0,11
4)	-0,58 (0,41)		-0,5 (2,28)		0,50
5)	-4,03 (3,18)			1,41 (0,48)	-0,04
6)	-4,08 (4,13)			1,74 (0,74)	0,37

kunnen zijn. Meer inzicht kan worden verkregen door meer in detail onderzoek te doen, bij voorbeeld naar de samenhang tussen diverse categorieën overheidsuitgaven (overdrachten, overheidsinvesteringen) met politiek-institutionele factoren. Ook de mogelijke samenhang en interactie van de verschillende factoren zou nader onderzocht kunnen worden.

**Jakob de Haan**  
**Bernd Jan Sikken**  
**Jan Egbert Sturm**

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij danken C.A. de Kam voor zijn commentaar.

9. J. de Haan en D. Zelhorst, Positive theories of public debt; some evidence for Germany, in: H. Verbon and F. van Winden (red.), *The political economy of government debt*, North-Holland, Amsterdam, 1993.