



Procyclisch begrotingsbeleid

Auteur(s):

Wierds, P.

*De auteur is werkzaam bij het Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken van de Europese Commissie. peter.wierds@cec.eu.int***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4425, pagina 69, 6 februari 2004

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

begroting

Nu Frankrijk, Duitsland en Portugal de begrotingsnormen van de eu hebben overschreden en de Ecofin Raad de werking van het Stabiliteits- en Groeipact heeft opgeschort, rijst de vraag hoe het zo ver heeft kunnen komen.

Eén van de verklaringen is dat het beleid in de 'goede' jaren van 1999 en 2000 procyclisch is geweest, waardoor er nu bij slechtere conjunctuur onvoldoende ruimte is om de automatische stabilisatoren volledig te laten werken. Wat zegt de vakliteratuur hierover?

Het verloop van de overheidsfinanciën over de conjunctuur kan worden onderverdeeld in een automatische en een discretionaire component. Automatische veranderingen aan de inkomstenkant zijn het gevolg van correlatie tussen de belastingbasis (inkomen, consumptie, vermogen) en de conjunctuur, terwijl aan de uitgavenkant vooral de uitkeringen meebewegen met de economische cyclus. De discretionaire component is het gevolg van bewuste veranderingen in het beleid. Deze bestaat uit systematische beleidsreacties op veranderingen in de conjunctuur - zoals traditioneel countercyclisch beleid om conjuncturele schommelingen te dempen of juist procyclisch beleid in tijden van overvloed - en uit beleidsbeslissingen die worden gedreven door andere overwegingen.

Discretionair begrotingsbeleid

Beschikbare empirische studies onderzoeken veelal de samenhang tussen waargenomen veranderingen in begrotingscomponenten en het bbp. Het gevonden verband omvat daarmee zowel de discretionaire als de automatische component van het cyclische verloop van de overheidsfinanciën. Een bekende uitkomst is dat de overheidsinkomsten sterk meebewegen met de conjunctuur, terwijl de correlatie met de conjunctuur aan de uitgavenkant geringer is: afhankelijk van dataset en methodologie wordt een a-cyclisch, licht procyclisch of licht countercyclisch verloop gevonden. In de ontwikkelde economieën gaat van het verloop van het begrotingstekort per saldo een dempende werking uit op de conjunctuur (bijvoorbeeld een afnemend begrotingstekort in 'goede' tijden).

Recent onderzoek van Hallerberg en Strauch¹ en de oeso² richt zich op het cyclische verloop van de discretionaire component van het begrotingsbeleid. De vraag is of de beleidsmakers de werking van de automatische stabilisatoren hebben versterkt of juist hebben tegengewerkt. Zij berekenen een indicator voor het discretionaire begrotingsbeleid door begrotingscomponenten te corrigeren voor de automatische effecten van de conjunctuur. Dit doen zij op basis van elasticiteiten die zijn berekend door de oeso. De aldus gevonden indicator is overigens niet meer dan een ruwe benadering van het discretionaire begrotingsbeleid. Dit komt onder andere doordat de elasticiteiten worden berekend als gemiddelden over een langere periode.

Procyclisch beleid

De resultaten van Hallerberg en Strauch voor de lidstaten van de eu gedurende de periode 1970-1997 indiceren dat de discretionaire component zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant gemiddeld genomen procyclisch is geweest. De resultaten van de oeso voor individuele landen gedurende de periode 1980-2002 laten zien dat het discretionaire beleid in negen van de twaalf emu-landen gemiddeld genomen procyclisch is geweest, vooral in tijden van hoogconjunctuur. Vergelijking van deze resultaten met eerder onderzoek leert dus dat het begrotingstekort als geheel weliswaar een countercyclisch verloop laat zien, maar dat druk om in goede tijden de belastingen te verlagen of meer uit te geven de werking van de automatische stabilisatoren gedeeltelijk teniet heeft gedaan.

Als mogelijke factoren die procyclisch beleid in de hand zouden kunnen werken, worden onder andere de schuldpositie van een land (een hogere schuld vermindert de speelruimte voor het tekort) genoemd en de drie procentnorm van Maastricht, die in slechte tijden kan gaan knellen. De schattingen van de oeso bevestigen dat een hogere schuldquote procyclisch gedrag in de hand werkt, maar laten zien dat het beleid na invoering van de drie procentnorm juist minder procyclisch is geworden, wellicht vanwege het positieve effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Uitgavenkaders

De oeso noemt daarnaast de mogelijkheid om procyclisch beleid tegen te gaan via implementatie van uitgavenkaders op nationaal niveau, omdat deze de druk om in goede tijden meer te besteden zouden kunnen neutraliseren. In dit verband is recent onderzoek van de Europese Commissie van belang dat zich richt op de vraag hoe effectief de kaders in de praktijk zijn geweest³. Het onderzoek betreft het

ontwerp en de implementatie van de uitgavenregels zoals die gedurende het afgelopen decennium zijn geïntroduceerd. Het kwalitatieve deel over het ontwerp van de uitgavenregels concludeert dat deze veelal als 'zwak' bestempeld moet worden, omdat ze zijn gebaseerd op politieke 'commitment' in plaats van een sterke juridische basis en omdat een gedegen controle op de naleving veelal ontbreekt.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek laat dan ook zien dat landen hun eigen uitgavenkaders in een aantal gevallen hebben gewijzigd of overschreden zodra ze begonnen te knellen, waardoor betwijfeld kan worden of deze instituties in voldoende mate een geloofwaardig tegenwicht hebben geboden aan druk om in goede tijden meer uit te geven. Een belangrijke vraag voor de toekomst blijft dan ook hoe een symmetrisch verloop van de begrotingspositie over de gehele conjunctuurcyclus bewerkstelligd kan worden.

Peter Wierds

1 M. Hallerberg en R. Strauch, On the cyclicity of public finances in Europe, *Empirica*, jrg. 29, 2002.

2 OECD, *Economic outlook*, nr. 74, Parijs, 2003.

3 European Commission, *Public finances in EMU 2003*, part V, Brussel.